

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Биљана З. Лепотић

**ПРИСТУПАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ
ЕВРОПСКОЈ КОНВЕНЦИЈИ ЗА
ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И
ОСНОВНИХ СЛОБОДА**

докторска дисертација

Београд, 2016

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF LAW

Biljana Z. Lepotić

**ACCESSION OF THE EUROPEAN UNION
TO THE EUROPEAN CONVENTION FOR
THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS
AND FUNDAMENTAL FREEDOMS**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Чланови Комисије:

- Проф. др Миленко Крећа, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду
- Проф. др Родољуб Етински, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду
- Проф. др Бранко Ракић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду - **Ментор**
- Проф. др Бојан Милисављевић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду
- Проф. др Ивана Крстић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Резиме

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода није формално саставни део права Европске уније, међутим њој се најчешће прибегава када се одлучује о основним правима у ЕУ. Демократске вредности у оквиру ЕУ су знатно ојачане закључењем Лисабонског споразума, 2007. године. Наиме, поред чињенице да је закључењем овог Споразума ојачана улога и значај Европског парламента у односу на Савет, Комисију и Европски савет, те да су проширена његова овлашћења, како је, кроз поделу надлежности, учињен допринос унапређењу демократског функционисања ЕУ и јачању одговорности њених институција, Лисабонски споразум је, такође, ојачао положај Уније у систему заштите људских права. Наиме, одредбом чл. 6 ст. 2 Лисабонског споразума предвиђено је да ће Унија приступити Конвенцији, чиме се неће дирати у надлежност Уније прописану Уговорима о ЕУ, што је додатно разрађено и Протоколом бр. 8 закљученим уз Лисабонски споразум, који се директно односи на поменуту одредбу чл. 6 ст. 2. Дакле, Лисабонски споразум је на неки начин дао основу приступању Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, чиме је, надаље, ЕУ потврдила да ће учинити напоре да нормативно усклади принципе владавине права и унапреди заштиту људских права и основних слобода.

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, заједно са својим протоколима, представља један од најзначајнијих међународних уговора који су ратификовале 47 чланица држава чланица Савета Европе, те којим актом су заштићена основна људска права. У међународној правној теорији, те пракси међународних судова, веома је значајно питање перспективе приступања Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода. Везано с тим испитује се демократски потенцијал Уније, пре свега могућност или обавеза приступања ЕУ Конвенцији, подстицање усклађеног развоја заштите људских права, најзад спречавање противречности у судској пракси Европског суда за људска права у Стразбуру и Суда правде Европске уније у Луксембургу.

Истраживање области потенцијалног приступања ЕУ Конвенцији захтевало је анализу конститутивних уговора европских заједница и Европске уније, мишљења и ставова изнетих у релевантној стручној литератури о конкретним правним питањима, затим примену историјског метода, у погледу принципа заштите људских права, како на нивоу држава чланица, тако и на нивоу Европске уније као посебног ентитета. Најзад, важан сегмент код обраде предметног питања чинила је анализа пресуда Европског суда за људска права, Суда правде Европске уније и појединих европских судова, те пракса судова држава чланица, што је условило примену упоредног метода, а с обзиром комплексност теме, и комбинацију наведених метода са методама других друштвених наука.

Поред досадашње анализе случајева, првенствено усмерене на судску праксу Европског суда за људска права, која је основна права и опште принципе постављала на ниво ограничења при поступању Заједнице и земаља чланица, у дисертацији заштита људских права промовисана као циљ ЕУ, односно извор овлашћења Заједнице. С тим у вези закључено је да је Европска Унија међународна организација са елементима наднационалности, чији су демократске вредности и циљеви ојачани закључењем Лисабонског споразума, стога да је основано очекивати и од Европске уније, као ентитета, да у свом деловању и иступању поштује међународно право, принципе предвиђене међународним правом, као и принципе заштите људских права прописане међународним инструментима, пре свега Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. Приступањем ЕУ Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, одлуке ЕУ постале би подложне контроли Европског суда за људска права, чиме би се обезбедила још једна инстанца за контролу аката ЕУ. Самим тим је за очекивати да би се јачањем судског механизма заштите људских права, унапредила владавина права у ЕУ. С друге стране, не сме се изгубити из вида да постоји ризик да би потчињеност Европске уније правосудном систему Европске конвенције могла да измени право Уније, те да постоји оправдана бојазан да би приступање могло угрозити специфичности Европске уније и права Европске уније. При томе у нацрту Споразума о

приступању Европске уније Конвенцији, који је израдила радна група Управног комитета за људска права (CDDH) у априлу 2013. године, ништа није предвиђено се избегао такав ризик. С друге стране, Суд правде ЕУ се на предметни нацрт Споразума огласио Мишљењем бр. 2/13 у коме изражава неслагање са његовим одредбама указујући на специфичности ЕУ и права ЕУ, следствено томе исказао противљење закључењу таквог споразума.

Кључне речи: Европска унија, људска права, приступање ЕУ Конвенцији, Европски суд за људска права, Суд правде Европске уније

Научна област: Право

Ужа научна област: Међународноправна – Право европских интеграција

УДК: 342.7(497.11:4-672EU)

Summary

The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is not formally an integral part of the European Union law. However, recourse is most frequently had to it when it is to be decided on fundamental rights in the EU. Democratic values within the EU were considerably strengthened after the conclusion of the Treaty of Lisbon in 2007. Namely, in addition to the fact that the conclusion of this Treaty strengthened the role and importance of the European Parliament in relation to the Council, the Commission and the European Council, expanding its powers, and, through distribution of competences, making a contribution to improvement of democratic functioning of the EU and strengthening of responsibilities of its institutions, the Treaty of Lisbon also enhanced the position of the Union in the system of protection of human rights. Namely, the provision of Article 6 paragraph 2 of the Treaty of Lisbon prescribes that the Union will accede the Convention, thus not affecting the competences of the Union as prescribed in the Treaties on the European Union, which is also additionally elaborated in the Protocol no. 8 concluded together with the Treaty of Lisbon, directly concerning the above mentioned provision of Article 6 paragraph 2. Indeed, in some way the Treaty of Lisbon provided the grounds for accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, by which the EU further confirmed it would make efforts to harmonise the principles of rule of law in normative manner and improve protection of human rights and fundamental freedoms.

The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, together with the Protocols thereto, is one of the most important international treaties signed by 47 member states of the Council of Europe, protecting fundamental civil rights. In the international legal theory, as well as in the case-law of international courts, the issue of perspective of accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is very important. In this respect, the democratic potential of the Union is being assessed, primarily its possibility or obligation to accede to the Convention, enhancement of co-ordinated development of protection of human rights and, finally, prevention of

contradictions in the case-law of the European Court of Human Rights in Strasbourg and the Court of Justice of the European Union in Luxembourg.

Researches in the field of potential accession of the EU to the Convention required an analysis of constitutive treaties of the European Communities and the European Union, opinions and views stated in the relevant professional literature on concrete legal issues, followed by application of historical methods, in respect of the principles of protection of human rights, at the level of both the member states and the European Union as a separate entity. Lastly, an important segment in dealing with the issue concerned was an analysis of the judgements of the European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and certain European courts, as well as the case-law of courts of some member states, requiring the application of comparative method, and in view of the complexity of the subject, a combination of the above mentioned methods with the methods of other social sciences, too.

In addition to case-studies up to now, primarily directed to the case-law of the European Court of Human Rights, placing fundamental rights and general principles at the level of limitation for acting by the Community and member states, in this thesis protection of human rights is promoted as an objective of the EU, and as a source of powers of the Community, respectively. In this respect, it is concluded that the European Union is an international organisation having elements of supra-nationality, whose democratic values and goals have been strengthened by the Treaty of Lisbon, for which reason it is also reasonable to expect that the European Union, as an entity, will comply with international law, the principles acknowledged by international law as well as the principles of protection of human rights prescribed by international instruments in its actions and activities, those primarily contained in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Upon the accession of the EU to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the decisions of the EU would become subject to the control by the European Court of Human Rights, thus providing another instance for the control of the EU acts, for which reason it may be expected that strengthening of judiciary mechanism of protection of human rights would improve the rule of law in the EU. On the other hand,

we must bear in mind that there is a risk that submissiveness of the European Union to the judiciary system of the European Convention might alter the law of the Union, because of which there is a justifiable fear that the accession might jeopardise the specificities of the European Union and the law of the European Union. In this, the Draft Agreement on Future Accession of the European Union to the Convention, prepared by the Working Group of the Steering Committee for Human Rights (CDDH) in April 2013, contains no provision to avoid such a risk. On the other hand, the Court of Justice of the EU commented the above mentioned Draft Agreement in the Opinion no. 2/13 in which it disagrees with its provisions indicating the specificities of the EU and the rights of the EU, followed by disapproval to conclude such an agreement.

Key words: European Union, human rights, EU accession to the Convention, European Court of Human Rights, Court of Justice of European Union

Area of study: Law

Specific area of study: International law – Law of European Integrations

UDK: 342.7(497.11:4-672EU)

САДРЖАЈ

I УВОД	1
1. Предмет рада и његов значај.....	1
1.1. Појмовна одређења: међународно право, право Европске уније.....	4
1.1.1. Међународно право	4
1.1.2. Право Европске уније	7
2. План излагања и методологија рада	10
II РАЗВОЈ КОНЦЕПТА ЉУДСКИХ ПРАВА У СКЛОПУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА	15
1. Историјат људских права у ЕУ.....	15
2. Механизми заштите људских права пред међународним судовима и другим телима.....	22
2.1. Општи осврт.....	22
2.1.1. Механизми надзора у систему УН	25
2.2. Материјалноправни оквир заштите људских права у ЕУ	26
2.2.1. Европска унија у Савету Европе	26
2.2.2. Повеља о основним правима ЕУ	32
2.2.2.1. Садржина основних права предвиђених Повељом	34
2.2.3. Људска права у судском систему Савета Европе	40
2.2.4. Значај примене Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода	42
2.3. Процесноправни оквир заштите људских права у ЕУ.....	45
2.3.1. Систем правне заштите у ЕУ.....	45
2.3.1.1. Претходне одлуке Суда правде.....	49
2.3.1.2. Одговорност држава чланица за правне акте или непоступање	51
2.3.1.3. Одговорност за повреду права Уније од стране судова	52
2.3.2. Систем заштите људских права пред Европским судом за људска права	52
2.3.2.1. Европски суд за људска права	53

2.3.2.1.1. Избор судија	57
2.3.2.1.2. Одбори и већа судија.....	58
2.3.2.1.3. Одлучивање о прихватљивости представке	58
2.3.2.1.4. Пријатељско поравнање.....	60
2.3.2.1.5. Начело јавности.....	60
2.3.2.1.6. Правноснажност пресуде.....	60
2.3.2.1.7. Саветодавна улога Суда.....	61
2.3.2.1.8. Реформа Европског суда за људска права.....	61
2.3.3.1. Дејство пресуде Европског суда за људска права	62
2.3.3.2. Упоредни преглед надлежности Суда правде ЕУ и Европског суда за људска права	63
III ПЕРСПЕКТИВЕ ПРИСТУПА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЕВРОПСКОЈ КОНВЕНЦИЈИ ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА.....	66
1. Увод у правни поредак ЕУ.....	66
1.1. Настанак Европске уније - оснивачки уговори.....	66
1.2. Институције Европске уније	68
1.3. Устав Европске уније	77
1.4. Значај Лисабонског уговора за међународноправни субјективитет ЕУ.....	78
1.5. ЕУ као унапређена међународна организација	80
1.6. Принципи и правна природа комунитарног права	81
1.7. Однос комунитарног права према правима држава чланица.....	84
1.7.1. Непосредно дејство и примена комунитарног права.....	84
1.7.2. Супрематија	86
1.8. Одговорност држава за повреду комунитарног права	88
1.9. Извори комунитарног права	89
2. Спремност Европске уније за приступање Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода	92

2.1. Основна права и улога политичких институција	101
2.1.1. Саветодавно мишљење бр.2/94.....	103
2.1.2. Екстерна и интерна овлашћења.....	104
2.1.3. Антидискриминациони прописи	105
2.2. Основна права и општи принципи као стандарди који обавезују заједницу.....	107
2.2.1. Фундаментална права као основ за стављање ван снаге прописа Заједнице	109
2.2.2. Извори фундаменталних права изведени на суду.....	111
2.2.3. Различити степени заштите за различита права.....	119
2.2.4. Изузеци и ограничења обима права	120
2.2.5. Оспоравање административних аката због повреда фундаменталних права	121
2.3. Када су земље чланице обавезане принципима људских права	125
2.3.1. Судска пракса изван области примене права Заједнице/ограничења примене права Заједнице и домаћа примена фундаменталних права Заједнице	132
3. Релевантни случајеви судске праксе Суда правде Европске уније и ЕСЉП из којих произлази принцип људских права као један од општих принципа права Заједнице.....	136
IV БУДУЋНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СИСТЕМУ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА.....	152
1. Нацрт Споразума о приступању Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода.....	153
1.1. Оквир приступања и амандмани на одредбу чл. 59 Конвенције.....	155
1.2. Резерве на Конвенцију и на Протоколе.....	158
1.3. Кореспондентни механизам	159
1.3.1. Интервенција треће стране и кореспондентни механизам	160
1.3.1.1. Представка усмерена против једне или више држава чланица ЕУ, али не против саме ЕУ (или обрнуто).....	161
1.4. Учешће ЕУ у Комитету министара Савета Европе	166

1.5. Учешће у трошковима везаним за Конвенцију	169
2. Мишљење Суда 2/13	173
2.1. Становиште Суда правде у погледу Нацрта споразума о приступању ЕУ Конвенцији.....	178
2.2. Сагласност Нацрта споразума о приступању са примарним правом ЕУ.....	179
2.3. Разилажења у новијој пракси два европска суда	197
2.4. Став Суда правде ЕУ о односу система заштите људских права у ЕУ и другим међународним организацијама	198
V ЗАКЉУЧАК	205
СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ.....	216
БИОГРАФИЈА АУТОРА	241
Прилог 1: Изјава о ауторству	
Прилог 2: Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада	
Прилог 3: Изјава о коришћењу	

СКРАЋЕНИЦЕ

ЕЗ – Европска заједница

ЕУ – Европска унија

ЕСЈП – Европски суд за људска права

ЕКЈП – Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода

ЕВРОАТОМ – Европска заједница за атомску енергију

ЕЗУЧ – Европска заједница за угаљ и челик

ЕСП – Европски суд правде

Суд ЕЗ - Суд Европских заједница

УЕЗ – Уговор о оснивању Европске заједнице

УЕУ – Уговор о Европској унији

УФЕУ – Уговор о функционисању Европске уније

ЕССП - Европска служба спољних послова

I УВОД

1. Предмет рада и његов значај

Модерне демократске државе данас не могу да се замисле као правне државе, односно државе владавине права, без поштовања људских права, и то оних која су гарантована међународним правом, кроз систем међународних конвенција.¹ Управо је развој система људских права један од основних чинилаца за опоравак међународног правног поретка након Другог светског рата.²

Иако су људска права класификована на више различитих начина, важно је напоменути да међународно право људских права наглашава да су сва људска права универзална, недељива и међусобно повезана, а недељивост људских права подразумева да ниједно право није важније од неког, било ког, другог.³ Наиме, људска права се дефинишу најчешће као она права која људско биће има самим тим што је људско биће, независно од воље државе.⁴

Термин “људска права“ се користи да означи широк спектар права, од права на живот до права на културни идентитет. Људска права укључују све основне предуслове за достојанство људског постојања.⁵ Треба напоменути да се током историјског развоја каталог људских права проширивао, првобитно у унутрашњем, потом и у међународном праву и овај развој још увек није завршен. Нова права се најпре нормирају међународним инструментима, потом се и озакоњују, а међународне институције кроз своју јуриспруденцију пружају тумачење ових права.⁶

¹ Б. Кривокапић, И. Крстић, М. Пауновић, *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013., 21.

² М. Јовановић, И. Крстић, „Људска права у XXI веку: Између кризе и новог почетка“ *Анали правног факултета у Београду*, вол.57, бр. 4, 2009, 4.

³ Н. Поповић, „*Политика људских права Европске уније*“, *Политичка мисао*, Вол. XLV, (2008.), бр. 3-4, 161–185.

⁴ Б.Кривокапић, И.Крстић, М. Пауновић, 21.; М. Пауновић, *Основи људских права*, Досије, Београд 2002., 9.

⁵ Н. Поповић, *op.cit.* фн.3.

⁶ Б.Кривокапић, И.Крстић, М. Пауновић, 25.

Једна важна импликација наведених карактеристика је обавеза да људска права буду заштићена законом ("владавина права"). Следствено томе, спорови проистекли из тврдњи о кршењу тих права решавају се пред надлежним, непристрасним и независним судом, у поступцима који обезбеђују потпуну једнакост и правичност свим странама, а у складу са јасним, конкретним и одредбама закона, познатим јавности.⁷

Идеја основних права настала је из потребе да се заштити појединац од арбитрарне употребе државне власти, као и из обавезе власти држава да се уздрже од одређених радњи. Људска права у овој категорији се обично називају "слободе" и посматрају се као предуслов за обезбеђење људског достојанства.⁸

Специфична природа људских права, као основни предуслов за људски развој, подразумева њихов утицај на односе између појединца и државе, као и између самих појединаца. Однос „појединац – држава“ је познат као "вертикални ефекат" људских права. Док је примарна сврха људских права да установе правила за односе између појединца и државе, нека права такође могу имати импликације на саме односе међу појединцима. Тај "хоризонтални ефекат" подразумева, између осталог, да власти држава имају не само обавезу да се уздрже од кршења људских права, али такође и да заштите појединца од повреда права од стране других појединаца. Илустрације ради, право на живот тако значи да власт мора настојати да заштити људски живот од радњи људска бића да неке то право одузму. Слично томе, обавеза је власти да заштити појединца од незаконитог мешања у њихову приватност.⁹

На међународном нивоу, разлика је направљена између грађанских и политичких права, с једне стране, и економских, социјалних и културних права, с друге стране. Ова права су дефинисана и класификована на овај начин још

⁷ Н. Поповић, *op.cit.* фн.3.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

Универзалном декларацијом о људским правима¹⁰, с тим да су ова права разрађена и Међународним пактом о грађанским и политичким правима¹¹ и Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима.¹² Дакле, својеврсну прекретницу ка међународним људским правима, представља Други светски рат.¹³ Следи доношење бројних аката чији је предмет заштита људских права на регионалном нивоу,¹⁴ од којих је свакако најзначајнија Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција) која је усвојена 04. новембра 1950. године у Риму.¹⁵ Конвенција представља резултат покрета за сарадњу у оквиру земаља западне Европе, који је 1949. године довео до конституисања Савета Европе. Пре доношења Конвенције, покушај кодификације људских права је извршен доношењем Универзалне декларације о људским правима Уједињених нација 1948. године, али је недостатак овог акта био у томе што њиме нису предвиђени одговарајући механизми за имплементацију у системе свих држава света, стога су даљи напори у овом правцу, остали на Конвенцији. Наиме, Конвенција, поред тога што предвиђа да људска права и слободе морају бити гарантована и заштићена у правним системима сваке државе, уводи и правосудне и политичке механизме

¹⁰ Универзалну декларацију усвојила је Генерална скупштина Уједињених нација (A/RES/217, 10. децембра 1948. у палати Шајо у Паризу). ФНРЈ је том приликом била једна од осам уздржаних земаља (ФНРЈ, Саудијска Арабија, Јужноафричка Република, СССР, Украјина, Белорусија, Чехословачка и Пољска).

¹¹ Усвојен и отворен за потписивање и ратификовање, или приступање, резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200 А(XXI) од 16. децембра 1966. године, а ступио је на снагу 23. марта 1976. године када је потребних 35 држава депоновало инструменте о ратификацији или приступању. СФРЈ је ратификовала Пакт законом од 30. јануара 1971. године („Службени лист СФРЈ“, бр. 7/1971).

¹² Усвојен и отворен за потписивање и ратификовање, или приступање, резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200 А(XXI) од 16. децембра 1966. године. Пакт је ступио на снагу 3. јануара 1976. године. СФРЈ је Пакт ратификовала у јулу 1971. године („Службени лист СФРЈ-Међународни уговори“, бр. 7/71).

¹³ Б.Кривокапић, И.Крстић, М. Пауновић, 24.

¹⁴ Као што су нпр. Америчка конвенција о људским правима из 1969. године, Афричка повеља о правима човека и народа из 1981. године.

¹⁵ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са протоколом број 11 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, протокола број 4 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у конвенцију и први протокол уз њу, протокола број 6 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, протокола број 7 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, протокола број 12 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и протокола број 13 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима („Службени лист СЦГ“ - Међународни уговори, бр. 9/2003)

помоћу којих повреде ових права могу да буду предмет испитивања на међународном нивоу, чиме заштита људских права превазилази националне оквире. Следствено томе, поступци државних органа могу да буду предмет испитивања на међународном нивоу, чак и ако су у складу са националним законодавством, чиме се ограничава и законодавна власт националних парламената.¹⁶

1.1. Појмовна одређења: међународно право, право Европске уније

1.1.1. Међународно право

Међународно право је инструмент изражавања и усклађивања партикуларних интереса држава.¹⁷ Оно представља специфичан нормативни поредак, који регулише одређене друштвене односе и процесе у међународној заједници. У међународно право спада и право супранационалних заједница, као што је Европска унија.

Иако ова грана права пролази кроз стални процес унапређења, те кроз специјализовање нових грана права, у стручној литератури препознаје се тенденција позната као фрагментација међународног права. Једно од таквих становишта образложено је кроз однос према праву Европске уније, односно комунитарном праву.¹⁸

¹⁶ Видети више: Врађанац, Д., *Европски суд за људска права* (монографија), Центар за антиратну акцију Београд, 2002. године

¹⁷ Етински, Р., *Међународно јавно право*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад 2004, 3.

¹⁸ Brownlie, I., *Principles of Public International Law*, Fifth Edition, Oxford University Press, www.scribd.com (јул 2014. године)

Наиме, међународно право се још од почетка међународног организовања сусреће с проблемом сопствене фрагментације, док је у новије време овакав тренд још више изражен, што је навело и Комисију за међународно право да се позабави тим питањем. Један од најистакнутијих правних поредака који има своје порекло у међународном уговору представља комунитарни правни поредак, као особени правни поредак са достигнутим високим степеном конституционализације.¹⁹

С тим у вези, ипак на међународноправном нивоу, међународно право у односу на комунитарно право ипак има примат, пре свега право базирано на Повељи УН, што је поштовано и потврђивано и кроз праксу Суда правде Европских заједница. Међутим, поступајући у поступку због кршења основних права загарантованих у комунитарном правном поретку путем мера усвојених у антитерористичкој борби од стране Савета безбедности УН и имплементираних од стране комунитарних органа, Суд правде Европских заједница је констатовао да уставне гаранције основних права садржане у комунитарном праву, као аутономном правном систему, не смеју бити доведене у питање ниједним међународним споразумом, па чак ни Повељом УН и резолуцијама Савета безбедности усвојеним на основу Главе VII Повеље, па је поништио оспорену уредбу Савета ЕУ усвојену ради примене одговарајућих резолуција Савета безбедности.²⁰ Дакле, и сама Повеља Уједињених нација предвиђа поштовање људских права као предуслов за ваљаност одлука Савета безбедности. И то је чак изричито речено у чл. 24, ст. 2, наравно када се он чита повезано са одредбама прва два члана Повеље, на које се позива.²¹

У својим ставовима, аутор Б. Ракић дакле ставља нагласак на недостатак јединствених стандарда у погледу заштите људских права, пре свега на усклађеност овакве заштите на нивоу система Уједињених нација, с тим да

¹⁹ Ракић, Б., „Фрагментација међународног права и европско право – на западу нешто ново“, *Анали Правног факултета у Београду*, часопис за правне и друштвене науке, бр. 2009-1 (стр.122-147)

²⁰ Ibid.

²¹ Ракић, Б., „Европски суд правде између људских права и борбе против тероризма – однос међународног и европског права“, *Анали Правног факултета у Београду*, часопис за правне и друштвене науке, бр. 2009-2 (стр. 155-185)

именовани у међународним и националним судовима види потенцијал да се међународно право сачува од фрагментације:

Наиме, Суд правде Европских заједница би, у поступку оцене законитости оспорене уредбе Савета Европске уније, чију правну ваљаност, као комунитарног акта, има право да цени према чл. 230. Уговора о оснивању ЕЕЗ²², био овлашћен, чак и обавезан, да се стави у позицију тела које је доносило ту уредбу, чији је циљ примена резолуције Савета безбедности, а то је Савет Европске уније, које тело је, према Повељи УН, имало право и дужност да оцени усклађеност те резолуције са циљевима и начелима из Повеље. Један од циљева је управо и унапређивање и подстицање поштовања људских права и основних слобода прописаних Повељом, те да се на основу те оцене определи да ли ће извршавати резолуцију у питању или не. Обавезу Заједнице и њених органа да поштују међународно право, прокламовао је и сам Суд правде Европских заједница. Суд правде је дакле имао могућност и обавезу не само да цени склад оспорене уредбе са правилима о заштити људских права из комунитарног правног поретка, већ и са правилима о заштити људских права која постоје на нивоу Уједињених нација, не ограничавајући се само на норме *iuris cogentis*, као и да цени склад самих резолуција Савета безбедности, ради чије примене је донета оспорена резолуција, са тим правилима о заштити људских права која важе у оквиру правног система УН, све то у циљу оцене да ли је Савет ЕУ био дужан да донесе акт о примени тих резолуција *iuris cogentis* или је могао и морао да одбије да их примени због несагласности са циљевима и начелима Повеље, превасходно са циљем поштовања људских права. У случају да констатује поменуто кршења људских права, Суд је могао и морао да поништи уредбу о којој је реч, применом чл. 230 Уговора о оснивању ЕЕЗ.²³

На захтеве заштите људских права почело се позивати у Резолуцији бр.1456 из 2003. године, у контексту одредбе да је свака држава у обавези да усклади мере у

²² Уговор о оснивању ЕЕЗ усвојен је у Риму 25.марта 1957. године; чл. 230 гласи.:“Заједница успоставља све одговарајуће облике сарадње са Саветом Европе.“

²³ Ibid.; Ракић, Б., 181.

борби против тероризма са својим обавезама према међународном праву, а нарочито с међународним правом, избегличким и хуманитарним правом.²⁴

1.1.2. Право Европске уније

Иако у правној теорији не постоји јединствена дефиниција појма и правне природе Европске уније (у даљем тексту: ЕУ), није спорно да, за разлику од других, типичних међународних организација чији су органи састављени од представника држава чланица и где се доносе одлуке необавезујећег карактера, ЕУ карактерише наднационалност, која је разликује и одваја од других поменутих међународних организација и даје јој карактеристике *sui generis* творевине (јединствене творевине). „ЕУ је специфична међународна организација, без преседана у историји, са елементом наднационалности, који, омогућава процес интеграције“.²⁵

Када је реч о утемељењу права ЕУ, налазимо га, пре свега, у идеји економске сарадње у смислу стварања заједничког тржишта, са слободним прометом робе, људи, услуга и капитала. До права ЕУ какво је оно данас, довели су оснивачки уговори, односно Римски уговори²⁶, Уговори о ЕУ из Мастрихта²⁷, Амстердама²⁸ и Нице²⁹, који акценат стављају на институционална питања, те спољну и

²⁴ UN Security Council Resolution 1456, Combatting Terrorism; Вид. Јончић, В., *Међународно хуманитарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2010.

²⁵ Влада Републике Србије, ”Основни појмови о Европској унији”
<http://obuka.seio.gov.rs/mod/resource/view.php?id=13> (мај 2014. године)

²⁶ Тзв. „Римски уговори“, потписани су 25. марта 1957. године, а ступили су на снагу 1. јануара 1958. године

²⁷ Уговор о Европској унији (Мастрихтски уговор), потписан дана 7. фебруара 1992. године, а ступио на снагу 1. новембра 1993. године и њиме је створен нови ентитет Европска унија.

²⁸ Уговор из Амстердама, усвојен 16. и 17. јуна 1997. године, а на снагу је ступио 1. маја 1999. године

²⁹ Уговор из Нице је усаглашен на састанку Европског већа одржаним у Ници почетком децембра 2000, потписан је 26. фебруара 2001, а ступио на снагу 1. фебруара 2003. Уговор садржи измене Уговора о Европској унији, (Уговора из Мастрихта), којим је утемељена Европска унија и Римских уговора, којима су утемељене Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију.

безбедносну политику, па све до Лисабонског уговора који је ступио на снагу у децембру 2009. године, а који наглашава принципе основних људских права и слобода у Унији. Данас Европска унија представља једну од најмоћнијих нормативних сила на светској политичкој сцени.³⁰

Од оснивања прве европске заједнице – Европске заједнице за угаљ и челик 1951. године, било је предвиђено да се о тумачењу и заштити законитости у оквирима ове организације стара тадашњи Суд Европске заједнице за угаљ и челик, што по ступању на снагу Римских уговора, 1958. године, прелази у надлежност Суда европских заједница. У Уговору о Европској унији, у том контексту се помиње Суд правде европских заједница, а након ступања на снагу Лисабонског уговора, Суд правде Европске уније. Суд се у међувремену толико развио, да је прешао пут од обичне судске инстанце до уставног центра Европе, како је сада позициониран.³¹

Европска унија државама чланицама намеће обавезу ратификовања Конвенције, а сама је изван домашаја њене примене.

У конкретном смислу, приступање ЕУ Конвенцији значило би да се физичким и правним лицима даје право да Европском суду за људска права у Стразбуру подносе представке против одлука Уније и њених институција. Приступање би, такође, ојачало веродостојност ЕУ, јер би грађанима била пружена заштита у односу на акте ЕУ, слично оној заштити коју тренутно уживају у односу на све државе чланице. Осим тога, подвргавање правног система ЕУ спољној контроли могло би довести и до тога да ЕУ побољша приступ властитим системима

Уговор из Нице садржи и седам анекса који се односе на: Протокол о проширењу ЕУ, Декларацију о проширењу ЕУ, Декларације о квалификованој већини и блокирајућој мањини у контексту проширења, Декларацију о месту одржавања ЕВ, Декларацију о будућности Уније, Протокол о статуту Европског суда, Измене Протокола о привилегијама и имунитетима, Нацрт Протокола о финансијским последицама престанка Уговора о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик као и успостављању и вођењу истраживачког фонда за угаљ и челик.

³⁰ J.W. de Zwaan, J. Jans, J., Nelissen, F. Blockmans, S., (eds.), *The European Union: An Ongoing Process of Integration – Liber Amicorum Alfred E. Kellermann* (The Hague, TMC Asser Press 2004),

³¹ Станивуковић, М., *Појединац пред Судом европских заједница*, Службени гласник РС, Београд, 2009. година, 21-22

правних лекова пред судовима и другим телима. Коначно, с обзиром на то да Унија Повељом о основним правима³² потврђује сопствене вредности, њен приступ Европској конвенцији дао би снажан политички сигнал усклађености ставова и подударности ширих интереса Уније и „шире Европе представљене у Савету Европе и његовом систему људских права”.³³

Формалноправно, ЕУ приступа Конвенцији на основу Споразума о приступању који се закључује у складу са одредбом члана 218. Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ)³⁴. Овакав Споразум, поред тога што мора проћи поступак одобрења институција ЕУ, подлеже и индивидуалној ратификацији у државама чланицама. Такође, Споразум о приступању мора бити одобрен у складу са уставом предвиђеном процедуром ратификације и од стране свих држава чланица Конвенције.³⁵

Поред наведеног, постоји још низ корака које треба предузети пре формалног приступања ЕУ Конвенцији. Неки од ових корака су и именовање судија из ЕУ као организације у Европски суд за људска права, односно уопштено учешће органа ЕУ у раду Савета Европе, могућност интервенције Европског суда правде пре разматрања предмета пред Европским судом за људска права, као и прилагођавање процедура пред Европским судом за људска права у погледу приватних, али и међудржавних представки.

³² Повеља о основним правима ЕУ - Charter of fundamental rights of the European Union (2000/C 364/01), www.eoparl.europa.eu/eur

³³ Françoise Tulkens, “EU Accession to the European Convention on Human Rights”, European Judicial Training Network – Human Rights and Access to Justice Seminar, Poland, March 2013, European Judicial Training Network http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Independent%20Seminars/Human%20Rights%20and%20Access%20to%20Justice%20Seminar/Krakow_Tulkens_final.pdf (април 2015.); Махмутовић А., *Перспективе приступа ЕУ Конвенцији*, www.dnevniavaz.ba (новембар 2012. године)

³⁴ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2012/C 326/01 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>)

³⁵ Ibid.

2. План излагања и методологија рада

Предмет истраживања ове докторске дисертације јесте перспектива приступања Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција).

Циљ ове дисертације је анализа развоја заштите људских права у оквиру ЕУ, уз сагледавање демократског потенцијала Уније, пре свега могућности или обавезе приступања ЕУ Конвенцији ради подстицања усклађеног развоја заштите људских права и најзад спречавање противречности у судској пракси Европског суда за људска права у Стразбуру и Суда правде Европске уније у Луксембургу (у даљем тексту: Суд). Према становишту аутора докторске дисертације, приступање Европске уније Конвенцији би, најпре, допринело кредибилитету укупне политике људских права у ЕУ.

Имајући у виду обим праксе судова у Стразбуру и Луксембургу, затим примену релевантних прописа Савета Европе и Европске уније, у изради дисертације је доминирала употреба нормативног метода. Свакако је значајна и употреба упоредноправног метода која је била условљена у анализи односа и између наведена два суда и њихове судске праксе, као и у анализи потенцијалног приступања Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода. У том смислу је, при еволутивној анализи институција Европске уније, конститутивних уговора Европских заједница и Европске уније, те мишљења и ставова изнетих у релевантној стручној литератури о конкретним правним питањима, затим односа између два европска суда, употребљен и историјскоправни метод, будући да је анализиран досадашњи развој, принципи заштите људских права, како на нивоу држава чланица, тако и на нивоу Европске уније као посебног ентитета. С обзиром комплексност теме, неопходно је било и комбиновање наведених метода са методама других друштвених наука.

У изради дисертације, релевантну грађу чине прописи међународноправног карактера, те је посебна пажња усмерена на праксу наведених европских судова,

која је веома значајна у испитивању потенцијалног приступања Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода. С тим у вези на комплексност материје и конкретног приступања, које је предмет истраживања, утицала је чињеница да Споразум о приступању Европске уније Конвенцији није ступио на снагу, надаље околност да се Суд правде негативно изјаснио на сам Нацрт овог Споразума, што његов опстанак чини неизвесним.

Дисертација је конципирана у пет поглавља, тачније, поред увода и закључка, рад садржи три тематска поглавља.

Након што се у уводном делу рада аутор осврће на појмовна одређења међународног права уопште и права Европске уније, те на значај приступања Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, за заштиту људских права у Европи, прелази се на развој концепта људских права у склопу европских интеграција.

Врло важан сегмент у овом поглављу дисертације чине делови о историјату људских права и њиховој заштити почев од настанка Европске економске заједнице, па преко уговора о Европској унији, до заштите људских права како је она данас у Европи регулисана. Надаље се, у оквиру овог поглавља, аутор осврнуо на механизме заштите људских права пред међународним судовима и другим телима. Овде је обухваћен материјалноправни оквир заштите људских права у Европској унији, односно описан је положај Европске уније у Савету Европе, те је пажња усмерена на Повељу о основним правима ЕУ, која представља најважнији извор заштите људских права. У оквиру материјалноправних извора заштите људских права у Европи, истакнут је и најважнији акт који регулише ову област, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода. Поред материјалноправног оквира заштите људских права, анализиран је и процесноправни оквир, односно заштита људских права приказана су кроз судски систем у Савету Европе, односно пред Европским судом за људска права и у Европској унији. На крају овог поглавља дат је упоредни преглед надлежности Суда правде ЕУ и Европског суда за људска права.

Кључни део дисертације представљен је у поглављу у коме су појашњене перспективе приступа ЕУ Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода кроз основе и положај људских права у Унији, надаље кроз питања која се тичу п основних права и општих принципа у виду стандарда који обавезују ту заједницу. На крају је дат одговор на питање када су земље чланице обавезане принципима људских права, као и која је улога политичких институција када је реч о основним правима. У оквиру овог поглаваља, аутор је обрадио принципе права које се ствара и односи на уређивање друштвених односа у оквирима Европске заједнице, Европске заједнице за угаљ и челик и Европске заједнице за атомску енергију (Евроатом), а које је првобитно названо правом европских заједница или комунитарним правом, а које се нешто касније, након ступања на снагу Уговора о Европској унији, почело се називати правом Европске уније, док се у последње време врло често употребљава појам европско право, односно право Европске уније. Комунитарно право је, дакле, скуп правила и обавеза, које обавезује државе чланице Европске уније. Обрађена је област природе комунитарног права, основне карактеристике истог, као и област примене комунитарног права, најзад и одговорност државе за повреду одредаба комунитарног права и извори тог права. Затим је обрађена материја везана за настанак Европске уније, почев од закључења оснивачких уговора и прегледа институција, преко Устава ЕУ све до значаја Лисабонског уговора за међународноправни субјективитет ЕУ.

Важан део рада посвећен је релевантним случајевима судске праксе Суда правде ЕУ у којима се принцип људских права потврђује као један од општих принципа права Заједнице, с нагласком на случајеве Босфор против Ирске³⁶, Коста против Е.Н.Е.Л.³⁷, Ван Генд&Лос против Службе унутрашњих прихода Холандије³⁸,

³⁶ Bosphorus Hava Jollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland, ECHR 2005.

³⁷ Flaminio Costa v E.N.E.L. Judgment of the Court of 15 July 1964. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61964CJ0006>)

³⁸ NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration, Judgment of the Court of Justice of 5 February 1963. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61962CJ0026>)

Штаудер против града Улма³⁹, Интернационал Ханделсгезелшафт,⁴⁰ те случајеве Шапелтон против Ирске⁴¹ и Метјус против Уједињеног Краљевства.⁴²

Судска пракса Суда правде Европске уније и Европског суда за људска права је представљена кроз релевантне случајеве који су анализирани у појединим поглављима узимајући у обзир њихов значај и повезаност са темом конкретног поглавља дисертације.

Када је реч о поглављу које је усмерено на будућност Европске уније у систему заштите људских права, истакнут је, пре свега, значај одредаба Нацрта споразума између ЕУ и држава уговорница Конвенције⁴³ и Мишљења Суда правде бр 2/13 из децембра 2014. године о самом Нацрту Споразума о приступању, која акта, за сада, опредељују стање ствари у погледу приступања Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода.

Наиме до закључења Споразума о приступу Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, до окончања истраживања⁴⁴ није дошло. Упркос томе, дисертација је поставила темеље евентуалном закључењу Споразума, полазећи пре свега од напред поменутог Нацрта споразума који је израдила радна група Управног комитета за људска права (CDDH).⁴⁵ Међутим, Суд правде Европске уније се 18. децембра 2014. године огласио Мишљењем бр. 2/13 изразивши неслагање с Нацртом, уз образложење да се у њему није водило

³⁹ Case of Stauder v. City of Ulm, No. 29/69 Judgment of the Court of 12 November 1969. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61969CJ0029> (Сајт посећен у априлу 2014. године)

⁴⁰ Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Solange I), No.11/70, Judgment of the Court of 17 December 1970. <http://eur-lex.europa.eu/>, (Сајт посећен у априлу 2014. године);

⁴¹ Application no. 56588/07, ECHR 2010.

⁴² Application no. 24833/94, ECHR 1999-I

⁴³ Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH *ad hoc* Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

⁴⁴ Април 2016. године

⁴⁵ Ibid.

рачуна о „специфичним карактеристикама” ЕУ, како то налаже члан 6. став 2. Уговора о ЕУ и Протокол бр. 8. уз Лисабонски уговор.⁴⁶

На крају су изнета закључна разматрања, те појединачни закључци до којих се дошло у истраживању.

⁴⁶ Opinion 2/13 - Opinion of the Court of Justice (Full Court) of 18 December 2014. Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU - Draft international agreement - Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms - Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties. (<http://curia.europa.eu/>- сајт посећен у марту 2015. године)

II РАЗВОЈ КОНЦЕПТА ЉУДСКИХ ПРАВА У СКЛОПУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

1. Историјат људских права у ЕУ

Половином прошлог века, када су потписана прва три уговора Европских заједница, нису биле актуелне одредбе о заштити људских права у областима деловања Заједнице, међутим, након више од 50 година од оснивања Европске заједнице за угаљ и челик, дошло је до веома важних промена на овом пољу.

Наиме, у Луксембургу је 17. и 18. фебруара 1986. године потписан Јединствени европски акт⁴⁷, који је садржао измене и допуне основних уговора и одредбе о Европској сарадњи у области спољне политике, и у чијој се Преамбули помиње се одлучност да се заједнички ради на промовисању демократије на основама права признатих у уставима и законима држава чланица, у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, те Европској социјалној повељи.⁴⁸

Изостанак било којих одредница које би се односиле на основна људска права и вредности у првим уговорима објашњаван је на различите начине. Наиме, Уговор о оснивању Европске одбрамбене заједнице је потписало шест првих земаља чланица 1952. године, у време када су се полагале велике наде у европске интеграције. Амбициознији предлози за формирање Европске политичке заједнице били су дефинисани 1953. године, и представљени у новом нацрту Уговора, чији је један од примарних циљева била заштита људских права и основних слобода. Одредбе Европске конвенције за заштиту људских права и

⁴⁷Јединствени европски акт је ступио на снагу 1986. године и њиме је иницирана европска монетарна и политичка унија и развој слободног унутрашњег тржишта, регулисана спољнополитичка сарадња држава чланица, проширена искључива надлежност ЕЕЗ на области, као што су заштита животне средине, истраживачка, технолошка и регионална политика и извршене значајне институционалне промене (већи утицај у одлучивању Европског парламента и увођење квалификоване већине као преовлађујуће у начину одлучивања Савета министара.

⁴⁸ Поповић, Н., „Политика људских права Европске уније“, стручни чланак, www.scribd.com (сајт посећен у априлу 2014. године);

основних слобода (ЕКЉП) требало је да буду инкорпорисане у тај нови Уговор. У 1954. години је предлог о оснивању политичке уније напуштен пошто француска Национална скупштина није ратификовала Европски одбрамбени споразум. Није стога било изненађујуће ни што су озбиљне резерве изражене и када се приступило писању Уговора о Европској економској заједници (ЕЕЗ).⁴⁹

Уговор о ЕЕЗ из 1957. године је био суштински усмерен на економску интеграцију и није било помена о политичком уједињавању или о људским правима иако су преамбуле различитих уговора, укључујући ограничени Уговор о ЕЗУЧ, садржале идеалистичке реторичке формулације да је економска интеграција пут ка бољој будућности а не крајњи циљ. Поглед у историју открива да су аутори претпостављали да функционално ограничена економска организација неће кршити традиционално заштићена фундаментална људска права и да ће моћни економски чиниоци бити актери на које ће највећим делом бити усмерени ти интеграциони процеси а не појединачни грађани или други рањиви корисници система заштите људских права.⁵⁰

Међутим, релативно скоро након ступања на снагу Уговора о оснивању Европске економске заједнице (ЕЕЗ), чији је рад формално отпочео 1958. године, потписивањем Римских уговора, почињу да се постављају питања заштите права појединаца, у чему је кључну улогу одиграо Суд Европских заједница у Луксембургу, данашњи Суд правде ЕУ. Наиме, овај суд се први пут сусрео са питањем заштите права појединца у случају Штаудер против града Улма⁵¹, у коме се радило о праву на заштиту приватности приликом остваривања одређеног облика социјалне помоћи. Од тог случаја, Суд правде ЕУ је кроз своје пресуде почео изграђивати политику људских права Заједнице. Већ наредне године, у случају Интернационале Ханделсгезелшафт, овај Суд је стао на становиште да поштовање основних људских права представља саставни део општих начела

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Case of Stauder v. City of Ulm, No. 29/69 Judgment of the Court of 12 November 1969. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61969CJ0029> (сајт посећен у априлу 2014. године)

права које штити сам Суд правде ЕУ, те да заштита тих права мора бити осигурана у оквиру структуре и циљева Заједнице⁵².

С тим у вези, значајан документ, који је настао 1977. године, јесте Декларација Европског парламента, Савета и Комисије о заштити основних права⁵³, која је уједно и први документ у којем су три кључне институције Заједнице први пут препознале значење људских права. Овде пак, треба имати у виду и чињеницу да су, у домену међународне заштите људских права, до наведеног периода већ донета значајна акта. Тако је 1966. године Генерална скупштина Уједињених нација усвојила Међународни пакт о грађанским и политичким правима, као и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, и та акта су ступила на снагу управо десетак година након потписивања. У сваком случају, током шездесетих и седамдесетих година прошлог века, у међународним односима је битно повишена свест о улози и заштити људских права на нивоу Заједнице.⁵⁴

Суштинске промене у политику заштите људских права Заједнице, унели су Уговор из Мастрихта, којим је успостављена структура ЕУ, као и Уговор из Амстердама којим се јасно успостављају одредбе о поштовању људских права и слобода, односно: „Суд правде добија право да оцењује да ли органи Заједнице поштују основна права, комунитарно право мора бити у складу са Европском конвенцијом о људским правима, Унија се заснива на начелима слободе, демократије и поштовања људских права и основних слобода, Савет има право да (квалификованом већином) донесе одлуку о кажњавању државе чланице која не поштује ова начела.“⁵⁵ Овај уговор је свакако унапредио стање у одређеним подручјима везаним за политику људских права Уније.

⁵² Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Solange I), , No.11/70, Judgment of the Court of 17 December 1970. <http://eur-lex.europa.eu/> (сајт посећен у априлу 2014. године);

⁵³ Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission, Official Journal C 103, 27/04/1977.

⁵⁴ Н. Поповић, *op.cit.* фн.3.

⁵⁵ *op.cit.* фн. 28.

Појединим одредбама овог Уговора, које су кључне за политику људских права Уније, проширују се овлашћења Суда Европских заједница тако да тај Суд постаје надлежан и за случајеве кршења људских права појединаца када их почине институције Уније и прописује се могућност Савета за предузимање мера сузбијања дискриминације.⁵⁶ До склапања Уговора из Амстердама, политика људских права Уније била је заснована углавном на забранама кршења људских права, уз надзор који је Суд Европских заједница обављао кроз своје пресуде и већ успостављену судску праксу. Међутим, након Уговора из Амстердама, унапређена је улога и других институција Уније, давањем могућности за предузимање конкретних мера на пољу заштите људских права. Тако, у мишљењима Суда Европских заједница, примена Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, почела се исприплетати са иницијативама за приступање ЕЗ Конвенцији већ од седамдесетих година прошлог века. Тако се Суд Европских заједница у случајевима чији је предмет заштита људских права, почео позивати на међународне уговоре, као и на Европску конвенцију, у случајевима када је од њега затражено претходно мишљење.⁵⁷ С тим у вези ваља истаћи да је Европска комисија 1979. године објавила свој први предлог за приступање Заједнице Европској конвенцији. Тим предлогом се захтевало да и институције Заједнице, а не само државе чланице, подлежу обавезама из Конвенције. Међутим, такав предлог Комисије Савет није прихватио.⁵⁸

Наредна битна етапа у развоју политике људских права ЕЗ, уследила је када Савет 1994. године упутио Суду Европских заједница захтев за давање мишљења у вези са питањима усклађености приступања ЕЗ Европској конвенцији са одредбама Уговора о оснивању ЕЗ. Суд је у свом Мишљењу 2/94 од 28. марта 1996.⁵⁹ стао на становиште да би приступање Конвенцији довело до значајних промена у

⁵⁶ Члан 13 Уговора из Амстердама

⁵⁷ Суд ЕЗ се први пут позива на Конвенцију у случају *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*, (Judgment of the Court of 14 May 1974.) - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61973CJ0004> (сајт посећен у априлу 2014. године)

⁵⁸ Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

⁵⁹ European Court of Justice, 1994.: Opinion 2/94 of the Court of 28 March 1996

постојећој структури Заједнице, јер би подразумевало улазак Заједнице у посебан међународни институционални оквир, као и интеграцију свих одредаба Конвенције у правни поредак Заједнице.⁶⁰

Значајно место у регулисању људских права унутар Заједнице има Повеља о основним правима Европске уније⁶¹ (у даљем тексту: Повеља) донета у Ници, у децембру 2000. године, а проглашена у децембру 2007. године, те потписивање Лисабонског уговора у децембру исте године. Наиме, Повеља о основним правима ЕУ је донета као самостални, али, у прве четири године, необавезујући акт у којој су први пут у једном документу пописана постојећа права до тада загарантована Оснивачким уговорима, општим начелима и уставним традицијама држава чланица. Иако необавезујући акт, Повеља је и у те прве четири године од доношења служила као инспирација Суду ЕЗ који се на њу и позивао у појединим мишљењима. Повеља је тако 2004. године укључена у текст Европског устава као његов саставни, други, део, али је неуспех Устава на референдумима у Француској и Холандији 2005. године, онемогућио да она стекне обавезујући карактер, како у формалноправном смислу, тако и у друштвеном. Стога, у тежњи да повећају демократски легитимитет Уније, државе чланице 13. децембра 2007. године потписују Лисабонски уговор, те су, за потребе овог споразума, Комисија, Парламент и Савет Уније, поново потписали и прогласили Повељу о основним правима ЕУ, а како би иста постала правно обавезујући акт за институције Уније, иако она није уврштена у тексту ревидираних Оснивачких уговора, него се на њу позива измењени и допуњени чл. 6 Уговора о ЕУ, којим је прописано да ће Повеља имати једнаку правну вредност као и Оснивачки уговори и да ће Унија приступити Конвенцији. Овим је дакле постигнут велики напредак на пољу формално-правне заштите људских права, имајући у виду да је Повеља постала обавезујући акт и изричито је прописано приступање Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода.⁶²

⁶⁰ Н. Поповић, *op.cit.* фн.3.

⁶¹ Charter Of Fundamental Rights Of The European Union (2007/C 303/01) - <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2010/07/EU-Charter-of-fundamental-rights.pdf>

⁶² Н. Поповић, *op.cit.* фн.3.

Суд правде је, дакле, у свом дугогодишњем раду стао на становиште да *'опити принципи ЕУ права'* укључују заштиту фундаменталних права која су део заједничких уставних традиција земаља чланица и предмет су међународних споразума о људским правима на којима су те земље сарађивале или их потписале.⁶³

Заједница је постала моћна творевина чије се деловање значајно утицало на многе шире политичке и друштвене области и надлежност јој се протезала на поље заштите животне средине, заштите потрошача, културу, здравство и образовање. Путем доктрине директне примене Заједница је имала и директан правни утицај на приватне економске и трговинске интересе. Ти интереси су почели да траже правну заштиту за основна имовинска и економска права којима је посебна заштита била пружена Уставима неких од земаља чланица. Тако су први кораци начињени од стране Суда правде Европских заједница на пољу заштите основних људских права били у области економских права као што су право на имовину и слобода избора рада или професије.

Почетни импулс за став Суда да су основна права део правног система ЕЗ дао је изазов принципу супремације права Заједнице над надлежношћу земље чланице по коме је законодавство ЕЗ угрожавало значајна права заштићена националним прописима. У почетку су ставови које је развијао Суд правде имали подршку земаља чланица пошто је заштита тих права унета у право Заједнице од стране Суда као ограничење надлежности институција Заједнице а не као ограничење наметнуто земљама чланицама. Од тада је дошло до значајног проширења како судских тако и законодавних активности у области заштите људских права, укључујући проширење надлежности Суда да под одређеним околностима врши судску контролу поштовања основних људских права у актима земаља чланица. То је довело до појаве ставова да се ЕУ проширује и преузима надлежности које већ на адекватан начин врше национални уставни и Европска конвенција за заштиту људских права. Израда Повеље о фундаменталним правима и дебата која

⁶³ Н. Поповић, *op.cit.* фн.3.

се о њој водила такође илуструју те тензије. У тој дебати једни су позивали на снажнију и ширу улогу ЕЗ и Суда у заштити људских права, док су други сматрали да ЕЗ и Суд треба да имају ограничену улогу подршке, а саму Повељу су видели као инструмент релевантан примарно за институције ЕЗ, а не за земље чланице.⁶⁴

⁶⁴ Н. Поповић, *op.cit.* фн.3.

2. Механизми заштите људских права пред међународним судовима и другим телима

2.1. Општи осврт

Поштовање и заштита људских права је један од основних циљева међународне заједнице од завршетка другог светског рата, а да би се обезбедило поштовање људских права, потребно је установити механизме надзора над поштовањем људских права. Многи од стандарда који регулишу надзорне механизме укључени су у међународне споразуме о људским правима. Највећи допринос у том погледу дале су УН које су, полазећи до одредаба Повеље УН, даље надограђивале међународни систем заштите људских права кроз Универзалну декларација о људским правима, Међународни пакт о грађанским и политичким правима с факултативним протоколима и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима. Поред глобалног нивоа заштите људских права који се остварује кроз поменуте инструменте УН њихова заштита је обезбеђена и на регионалном нивоу, па тако у тзв. опште механизме заштите људских права спадају и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода⁶⁵, Европска социјална повеља, Америчка декларација о правима и обавезама човека, Америчка конвенција о људским правима и Афричка повеља о правима човека и народа. Неки уговори само баве надзором, на пример Први протокол уз Конвенцију УН против тортуре, као и Европска конвенција о спречавању мучења.⁶⁶

Неколико надзорних механизма успостављено је на темељу одлука или резолуција представничких тела која надзиру поштовање људских права.

⁶⁵ Закон о ратификацији Конвенције за заштиту људских права и основних и основних слобода и протокола уз њу, "Службени лист СЦГ" - Међународни уговори, бр. 9/2003.

⁶⁶ Конвенција о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 9/2003; www.ecmi.de (сајт посећен у априлу 2014. године)

Примери органа којима су поверени надзор и одлучивање у том домену су Комисија за људска права Уједињених нација или Комитет министара Савета Европе. Типичан пример надзорних механизма који немају карактер уговора, представљају процедуре УН на основу Резолуције 1235⁶⁷ и Резолуције 1503⁶⁸. На регионалном нивоу, типичан пример таквих механизма можемо наћи у Декларацији Комитета министара Савета Европе о оснивању Европска комисија за борбу против расизма и нетолеранције.

Надзорни механизми су изузетно важни и обично су подељени у четири групе:

Први, и према неким стручњацима, најважнији, јесте механизам појединачне представке или жалбе. Један пример за овакав механизам је поступак пред Европским судом за људска права (како је то регулисано одредбама чл. 19-51 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода). Други пример је такав механизам успостављен Факултативним протоколом уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима.⁶⁹

Друга врста надзорног механизма је механизам извештавања. Водећи на глобалном нивоу су механизми извештавања Међународног пакта о грађанским и политичким правима и другим већим УН конвенцијама о људским правима. Дobar пример на регионалном нивоу је механизам Европске оквирне конвенција за заштиту националних мањина.⁷⁰

Трећа група надзорних механизма је међудржавни механизам жалбе. Овај механизам је укључен у неколико главних конвенција, као што су Међународни пакт о грађанским и политичким правима (члан 41) и Конвенција о спречавању и

⁶⁷ Резолуција СБ УН 1235 од 30. априла 1999. о Западној Сахари којом је продужен мандат Мировне мисије УН за одржавање референдума у Западној Сахари (MINURSO).

⁶⁸ Резолуција СБ УН 1530, усвојена 11. марта 2004, којом је само неколико сати после бомбашких напада у Мадриду, гласовима свих чланица Савета осуђен тај терористички чин.

⁶⁹ Службени лист СРЈ-Међународни уговори", бр. 4/2001

⁷⁰ Службени лист СРЈ-Међународни уговори", бр. 6/1998

кажњавању злочина геноцида⁷¹(чл. 8 и 9). У пракси овај механизам је од ограниченог значаја и веома ретко се користи.

Конечно, четврта група се састоји од система питања, теренских посета и других облика активности за утврђивање чињеница или саветодавних мисија. Оваква процедура је важна у утврђивању чињеница везаних за евентуалне повреде људских права, спречавању кршења истих и промовисању људских права. На глобалном нивоу, процедуре, као што су мисије за утврђивање чињеница укључене су, између осталог, у Опциони протокол уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.⁷² На регионалном нивоу, слични системи се могу наћи у Европској конвенцији о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања.⁷³

За остваривање и осигурање процеса заштите људских права значајну улогу имају и организације као што је Организација за безбедност и сарадњу у Европи – ОЕБС⁷⁴. Наиме, треба имати у виду да је успостављање механизма заштите људских права и постављање стандарда, политички процес. Многи документи релевантни за људска права садрже политички призив, али ипак могу бити важни и корисни у промовисању сагласности са стандардима људских права, а управо примери таквих докумената су поједине КЕБС/ОЕБС декларације. Најзад, значајна пажња се у тим процесима посвећује се заштити жена, деце, избеглица, особа са инвалидитетом и мањина.⁷⁵

⁷¹ Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида - Усвојена Резолуцијом 260 (III) А на Генералној Скупштини Уједињених нација 9. децембра 1948. године. Ступила је на снагу 12 јануара 1951. године

⁷² „Службени лист СЦГ - Међународни уговори", бр. 16/2005 и 2/2006

⁷³ Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 9/2003

⁷⁴ Установљена Хелсишким актом из 1975. године, под називом Конференција за безбедност и сарадњу у Европи (ЦЕБС), с намером да представља мултилатерални форум за дијалог и преговоре између истока и запада, да би 1994. године, на самиту у Будимпешти, била институционализована и добила данашњи назив Организација за безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС)

⁷⁵ Icelandic human right centre, *The United Nations* <http://www.humanrights.is/the-human-rights-project/humanrightscasesandmaterials/humanrightsinstruments/> (сајт посећен у априлу 2014. године)

Међународни инструменти људских права могу се поделити на глобалне инструменте, у којима свака држава на свету може бити странка, као што су Универзална декларација о људским правима, Конвенције УН о људским правима, инструменти који се тичу права на рад, инструменти заштите посебних група лица (избеглица, робова, жена итд.), процедурални инструменти (резолуције УН итд.), општи инструменти (конвенције, декларације итд.), као и међународно хуманитарно право. С друге стране постоје регионални инструменти, који су ограничени на државе у одређеном региону света, као што су Афричка унија, Организација америчких држава, Савет Европе, Европска унија, ОЕБС и Организација исламске конференције.⁷⁶

2.1.1. Механизми надзора у систему УН

Да би се утицало на државе које не испуњавају своје међународно преузете обавезе, у оквиру система УН постоје различити механизми надзора и то су: механизми надзора предвиђени међународним конвенцијама о људским правима, специјалне процедуре које се примењују у складу са одлукама релевантних УН надзорних тела и то Комисије за људска права, Поткомисије за заштиту људских права и Канцеларија високог комесара за људска права као посебан надзорни орган.⁷⁷

Међународне механизме надзора не треба схватити као замену за националне механизме и мере које се предузимају у циљу примене стандарда људских права јер је основна обавеза и одговорност сваке државе потписнице одређене конвенције да омогући остваривање људских права свих људи који су под њеном јурисдикцијом. Међутим, са интернационализацијом људских права и с признањем чињенице да заштита и промоција људских права није искључиво у националном домену, легитимни интерес међународне заједнице је да свака држава чланица обезбеди поштовање људских права у складу са међународно признатим стандардима.

⁷⁶ Ibid. fn.70.

⁷⁷ Ibid.

Међународне конвенције легислативног карактера дају оптималне могућности за заштиту и унапређење поштовања људских права. Појединац се у овом случају пред надлежним органима може позвати на своја права и ефикасно их штитити. Ипак, када је у питању међународни план, чињеница је да до сада прихваћени механизми надзора имају ограничени домет. Регуларни надзор, односно међународни надзор који се врши на основу извештаја које државе подносе у вези са применом ратификованих конвенција у области људских права, као и специјални надзори, било они који имају квазисудски карактер, било они које спроводе релевантна тела УН се у принципу сведе на политички притисак који се препорукама надлежних органа УН врши на државе чланице. У том смислу ситуација на универзалном плану далеко заостаје за оном која постоји на регионалном-европском плану.⁷⁸

2.2. Материјалноправни оквир заштите људских права у ЕУ

2.2.1. Европска унија у Савету Европе

Почев од 1992. године, Европска унија и Савет Европе су реализовали сарадњу у областима као што су људска права, демократија и владавина права у земљама које се граниче са ЕУ.

Савет Европе је међувладина организација, која броји 47 земаља чланица и представља 800 милиона људи, чиме покрива скоро цео европски континент. Све земље ЕУ су чланице Савета Европе. Комитет министара образује се од по једног представника из сваке државе чланице на министарском нивоу. Састав Савета осликава његову двоструку природу. Наиме, с једне стране реч је о институцији

⁷⁸ Мохоровић, Г., „Међународни систем људских права“, април 2006. године, <http://www.ecmi.de/> - (сајт посећен у априлу 2014. године).

заједнице међудржавног карактера, која је настала и чији начин рада је делом регулисан одредбама комунитарног права.⁷⁹

Основан 1949. године, Савет Европе настоји да обезбеди поштовање основних вредности, као што су људска права, демократија и владавина права, широм Европе. На тај начин, Савет Европе је најстарији европски чувар и заштитник људских права. Зато је природна тенденција да управо та област буде једна од кључних области сарадње између Савета Европе и ЕУ.⁸⁰

Оквир за однос између та два тела дефинисан током неколико „размена писама“ између две организације која се односи на консолидацију и интензивирање сарадње. Данас се два пута годишње одржавају четворострани састанци на којима учествују председавајући Европског савета, председник Европске комисије, као и председник Комитета министара и генерални секретар Савета Европе. На тим састанцима Председништво ЕУ, Европска комисија, председавајући Комитета министара и генерални секретар Савета Европе, размене информације у погледу својих програма, заједничких интереса и заједничких активности.⁸¹

Меморандум о разумевању потписан између Савета Европе и Европске уније 2007. године,⁸² потврђује да је Савет Европе репер за људска права, владавину права и демократију у Европи. У документу се такође истиче потреба за повезаношћу између правних норми обе организације у области људских права.

У Меморандуму се наводи да се њиме настоји постићи „веће јединство међу државама Европе кроз поштовање заједничких вредности плуралистичке демократије, владавине права и људских права и основних слобода“, као и кроз међусобну сарадњу и промовисање демократске стабилности и безбедности којој

⁷⁹ Д. Поповић, *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд, 2012., 25.

⁸⁰ Ibid. 26-27.

⁸¹ European Union external action service http://eeas.europa.eu/organisations/coe/index_en.htm (сајт посећен у мају 2014. године)

⁸² Меморандум о разумевању између Савета Европе и Европске уније, 117. седница Комитета министара (Стразбур, 10-11. мај 2007. године)

европска друштва и грађани теже. Посебно се указује на „јединствени допринос Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Европског суда за људска права, као и других инструмената и стандарда Савета Европе за заштиту права појединца“, узимајући у обзир значај Повеље о основним правима Европске уније, као и одредбе члана 6 став 2 Уговора о Европској унији. Потписници Меморандума су се позивају на Декларацију и Акциони план усвојен на Трећем самиту шефова држава и влада Савета Европе у Варшави у мају 2005. године, а нарочито на одлуку да се створи нови оквир за појачану сарадњу и политички дијалог, на основу смерница датих у Шестом поглављу Акционог плана. Додаје се да, имајући у виду стратешку визију садржану у извештају о односима између Савета Европе и Европске уније коју је припремио на захтев шефова држава и влада, премијер Луксембурга, тежећи ка интензивирању сарадње и обезбеђењу координације деловања о питањима од заједничког интереса, имајући у виду њихове компаративне предности, специфичности и унапређење постојећих добрих односа, имајући у виду и то да су шефови држава и влада на Трећем самиту Савета Европе у Варшави одлучили да све активности Савета Европе морају допринети њеном основном циљу, односно очувању и промовисању људских права, демократије и владавине права и да су усвојили Акциони план који дефинише области у којима би требало да буде ојачана улога Савета Европе као ефикасног механизма за европску сарадњу, договорили да своју сарадњу остварују у свим областима од заједничког интереса.⁸³

Циљеви и начела сарадње Савета Европе и Европске уније су, према одредбама Меморандума, усмерени на промовисање сарадње кроз размену мишљења и спровођење заједничких стратегија, боље коришћење постојећих ресурса, при чему су заједнички приоритети и кључне области за сарадњу: људска права и основне слободе; владавина права, правне сарадње и решавање нових изазова; демократија и добро управљање; демократска стабилност; интеркултурни дијалог и културну разноликост; образовање, омладина и промоција људских контаката; социјална кохезија.⁸⁴

⁸³ Ibid. (Уводни део Меморандума, тач.1-9)

⁸⁴ Ibid. (тач.14 Меморандума)

Савет Европе и Европска унија су се даље обавезали да заснивају своју сарадњу на принципима недељивости и универзалности људских права, поштовању стандарда постављених у овој области почев од основних текстова Уједињених нација и Савета Европе, посебно Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, и очувања кохезије система заштите људских права у Европи.⁸⁵

Надаље, Меморандумом је предвиђена усклађеност закона ЕУ са релевантним конвенцијама Савета Европе у области људских права и основних слобода, при чему ЕУ није спречена да пружи обимнију заштиту на овом пољу. С тим у вези, раније приступање ЕУ Конвенцији за заштиту људских права и основних слобода би у великој мери допринело кохерентности у области људских права у Европи, оцењује се у Меморандуму, уз напомену да то не спречава да се правом ЕУ пружи још „екстензивнија заштита“.⁸⁶

Поред тога, Савет Европе и Европска унија ће настојати да успоставе заједничке стандарде чиме се промовише Европа без подела, без обзира на њихову аутономију у одлучивању, уз међусобне консултације у процесу разраде стандарда сарадње, при чему ће се наставити да теже развоју одговарајућих облика сарадње у одговору на изазове са којима се суочава европско друштво, те да се побољша безбедност појединца посебно у погледу борбе против тероризма, организованог криминала, корупције, прања новца и других савремених изазова, укључујући и оне које проистичу из развоја нових технологија.⁸⁷

Меморандумом је још предвиђено да Савет Европе и Европска унија, на темељу обостране стручности и узајамне активности, промовишу јачање демократије и добро управљање, равноправност полова, као и веће учешће жена у процесу доношења одлука у јавном животу, те ће размотрити примену нових технологија у овом контексту. Поред тога истражиће начине рада у области регионалне и

⁸⁵ Ibid. (тач.16 Меморандума)

⁸⁶ Ibid. (тач.19-20 Меморандума)

⁸⁷ Ibid. (тач.23-26 Меморандума)

прекограничне сарадње, настојећи да промовише локалну демократију у погледу доприноса који се може направити у остваривању заједничких циљева.⁸⁸

Заједнички циљ је и промовисање и јачање демократске стабилности у Европи, при чему ће Савет Европе и Европска унија повећати заједничке напоре ка побољшању односа у Европи, укључујући и даљу сарадњу Европске уније у процесу проширења, а која сарадња ће такође укључивати државе које теже чланству у Савету Европе. У том смислу размењиваће се ставови и међусобно оснаживати заједничке активности и програми на овом пољу.⁸⁹

Кључне области за сарадњу су такође и области које се тичу интеркултурног дијалога и културне разноликости, образовања, омладине и промоције људских контаката, те социјалне кохезије.

Наиме, Савет Европе и Европска унија ће, према Меморандуму, сарађивати у циљу развијања интеркултурног дијалога и културне разноликости, а све у циљу промовисања и поштовања људских права, као и узајамног разумевања међу културама у Европи. Тај дијалог је уједно важан елемент у борби против свих облика дискриминације, расизма и ксенофобије, као и у промовисању идеје и вредности које негују културну разноликост, како међу својим чланицама, тако и на релевантним међународним форумима.⁹⁰

Надаље, Савет Европе и Европска унија ће сарађивати у изградњи друштва заснованог на знању и демократској култури Европе, посебно кроз промовисање демократског грађанства и образовање о људским правима. Они ће ојачати своју сарадњу у области омладинског развоја и учешћа у програмима и кампањама за охрабрење младих да активно учествују у демократском процесу и тако олакшају

⁸⁸ Ibid. (тач.27-29 Меморандума)

⁸⁹ Ibid. (тач.30-32 Меморандума)

⁹⁰ Д. Поповић, *Европско право људских права*, 25-27.

размену младих, уз подстицај размене добре праксе и контаката међу Европљанима широм континента.⁹¹

Најзад, Савет Европе и Европска унија ће сарадњу у области развоја и унапређења социјалне кохезије на основу релевантних текстова Европске уније и Савета Европе, подстичући на тај начин повезаност и солидарност - посебно у борби против насиља, сиромаштва и развоју ефикасније политике у овој области.⁹²

Сарадња између Савета Европе и Европске уније, према Меморандуму, треба да обухвати појачани дијалог о питањима политике, да идентификује заједничке приоритете и развије заједничке стратегије са средње или дугорочне перспективе; затим редовну размену информација и развоја заједничких ставова и иницијатива; координацију оперативних активности у приоритетним областима; такође треба да побољша консултације између одговарајућих тела у приоритетним областима; партнерство са земљама које имају користи од активности, програма и других заједничких иницијатива Савета Европе и Европске уније и да укључи заједничке активности и догађаје. Потребне су такође чешће консултације усмерене на јачање политичког дијалога, састанци и механизми за јачање сарадње. Поред тога, неопходно је обезбедити и сарадњу међу институцијама, пре свега између Европског парламента и Парламентарне скупштине Савета Европе, те предузети све неопходне мере како би се повећала видљивост њиховог заједничког деловања, заједничких програма за грађане својих чланица.⁹³

Земље које желе да се придруже ЕУ морају да поштују људска права. Наиме, и сви споразуми са „трећим земљама”, везане за област привредне сарадње, садрже клаузулу којом се људска права категоришу као суштински елемент у односима између странака.

⁹¹ Д. Поповић, *Европско право људских права*, 26-27.

⁹² Тач.33-40 Меморандума.

⁹³ *Ibid.* (тач.41-50 Меморандума)

Политика ЕУ, када је реч о људским правима, обухвата грађанска, политичка, економска, социјална и културна права, а такође настоји да промовише права жена, деце, припадника мањина и расељених лица. У том смислу, у периоду између 2007. и 2013. године, ЕУ је са буџетом од 1,1 милијарди евра, подржала невладине организације у борби за обезбеђење и заштиту људских права. Посебно су подржане оне које промовишу људска права, демократију и владавину права, укидање смртне казне, борбу против тортуре и борбу против расизма и других облика дискриминације.

У јуну 2012. године, ЕУ је усвојила Стратешки оквир и Акциони план о људским правима и демократији у ЕУ, као и годишњи извештај о људским правима и демократији за 2012. годину. Први део документа је тематски, одражава структуру Акционог плана и даје процену о предузетим радњама за решавање приоритета Акционог плана, док је други део географски и покрива активности ЕУ у трећим земљама.⁹⁴

Европска унија људска права сагледава као универзална и недељива и активно их промовише и брани, како унутар својих граница, тако и приликом ангажовања у односима са земљама које нису чланице ЕУ. Наиме, људска права, демократија и владавина права су основне вредности Европске уније, уграђена у оснивачке уговоре, додатно ојачана када је ЕУ усвојила Повељу о основним правима 2000. године, а изнова потврђена када је Повеља постала правноснажна, ступањем на снагу Лисабонског уговора 2009. године.

2.2.2. Повеља о основним правима ЕУ

Повеља Европске уније о основним правима⁹⁵ (у даљем тексту: Повеља) гарантује одређена политичка, социјална и економска права држављана и становника Европске уније на нивоу наднационалног прописа, важећег на целом простору

⁹⁴ Стратешки оквир и Акциони план за ЕУ, Људска права и демократија, Луксембург, 25. јун 2012, 11855/12, <http://eeas.europa.eu/> (мај 2014. године)

⁹⁵ Повеља о основним правима ЕУ - Charter of fundamental rights of the European Union (2000/C 364/01), www.eoparl.europa.eu

Европске уније. Повеља је израђена на основама Европске конвенције о људским правима, а свечано је објављена од стране Европског парламента, Већа министара и Европске комисије 7. децембра 2000. године. Међутим, њен правни статус након тога није био у целости стабилан, те због тога није имала ни пуни законски ефекат све до ступања на снагу Лисабонског уговора, 1. децембра 2009. године. Према Повељи, Европска унија мора деловати и доносити законе у складу са Повељом, а судови ЕУ ће стављати ван снаге правне прописе који су са њом у супротности. Повеља се односи само на земље које су чланице Европске уније и не проширује овлашћења ЕУ изван домена усаглашених кроз уговоре Европске уније.⁹⁶

Нацрт Повеље који је коначно усаглашен 2. октобра 2000. године свечано су прогласили Европски парламент, Савет министара и Европска комисија 7. децембра 2000. године. У исто време је, међутим, одлучено да се одгоди доношење одлуке о правном статусу Повеље. У сваком случају, Повеља је имала политичку тежину јер су је потврдиле три моћне институције и као таква је редовно цитирана од стране Суда правде ЕУ као израз фундаменталних права. Наиме, измењена верзија Повеље је чинила део Европског устава који је престао да постоји, те јој је његова замена - Лисабонски уговор, дао снагу, такође у измењеној верзији, називајући је независним документом, и не инкорпорирајући је у сам уговор. Тако су евроскептичне земље инсистирале на експлицитно предвиђеном начину на који се може искључити примена Повеље на националном нивоу.⁹⁷

После преамбуле у којој се, у име 'народа Европе', истиче да Европска унија доприноси очувању и развоју заједничких и недељивих универзалних вредности на којима је утемељена, уз истовремено поштовање разноликости култура, традиција и идентитета у Европи, Повеља је подељена у седам поглавља. Различита права су распоређена у шест одвојених поглавља која садрже опште

⁹⁶ Francis G. Jacobs, *The European Convention on Human Rights, The EU Charter of Fundamental Rights and The European Court of Justice, The impact of European Union accession to the European Convention on Human Rights*, European Constitutional Law Network http://www.ecln.net/elements/conferences/book_berlin/jacobs.pdf (август 2015. године);

⁹⁷ М. Россиа, *Приручник о заштити људских права у правном систему ЕУ*, Пројекат подршке Правосудној академији у Србији, Europe Aid/127706/C/SER/RS, Београд, јул 2010. године

одредбе: Достојанство, Слободе, Једнакост, Солидарност, Права држављана и Правда.

2.2.2.1. Садржина основних права предвиђених Повељом

Иако је Повеља првенствено усмерена ка институцијама Уније, која је према овлашћењима ограничена у погледу могућности да врши повреде основних људских права, у првом поглављу Повеље регулисана су основна грађанска и политичка права - право на живот, слобода од мучења, ропства и смртне казне или погубљења.⁹⁸ Међутим, постепени развој европске одбрамбене политике и увођење полиције, кривичног права и 'антитерористичке' полиције наводе на закључак да се ситуација у овом погледу променила.

Друго поглавље о слободама се такође концентрише на основне грађанске и политичке слободе из Конвенције као што су слобода удруживања, изражавања, својина, приватни и породични живот, али садржи и додатна фундаментална социјална права као што су право на образовање, право на рад, право на азил, као и неке одредбе које су добиле посебан значај у контексту ЕУ као што је право на заштиту података о личности и слобода пословања.⁹⁹

Треће поглавље Повеље садржи основну гаранцију једнакости, као и одредбе којима се упућује на позитивну акцију на пољу родне равноправности, заштите права деце, као и оне које упућују на поштовање културне разноликости, права старих лица и особа са инвалидитетом.¹⁰⁰

Четврто поглавље о солидарности садржи поједина права из области рада и рефлектује неке одредбе Европске социјалне повеље која је већ интегрисана у право Европске заједнице. Ово поглавље садржи мешавину основних одредаба

⁹⁸ Одредбе чл. 1 – 5 Повеље

⁹⁹ Одредбе чл. 6 - 19 Повеље

¹⁰⁰ Одредбе чл. 20 - 26 Повеље

као што је забрана дечјег рада, право на коректне и правичне услове рада, као и нека која су била критикована као недовољно фундаментална да би нашла место у Повељи, као што је право на бесплатне услуге смештаја.¹⁰¹ Даље, ово поглавље Повеље је било посебно критиковано због лошије формулације многих права (укључујући она која се односе на животну средину и заштиту потрошача која нису уопште формулисана као права или слободе), као и због фразе у сагласности са правом Заједнице и националним правима и праксама која их следи чиме се умањује садржину гаранције.¹⁰²

Пето поглавље „права држављана“, садржи нека права која за разлику од других одредаба Повеље нису универзална, већ су гарантована само држављанима ЕУ. У њих улазе право на ЕУ држављанство у складу са одредбама чл. 18-22 Уговора о Европској заједници, као и друга права са широм применом, односно право на приступ документима и право на добру управу.¹⁰³

Шесто поглавље под називом „Правда“, садржи нека процесна права као што су право на одбрану, право на правично суђење, презумпција невиности, принцип законитости и пропорционалности казне и право на ефикасан правни лек.¹⁰⁴

Одредбама чл. 52 (3) и чл. 53 Повеље, видљив је осетљив однос између Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, других међународних инструмената о људским правима, националних уставних одредби и Повеље. Наиме, овим одредбама је циљ да се промовише хармонију између одредаба Европске конвенције и Повеље, односно у оној мери у којој Повеља садржи права која кореспондирају правима гарантованим Конвенцијом за заштиту људских права и фундаменталних слобода, значење и опсег тих права ће бити исти као оних уређених том Конвенцијом, не спречавајући при томе ЕУ да развије ширу заштиту него што то чини Конвенција.¹⁰⁵

¹⁰¹ Одредбе чл. 27 – 38 Повеље

¹⁰² М. Россиа, *op.cit.* фн.97.

¹⁰³ Одредбе чл. 39 – 46 Повеље

¹⁰⁴ Одредбе чл. 47 – 50 Повеље

¹⁰⁵ Одредбе чл. 52(3) – 53 Повеље

Завршно седмо поглавље Повеље садржи опште одредбе које се односе на домет и примењивост Повеље, на оне којима је намењена, као и на однос с другим правним инструментима, те на ниво заштите и забрану злоупотребе права.¹⁰⁶

Након ступања на снагу Лисабонског уговора 2009. године, Повеља о основним правима ЕУ добија исту правну вредност као Уговори Европске уније. Повеља на коју упућује тај Споразум је измењена верзија документа из 2000. године која је свечано проглашена од стране исте три институције дан пре него што је потписан сам Лисабонски уговор.¹⁰⁷

Одредба чл. 51 ст. 1 Повеље односи се на ЕУ институције, тела основана по праву ЕУ, те на земље чланице онда када примењују право ЕУ. Додатно, одредба чл. 6 измењеног Уговора о Европској унији и одредба чл. 51 ст.2 Повеље, ограничавају проширење надлежности ЕУ. Последица тога је да ЕУ неће моћи да донесе пропис који се односи на право прописано Повељом ако на то није овлашћена самим Уговорима. Појединци неће моћи да туже земље чланице за непоштовање права из Повеље ако та земља није примењивала ЕУ право.¹⁰⁸ Надаље, одредба чл. 521 Повеље, која се позива на судску праксу Суда за људска права у Стразбуру и Суда правде ЕУ у Луксембургу, садржи општу одредбу о ограничењима права из Повеље као и услове под којима могу да буду ограничена та права. Наиме, свако ограничење уживања права и слобода садржаних у Повељи мора бити прописано законом и мора поштовати суштину тих права и слобода. Ограничења морају испуњавати услове пропорционалности и морају бити неопходна и заснована у циљу остварења општег интереса признатог од стране Уније или ради заштите права и слобода других.¹⁰⁹ Надаље је Повељом регулисано питање преклапања између постојећих одредаба права ЕЗ и нових одредаба Повеље, при чему је

¹⁰⁶ Одредбе чл. 51 – 54 Повеље

¹⁰⁷ Lukas Simas “The Protection of Fundamental Rights in the EU Post-Lisbon”, Dec.2013., E-International Relations, <http://www.e-ir.info/2013/12/01/the-protection-of-fundamental-rights-post-lisbon/> (август 2015.); Xavier Groussot, Laurent Pech, Tobias Lock, „Fundamental Rights Protection in the EU post Lisbon Treaty“, European Issues, European Issue n°173 <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0173-fundamental-rights-protection-in-the-eu-post-lisbon-treaty> (јул 2015.)

¹⁰⁸ M. Roccia, op.cit. фн.97.

¹⁰⁹ Одредба чл. 52(1) Повеље

прописано да се права призната Повељом и заснована на Уговорима о ЕЗ или ЕУ остварују под условима и у обиму дефинисаном тим Уговорим.¹¹⁰ Ипак, Европска конвенција о људским правима може пружити шири обим заштите људских права, што би могло да указује на то да се приликом формулисања овог дела текста тежило ка томе да се избегну било какве потенцијалне разлике у тумачењу слично формулисаних одредаба Повеље и Уговора о ЕЗ/ЕУ. Ова одредба се не осврће посебно на питање односа између два европска суда, Европског суда за људска права и Суда правде ЕУ, иако би се могло закључити да се приклања Суду у Луксембургу више него Суду у Стразбуру.

Најзад, одредба чл. 53 Повеље је општије природе и на неки начин је слична одредби из чл. 53 Конвенције, јер упућује не само на примену Конвенције, већ и на националне уставе и међународне уговоре:

„Ниједна одредба ове Повеље не може се тумачити као да ограничава или сужава људска права и основне слободе, на начин на који их у својим подручјима примене признају право Уније и међународно право, као и међународни споразуми чије су странке Унија или све државе чланице, укључујући Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и уставе држава чланица.“¹¹¹

На крају, по угледу на ону из чл. 17 Конвенције, у завршној одредби Повеље прописано је да ниједна одредба Повеље не даје право на поступање усмерено ка уништењу или изразитом ограничавању било ког права садржаног у њој.¹¹²

У преговорима који су водили закључењу Лисабонског споразума, у односу на Пољску и Уједињено Краљевство донет је посебан правно обвезујући Протокол

¹¹⁰ Одредба чл. 52(2) Повеље

¹¹¹ Одредба чл. 53 Повеље

¹¹² Одредба чл. 54 Повеље

који се односио на примену Повеље о основним правима у тим земљама. У октобру 2009. године вође ЕУ су се сложиле око амандмана на протокол када се буде усвајао будући споразум о приступању Унији да би се у њега укључила и Чешка Република.¹¹³

Изузеће тих земаља од примене Повеље, регулисано поменутиим Протоколом, подразумева да Суд правде ЕУ, као ни британски или пољски судови, не могу оцењивати јесу ли британски или пољски закони и други законски акти, пракса или административне мере у складу с начелима Повеље. Неки европски представници су сматрали да је њиме прекршено начело да се европски закони морају у једнакој мери односити на све земље чланице, међутим становиште Пољске и Велике Британије је да је протокол део Споразума, према томе и део примарног законодавства ЕУ.¹¹⁴

Протокол садржи две суштинске одредбе, од којих прва спречава домаће судове у Пољској и Великој Британији да утврде да су закони, прописи, пракса или поступања у земљама у којима се примењују у супротности са Повељом, док друга прописује да четврто поглавље Повеље које садржи економска и социјална права, не установљава права утужива пред судом.

Земље у односу на које се протокол примењује имале су различите разлоге да преговарају о Протоколу. Уједињено Краљевство се првобитно опирало правно обавезујућој Повељи због забринутости да ће довести до тога да ће се бројни британски држављани обратити Европском суду правде позивањем на права из Повеље, што ће водити повећању трошкова пословања, односно у настојању да Повеља не прошири овлашћења Европског суда правде над правом Уједињеног краљевства. Што се тиче Пољске, проблем у вези с применом Повеље потицао је од мишљења да је текст тог документа превише либералан у социјалним питањима, па је стогау септембру 2007. године пољска влада наговестила да жели

¹¹³ М. Rocca, op.cit. фн.97.

¹¹⁴Enter Europe – хрватски водич кроз право ЕУ <http://www.entereurope.hr/> (сајт посећен у мају 2014. године)

да буде унета у британски протокол. Крајем 2009. године лидери ЕУ су нагостили измену Протокола како би се примењивао и у односу на Чешку, а све у циљу да се убеди чешки председник да, упркос противљењу, потпише Лисабонски уговор. Чешки председник је претходно изразио забринутост да би Повеља могла да дозволи породицама Немаца који су по завршетку Другог светског рата протерани са територије која је припала данашњој Чешкој Републици, да то протеривање оспоравају пред судовима ЕУ, па је стога захтевао је да се Лисабонском уговору дода решење које би омогућавало иступање у циљу разрешења овог проблема. Чешки председник је касније потписао Лисабонски уговор, иако Протокол који је он захтевао није имао суштинске везе са оним који му је на крају понуђен.¹¹⁵

Имајући у виду да се овим Протоколом неједнако регулише примена Повеље у односу на поједине чланице ЕУ, може се закључити да је Протокол само интерпретативне природе, те да ће имати веома ограничене правне последице.

На крају је значајно је поменути да је, како се то наводи у Извештају Европске комисије о примени Повеље из 2012. године¹¹⁶, аустријски Уставни суд донео кључну пресуду у вези са применом Повеље у случајевима када се пред домаћим судством преиспитује уставност неких закона. Суд је донео одлуку да појединци могу да се позову на права и принципе из Повеље ЕУ о основним правима када оспоравају домаће законодавство.

Европски суд правде се, такође, све више позива на Повељу у својим одлукама: број одлука које се образлажу Повељом готово се удвостручава из године у

¹¹⁵М. Roccia, op.cit. фн.97.

¹¹⁶Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions, Brussels, 8.5.2013, COM(2013) 271 final

годину. Такође, национални судови се, када прослеђују Суду правде ЕУ на изјашњавање неко питање, све чешће позивају на Повељу.¹¹⁷

2.2.3. Људска права у судском систему Савета Европе

Поштовање људских права је одраз и мера демократског капацитета друштва. С тим у вези, треба истаћи да се ефикасност заштите људских права се одражава на ниво демократије, солидарности, толеранције, владавине права и инклузије у друштву, и то како на локалном, тако и на националном, регионалном, односно глобалном нивоу.¹¹⁸

Постоји неколико историјских извора заштите људских права. Наиме, људска права су изворно била схваћена као правна веза између појединца и државе, односно ограничење моћи државе у корист индивидуалних слобода.¹¹⁹

Када је реч о политичким документима (у облику декларација и резолуција) ваља истаћи да они представљају врло значајне материјалне изворе људских права, јер изражавају политичке циљеве и конкретне активности у остварењу и примени заштите људских права, како на националном, тако и на међународном нивоу.¹²⁰

Најважнији и најпознатији документ у овом смислу је *Magna Carta Libertatum* (*Велика повеља о слободама*) из 1215. године. Створена је као политички компромис између побуњеног племства и краља Џона Без Земље. Тим документом се племству, а касније и слободним грађанима, признају извесне привилегије у односу на заштиту живота, слободе и имовине. *Magna Carta*

¹¹⁷ <http://www.euractiv.rs/> (сајт посећен у мају 2014.године)

¹¹⁸ Јовановић М., Вујадиновић Д., Етински Р., *Democracy and Human rights in the European Union*, Tempus, Maribor/Belgrade 2009, стр. 159

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ вид. Аврамов, С., Крећа, М., *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 2001.; Етински, Р., *Међународно јавно право*, Центар за издавачку делатност, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2004., стр.275-281

Libertatum је први познати историјски друштвени уговор, и представља клицу савременог англосаксонског парламентаризма и конституционализма.¹²¹

Надаље, као изданак Америчке револуције настала је *Декларација независности* из 1776. године. У политичкој основи Америчке револуције а тако и Декларације, налази се идеја да је ослобађање северноамеричких колонија од британске власти елементарни предуслов за уживање природних права појединаца, посебно оних најосновнијих права – на живот, слободу и сл Пошто Устав САД није садржао попис људских права, он је 1789. допуњен амандманима познатим као *Bill of Rights* којима су утврђене основне слободе (слобода вероисповести, говора, штампе, окупљања, ношења оружја) и омогућена је потпунија заштита слободног грађанина од власти.¹²²

Као најважнији документ Француске револуције спомиње се *Декларација права човека и грађанина*, коју, по узору на америчку *Декларацију независности*, доноси Уставотворна скупштина 26. августа 1789. године. У *Декларацији права човека и грађанина* се каже да се људи рађају и остају слободни и једнаки у правима, њоме се јемче слобода, једнакост, својина и безбедност, а закон се истиче као израз опште воље.¹²³

Декларација права радног и експлоатисаног народа од 1918. као продукт Октобарске револуције у Русији, афирмише право народа на самоопредељење као универзално индивидуално и колективно право свих народа..¹²⁴

Универзална декларација о људским правима коју је усвојила Генерална скупштина УН 10. децембра 1948. године представља највиши и најважнији извор људских права.

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid.

Најзад, најзначајнији међународноправни инструмент о људским правима који тежи заштити широког круга грађанских и политичких права, како тиме што има облик уговора, који правно обавезује стране уговорнице, тако и тиме што успоставља надзор над заштитом права на унутрашњем плану, представља Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, коју су донеле чланице Савета Европе 4. новембра 1950. године, и која је ступила на снагу 3. септембра 1953. године.¹²⁵

2.2.4. Значај примене Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода је успоставила и механизам спровођења обавеза које су преузеле државе уговорнице и то преко Европске комисије за људска права (у даљем тексту: Комисија), која је установљена 1954. године као орган истраживања и измирења, затим Европског суда за људска права, основаног 1959. године и Комитета министара Савета Европе (у даљем тексту: Комитет министара).¹²⁶

Првобитно, Конвенција није обухватила економска и социјална права, већ је била ограничена на одређена основна права и слободе.¹²⁷

¹²⁵ вид. К. Rid, Европска конвенција о људским правима – водич за практичаре, 2007.; Quinn, F., Human rights and you, A guide for the states of the former Soviet union and central Europe

¹²⁶ вид. Вујић, Н., Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Билтен судске праксе Окружног суда у Нишу бр.28/2008

¹²⁷ Право на живот (чл. 2), забрану мучења, нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања (чл. 3), забрану ропства и принудног рада (чл. 4), право на слободу и безбедност (чл. 5), право на правично суђење (чл. 6), кажњавање само на основу закона (чл. 7), право на поштовање приватног и породичног живота (чл. 8), слободу мисли, савести и вероисповести (чл. 9), слободу изражавања (чл. 10), слободу окупљања и удруживања (чл. 11), право на склапање брака (чл. 12), право на делотворни правни лек (чл. 13), забрану дискриминације (чл. 14). Надаље, Конвенција је допуњавана протоколима и то тако што Протокол 1 гарантује право на заштиту имовине (чл. 1), право на образовање (чл. 2) и право на слободне изборе (чл. 3), чиме се Конвенција допуњује појединим економским и социјалним правима, Протокол 4 којим је (чл. 1), слобода кретања (чл. 2), забрана протеривања сопствених држављана (чл. 3), забрана групног протеривања странаца (чл. 4), Протокол 6 којим је укинута смртна казна (чл. 1) али је допуштено да се у домаћем законодавству предвиди смртна казна за дела извршена у доба рата или

Наиме, Комисији се појединац или држава уговорница могла обратити уколико сматра да је друга држава прекршила одређено право гарантовано Конвенцијом, под условом да је тужена држава прихватила надлежност Комисије да одлучује о појединачним представкама, а да су при томе исцрпљене могућности правне заштите пред националним органима у складу са општепризнатим правилима међународног права, у року од шест месеци од дана коначне одлуке. Представке је прелиминарно испитивала Комисија и утврђивала њихову прихватљивост, у случају да је представка била оглашена прихватљивом, а с друге стране није постигнуто пријатељско поравнање, Комисија је састављала извештај који је садржао чињенично стање и мишљење о меритуму спора.¹²⁸ Тај извештај је подношен Комитету министара, који је такође био одговоран да врши надзор над спровођењем одлука ЕСЉП. У случају да је тужена држава прихватила обавезну надлежност ЕСЉП, Комисија или држава уговорница је имала могућност да у року од три месеца изнесе спорни случај пред ЕСЉП на коначно одлучивање, док појединци нису могли директно да се обраћају ЕСЉП. Уколико у овом року од дана достављања извештаја Комитету министара, питање није било изнето пред ЕСЉП, Комитет министара је двотрећинском већином пуноправних чланова одлучивао о томе да ли је дошло до кршења Конвенције. ЕСЉП је, иначе, могао

непосредне ратне опасности (чл. 2), Протокол 7 којим се регулише заштита у поступку протеривања странаца (чл. 1), право на жалбу у кривичним стварима (чл. 2), право на накнаду за погрешну осуду (чл. 3), право да се не буде суђен или кажњен два пута у истој правној ствари (чл. 4) и једнакост супружника (чл. 5), Протокол 12 који уводи општу забрана дискриминације (чл. 1), Протокол 13 којим се апсолутно забрањује смртна казна (чл. 1).

Протоколима 2, 3, 5, 8, 9, 10, 11 и 14 се ближе уређује покретање међународних спорова и ток поступка пред Европским судом за људска права, а Протокол 14 односи се на унапређење ефикасности судског поступка.

Протоколом 15 у Преамбулу Конвенције уноси се одредба која се односи на начело супсидијарности и (унутрашње) поље слободне процене (члан 1), затим је уведена горња старосна граница кандидата за судије (члан 2), одузето је право странкама у спору да се успротиве уступању надлежности Великом већу (члан 3), скраћује се рок правним субјектима за подношење појединачних представки ЕСЉП са шест месеци на четири месеца (члан 4), и мења се одредба чл. 35 Конвенције, тако што се уводи могућност одбацивања представке уколико случај није претходно с дужном пажњом размотрио домаћи суд (члан 5).

Протокол бр. 16 је усвојен узимајући у обзир проширење надлежности Европског суда за људска права (ЕСЉП) да пружа саветодавна мишљења на захтев највиших судова или трибунала Високе државе уговорнице, те је овим Протоколом уређена природа и правна снага саветодавног мишљења.

¹²⁸ Вид. Етински Родољуб, „Допуштеност захтева за покретање поступка пред Европским судом за људска права“, Европско законодавство бр. 4, 2003, 99-102.

да узме у разматрање одређени случај само ако је Комисија потврдила да је покушај пријатељског поравнања био неуспешан.¹²⁹

Како је од 1980. године значајно повећан број случајева који су изнети пред напред поменутог тела Конвенције, доведена је у питање ефикасност поступка који спроводе те институције. Другачије речено, било је угрожено спровођење поступка у разумном року. Тај проблем је постао нарочито изражен приступањем нових држава чланица након 1990. године, када је број регистрованих представки годишње знатно растао, што је често резултирало вишегодишњим чекањем на коначну одлуку ЕСЉП. Без обзира на ту околност, било је неминовно установљење контролног „наднационалног механизма“ у остваривању и заштити људских права. Повећање броја предмета наметнуло је потребу за формирањем сталног суда како би се поједноставила структура контролног механизма Конвенције и скратило трајање поступка, те ојачао правосудни карактер самог система заштите људских права, тако што би постао потпуно обавезан, док би с друге стране била напуштена пресуђујућа функција Комитета министара. Зато је 11. маја 1994. године усвојен и отворен за потписивање Протокол 11 уз Конвенцију, којим је ранији двостепени систем контроле (поверен Комисији и ЕСЉП), замењен системом једног ЕСЉП који сада има овлашћења оба ова тела, сталан је и састоји се од професионалних, стално запослених судија, чији је број једнак броју страна уговорница.¹³⁰

Ратификацијом Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција) и њеним ступањем на снагу, држава се обавезује да ће обезбедити примену одредаба Конвенције, односно да ће ускладити своје законодавство са стандардима предвиђеним Конвенцијом, истовремено прихватајући и облик надзора над испуњавањем преузетих обавеза

¹²⁹ вид. Врањанац, Д., *Европски суд за људска права*, Центар за антиратну акцију Београд, 2002. године

¹³⁰ Ibid.

који предвиђа Конвенција, односно обавезну надлежност Европског суда за људска права у Стразбуру.¹³¹

2.3. Процесноправни оквир заштите људских права у ЕУ

2.3.1 Систем правне заштите у ЕУ

Једно од основних правних начела ЕУ јесте ефикасна судска заштита права која потичу из права Уније, а право појединца на ефикасну судску заштиту препознаје се и у одредби чл.6(3) Конвенције. Уговором о функционисању ЕУ регулисани су поступци у којима се остварује заштита ових права.

Тако је одредбом чл. 258 УЕФУ¹³² прописан поступак у коме се утврђује да ли нека држава чланица не испуњава обавезу која јој је задата правом Уније, с тим да у тој држави чланица мора да претходи прелиминарни поступак у којем ће се дати могућност тој држави да изнесе своје примедбе. Ако се поступак не заврши у овој фази и спор не реши, Комисија (а понекад и друге државе чланице) могу да покрену поступак у Суду, који доноси одлуку да ли је дошло до кршења Уговора, те уколико јесте, доноси пресуду и од државе се захтева да предузме одређене мере за поштовање пресуде.¹³³ Ако држава пак не испоштује те мере, Комисија може да тражи доношење друге пресуде којом се налаже плаћање казне.¹³⁴

¹³¹ Етински, Р., *Међународно јавно право*, Центар за издавачку делатност, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2004.; Пауновић, М., *Основи људских права*, Досије, Београд, 2002.

¹³² Чл.258 УЕФУ: Ако Комисија сматра да нека држава чланица није испунила обавезу из уговора, она о томе даје образложено мишљење, након што је тој држави омогућила да се изјасни. Ако односна држава не поступи у складу са мишљењем у року који је утврдила Комисија, Комисија се може обратити Суду правде Европске уније.

¹³³ Klaus-Dieter Borhart, *Абецета права Европске уније*, Луксембург: Канцеларија за публикације Европске уније, 2013. године, 97

¹³⁴ Члан 260 УЕФУ: Ако Суд правде Европске уније утврди да нека држава чланица није испунила обавезу из уговора, та држава обавезна је да предузме мере потребне за извршење пресуде Суда. 2. Ако Комисија сматра да та држава чланица није предузела мере потребне за извршење пресуде Суда, она се може обратити Суду након што је тој држави омогућила да се изјасни. Комисија одређује висину паушалног износа или новчане казне коју та држава чланица треба да плати и коју

Надаље, средство које, може да се каже, обезбеђује грађанима приступ правосуђу Уније, односно контролише судство, јесте Захтев за поништење.¹³⁵ Овакав захтев може да се поднесе против свих мера институција и органа Уније које производе обавезујући правни учинак који би могао да утиче на интересе тужиоца, озбиљно мењајући њихов правни положај. Грађани могу покретати овај поступак против решења која су упућена њима лично или имају директно дејство на њих, односно против решења којима је њихов статус погоршан. С друге стране, поред држава чланица, захтеве за поништење могу да поднесу Европски парламент, Савет, Комисија, Ревизорски суд, Европска централна банка и Комитет региона, под условом да се позивају на кршење права која су им додељена. Најзад, ако се о захтеву позитивно реши, Суд правде или Општи суд могу да прогласе акт неважећим и то са ретроактивним дејством.¹³⁶

Тужба може да буде поднета и против Европског парламента, Европског савета, Савета, Комисије и Европске централне банке, којој претходи прелиминарни поступак у коме подносилац тужбе обавештава институцију о њеној обавези да испуни своју дужност, а то је пропуштање да институција упути појединачну одлуку подносиоцу тужбе, а пресуда Суда правде или Општег суда би у овом

сматра примереном у датим околностима. Ако Суд утврди да та држава чланица није извршила његову пресуду, може јој наложити да плати паушални износ или новчану казну.

¹³⁵ Чл. 263 УЕФУ Суд правде Европске уније оцењује законитост законодавних аката, аката Савјета, Комисије и Европске централне банке, изузев препорука и мишљења, као и аката Европског парламента и Европског савета са правним дејством у односу на трећа лица. Суд правде Европске уније оцењује и законитост аката органа, служби или агенција Уније која би могла имати правно дејство у односу на трећа лица. У ту сврху, Суд је надлежан за тужбе које поднесе држава чланица, Европски парламент, Савет или Комисија због ненадлежности, битне повреде поступка, повреде уговора или било којег правног правила које се односи на њихову примену, односно злоупотребе овлашћења. Суд је под истим условима надлежан за тужбе које поднесу Ревизорски суд, Европска централна банка и Комитет региона ради заштите својих овлашћења. Свако физичко или правно лице може, под условима из ст. 1 и 2, покренути поступак против акта који је насловљен на то лице или који га се непосредно тиче, као и против регулаторног акта који га се непосредно тиче, а не садржи мере за спровођење. Актима о оснивању органа, служби и агенција Уније могу се утврдити посебни услови и правила у погледу тужби физичких или правних лица против аката тих органа, служби или агенција са правним дејством у односу на њих. Поступци предвиђени овим чланом покрећу се у року од два месеца од објављивања акта или обавештавања тужиоца о том акту, односно, ако то изостане, од дана када је тужилац за њега сазнао

¹³⁶ Видети више: Klaus-Dieter Borhart, 98.

случају утврдила да је пропуст био незаконит, не и да наложи доношење одлуке.¹³⁷

Грађани, предузећа, као и државе чланице који претрпе штету због пропуста службеника институција ЕУ имају могућност да поднесу захтеве за накнаду штете пред судом правде. Услови за исплату накнаде штете су: (1) мора да постоји незаконита радња институције Уније или неког од њених службеника у оквиру обављања своје функције. Незаконита радња наступа уколико постоји озбиљна повреда прописа права Уније којим се даје право појединцу, предузећу или држави чланици или је донет како би се они заштитили. Закони код којих је препозната заштитна природа су првенствено основна права и слободе унутрашњег тржишта или основна начела заштите легитимних очекивања и пропорционалности. Повреда је у довољној мери озбиљна уколико је дата институција у већој мери изашла из оквира својих дискреционих овлашћења. Суд се труди да ограничи своје закључке на уску категорију лица погођених спорном мером и на обим претрпљене штете, која мора да буде већа од релативног комерцијалног ризика који је очекиван у датом пословном сектору; (2) штета мора заиста бити претрпљена; (3) неопходно је да постоји узрочно-последична веза између акта институције Уније и претрпљене штете; (4) није неопходно доказивати намеру или немар.¹³⁸

¹³⁷ Чл. 265 УЕФУ: У случају пропуштања деловања Европског парламента, Европског савета, Савета, Комисије или Европске централне банке које представља повреду уговора, државе чланице и друге институције Уније могу поднети тужбу Суду правде Европске уније за утврђивање повреде. Овај слан примјењује се, под истим условима, на органе, службе и агенције Уније који пропусте да делују. Тужба је допуштена само ако је односна институција, орган, служба или агенција, претходно била позвана да делује. Ако у року од два месеца од тог позива односна институција, орган, служба или агенција не заузме став, тужба се може поднијети у року од додатна два месеца. Свако физичко или правно лице може, под условима из ст. 1 и 2, поднети жалбу Суду због тога што нека институција, орган, служба или агенција Уније није на то лице насловила неки акт, изузев препоруке или мишљења.

¹³⁸ Члан 340 (2) УЕФУ: У случају вануговорне одговорности Унија, у складу са општим начелима која су заједничка правима држава чланица, надокнадиће штету коју су проузроковале њене институције или службеници у вршењу својих дужности.

Према чл. 270. УЕФУ, службеници Заједнице могу да поднесу тужбу против ЕУ Суду правде ЕУ, при чему надлежност у овим споровима има специјализовани суд за службенике при Општем суду.¹³⁹

Надаље, Уговором из Нице уведен је правни основ за формирање Суда Уније за патенте, као специјализованог суда.¹⁴⁰ Циљ формирања европског патентног система је да путем јединственог поступка олакша и учини јефтинијом заштиту нових изума у свим државама чланицама Европске уније. Тако ће бити елиминисани конкурентски недостаци који погађају европске иноваторе и стимулисаће се инвестиције у истраживање и развој.¹⁴¹

Пресуде Општег суда су иначе подложне праву жалбе Суду правде, у погледу правних питања, а жалбени разлози се могу заснивати било на недостатку надлежности Општег суда, кршењу процедуре којим се негативно утиче на интересе подносиоца жалбе или на повреди права Уније од стране Општег суда, те уколико је жалба оправдана и процедурално прихватљива, Суд правде укида пресуду Општег суда. Уколико је предмет зрео за доношење судске одлуке, Суд правде може да донесе сопствену пресуду; у супротном мора да врати предмет Општем суду, који је обавезан правном проценом Суда правде.¹⁴² Подједнак однос постоји и између специјализованих судова и Општег суда, при чему Општи суд поступа као Апелациони у анализи одлука специјализованих судова, с тим да одлуку Општег суда по жалби може поново преиспитати Суд правде.¹⁴³

¹³⁹ Члан 270 УЕФУ: Суд правде Европске уније надлежан је за сваки спор између Уније и њених службеника у границама и под условима утврђеним прописима о службеницима и условима запослења за друге службенике Уније.

¹⁴⁰ Чл. 257 (1) Европски парламент и Савет могу, у редовном законодавном поступку, оснивати специјализоване судове при Општем суду да у првом степену суде по неким врстама тужби или у неким врстама поступака покренутим у посебним областима. Европски парламент и Савет одлучују доношењем регулатива на предлог Комисије након саветовања са Судом правде или на захтев Суда правде након саветовања са Комисијом.

¹⁴¹ Видети више: Klaus-Diter Vorhart, 99-100.

¹⁴² Klaus-Diter Vorhart, 99.

¹⁴³ Члан 256 (2) УЕФУ: Општи суд надлежан је да суди по тужбама или у поступцима покренутим против одлука специјализованих судова. Одлуке које Општи суд донесе у складу са овим ставом може изузетно преиспитивати Суд правде, под условима и у границама утврђеним Статутом, када постоји озбиљна опасност да ће угрозити јединство или досљедност права Уније.

На крају треба истаћи провизорну природу одлука донетих по тужбама поднетим Суду правде или Општем суду, као и по жалби на пресуде које су донели ови судови. Дакле, такве одлуке немају обустављајуће дејство, али је могуће од Суда правде или Општег суда затражити решење о обустави примене акта који се оспорава¹⁴⁴ или доношење решења о привременој мери,¹⁴⁵ с тим да се основаност сваког захтева за доношење привремених мера процењује у зависности од критеријума: (1) потенцијал за успех у смислу главног питања (*fumus boni juris*): процењује се од стране суда у прелиминарној сажетој анализи аргумената које је изнео подносилац жалбе; (2) хитност решења: процењује се на основу тога да ли је решење које је затражио подносилац захтева неопходно како би се избегла озбиљна и непоправљива штета; критеријуми који се користе у доношењу ове процене обухватају природу и озбиљност прекршаја и његове специфичне и неповратно штетне последице по имовину подносиоца захтева као и друге предмете правне заштите; финансијски губитак је озбиљне и непоправљиве природе само уколико се не може надокнадити чак и уколико се предмет реши у главном поступку у корист подносиоца захтева; (3) процена интереса: штетне последице које ће подносилац захтева вероватно претрпети уколико његов захтев за доношење привремене мере буде одбијен оцењују се у односу на интерес Европске уније да се мера одмах примени, као и у односу на штетне последице по трећа лица у случају да привремена мера буде донета.¹⁴⁶

2.3.1.1. Претходне одлуке Суда правде

Суд правде ЕУ надлежан је за доношење прелиминарних пресуда у поступку којим национални судови могу да затраже смернице о праву Уније од овог суда. Наиме, национални суд може обуставити постпак у предмету у коме се од њега захтева примена одредаба Уније и затражити од Суда правде појашњење

¹⁴⁴ Чл. 278 УЕФУ: Тужбе поднете Суду правде Европске уније не одлажу примену. Ипак, Суд може, уколико сматра да то захтевају околности, наложити да се одложи примена оспореног акта.

¹⁴⁵ Чл. 279 УЕФУ: Суд правде Европске уније може у било којем предмету пред њим прописати било коју потребну привремену меру

¹⁴⁶ Klaus-Dieter Vorhart, 101.

валидности инструмента Уније или тумачење инструмента и Уговора, када Суд правде одговара пресудом уместо саветодавног мишљења чиме наглашава обавезујућу природу његове пресуде. Ово није парнични поступак, већ само једна фаза у поступку која почиње и завршава се пред националним судовима, у циљу једнообразног тумачења права ЕУ и јединство правног поретка ЕУ.¹⁴⁷

Када је реч о заштити индивидуалних права, национални судови могу да изврше процену усклађености националног права и права Уније па да, у случају колизије, примене право Уније, као меродавније и директно примењиво, уколико су садржај и обим деловања одредаба Уније јасно дефинисани, што се утврђује прелиминарном пресудом Суда правде. Овим се, дакле, грађанима Уније пружа могућност да доведу у питање активности својих држава чланица када су оне у супротности са правом ЕУ и да осигурају примену права Уније пред националним судовима. На овај начин, у исвесној мери су компензована ограничења наметнута појединцима у погледу директног подношења тужби Суду правде, премда ипак успех ових поступака зависи од тога колико су национални судови вољни да проследе предмет вишим надлежним органима. Оно што ваља истаћи јесте да Суд правде није овлашћен да тумачи национално право нити да процењује његову компатибилност са правом Уније, иако се врло често таква питања прослеђују овом Суду, односно питања поводом усклађености националног права са правом Уније, али и упркос томе Суд правде даје своје тумачење и поводом тих питања.¹⁴⁸ Одлука надлежног суда о томе да ли је потребно проследити предмет зависиће од значаја одредбе права Заједнице за решавање предметног спора, што процењује национални суд. Суд правде разматра релевантност предмета само у вези са тим да ли је дато питање прикладно за прослеђивање (то јест, да ли је

¹⁴⁷ Чл. 267 УЕФУ: Суд правде Европске уније надлежан је за доношење претходних одлука о: (а) тумачењу уговора; (б) важењу и тумачењу аката институција, органа, служби или агенција Уније. Када се такво питање постави пред било којим судом или трибуналом неке државе чланице, тај суд или трибунал може, уколико сматра да је одлука о том питању потребна како би му се омогућило да донесе пресуду, затражити од Суда да о томе донесе одлуку. Када се било које такво питање постави у предмету који је у току пред судом или трибуналом државе чланице против чијих одлука домаћим правом није предвиђен правни лек, тај суд или трибунал дужан је да обрати Суду. Уколико се неко такво питање постави у предмету који је у току пред судом или трибуналом државе чланице у погледу лица лишеног слободе, Суд правде Европске уније одлучује у најкраћем могућем року.

¹⁴⁸ Klaus-Dieter Borhart, 101-102.

заиста за њега потребно тумачење уговора Уније или правне валидности акта неке институције Уније), односно да ли се стварно ради о правном спору. Новија пракса указује на то да је Суд постао строжији у погледу испуњености услова за прослеђивање тако што је веома доследан када је реч о већ установљеним условима да налог за прослеђивање садржи довољно јасно и детаљно образложење о чињеничној и правној позадини изворног поступка и да ако та информација није пружена, Суд изјављује да није у могућности да обезбеди прописно тумачење права Уније и одбија захтев за доношење прелиминарне пресуде као неприхватљив. У случају да против одлуке националног суда није прописан правни лек према националном законодавству, обавезан је да проследи предмет, с тим да влада државе чланице не може да поступа по било ком налогу Суда, већ постоје ограничења наметнута начелом независности правосуђа. Међутим, с обзиром да је прихваћено начело одговорности држава чланица за неусклађеност с правом Уније, повећава могућност појединаца за подношење захтева за накнаду штете настале као последица тога што држава није испунила обавезу прослеђивања предмета.¹⁴⁹ Суд правде је у начелу установио одговорност државе чланице за штету коју претрпе појединци као последицу кршења права Уније у спојеним предметима *Брасерије ду Пеше и Фактортам*.¹⁵⁰

Када је реч о дејству прелиминарне пресуде, она је обавезујућа за суд који је проследио налог, као и за све друге судове који саслушавају исти предмет и у практичном смислу представља на неки начин преседан за касније предмете сличне природе.¹⁵¹

2.3.1.2. Одговорност држава чланица за правне акте или непоступање

Да би се држави чланици приписала одговорност за кршење одређене одредбе, та одредба пре свега, мора гарантовати одређена права појединцу, а повреда мора да буде довољно озбиљна и о томе морају донети одлуку национални судови у поступку утврђивања чињеница и процене озбиљности повреде права Уније. С

¹⁴⁹ Ibid.103.

¹⁵⁰ C - 46/93, *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland* and C- 48/93 *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, пресуда од 5. марта 1996

¹⁵¹ Ibid. 104.

друге стране, мора да постоји директна узрочно-последична веза између повреде обавезе државе чланице и штете коју претрпи оштећена страна, при чему није неопходно да се доказује намера у поступању, односно у пропуштању да се поступа.

2.3.1.2. Одговорност за повреду права Уније од стране судова

Одговорност националних судова за повреду права Уније може да се разматра само уколико суд намерно занемарује право Уније или га свесно крши а да претходно не затражи од Суда правде образложење ситуације у погледу закона Уније који је релевантан за решење, у ком случају је неопходно грађанима којима је оваквим кршењем проузрокована штета, исту надокнадити.¹⁵²

2.3.2. Систем заштите људских права пред Европским судом за људска права

Систем заштите људских права и основних слобода који функционише на простору држава чланица Савета Европе, под чијим окриљем је настала Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, представља један од најразвијенијих система међународне судске заштите регионалног карактера. Овај систем у центар пражње ставља појединца и његова права. Заштита ових права се у овом систему остварује кроз два механизма: међудржавном и путем индивидуалних представки. Систем међудржавних спорова регулисан је одредбом чл. 33 Конвенције,¹⁵³ и она подразумева да свака висока страна уговорница може преко Генералног секретара поднети представку Европском суду за људска права против других држава чланица у вези са повредама одредаба из Конвенције и додатних Протокола, и то ради заштите правног поретка формираног Европском конвенцијом. С друге стране је систем појединачне представке, регулисан

¹⁵² Klaus-Dieter Borhart, 106.

¹⁵³ Чл.33 ЕКЈП: Свака Висока страна уговорница може указати Суду на сваку повреду одредби Конвенције или протокола уз њу за коју сматра да се може приписати некој другој Високој страни уговорници.

одредбом чл. 34 Конвенције,¹⁵⁴ а овај систем омогућава појединцу да оспори одлуке националних влада ради заштите својих права заштићених Конвенцијом. Ово овлашћење појединца чини субјектом међународног права и представља значајни напредак у систему заштите људских права уопште. На тај начин су, дакле, осигурана права појединца у односу на државу.¹⁵⁵

2.3.2.1. Европски суд за људска права

Мисија заштите људских права је првобитно била поверена органима унутар Савета Европе и то Европском суду за људска права, Европској комисији за људска права и Комитету министара Савета Европе, да би након реформе засноване на усвајању Протокола 11 уз Конвенцију, Комисија за људска права престала да постоји, чиме су додељена шира овлашћења ЕСЉП-у, те је исти постао надлежан да одлучује и о прихватљивости представке, о чему је раније одлучивала Комисија, и о меритуму правне ствари.¹⁵⁶

Ратификациони инструменти за Протокола 11 депоновани су у Савету Европе у октобру 1997. године, чиме је започет једногодишњи припремни период током кога су бирани судије и одржан одређени број састанака везаних за организационо и процедурално функционисање ЕСЉП. Рад ЕСЉП с новим овлашћењима започео је 1. новембра 1998. године ступањем на снагу поменутог Протокола.

Европски суд за људска права је потпуно независан у раду и не представља вишу инстанцу у односу на домаће судове, стога се од њега не може тражити да преиначи, поништи или укине одлуку домаћег судског или управног органа нити да својом одлуком подносиоцу представке додели неко право које му је ускраћено, већ се може очекивати само да установи да ли је у конкретном случају

¹⁵⁴ Суд може да прима представке од сваког лица, невладине организације или групе лица који тврде да су жртве повреде права установљених Конвенцијом или протоколима уз њу, учињене од стране неке Високе стране уговорнице. Високе стране уговорнице обавезују се да ни на који начин не ометају ефикасно вршење овог права.

¹⁵⁵ М. Настић, *Компаративна анализа Европског и система заштите људских права у поступку по уставној жалби*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, LXIII, 2012., 246.

¹⁵⁶ Д. Поповић, *Постанак Европског права људских права*, Службени гласник, Београд, 2013, 51.; Д. Поповић, *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд, 2012., 37-38.

прекршено неко право подносиоца представке и да одлучи на који начин ће оштећени добити задовољење или одговарајућу накнаду због штете која му је на тај начин учињена.¹⁵⁷

Појединац може тражити заштиту само оног права које је наводно прекршено, а признато је и гарантовано Европском конвенцијом или протоколима уз њу, при чему за подношење представке није потребно да је подносилац услед кршења неког права претрпео штету, већ је довољно само да је жртва кршења неког права предвиђеног Конвенцијом.¹⁵⁸

Представку могу поднети појединац, невладина организација или група лица који тврде да им је држава повредила права установљена Конвенцијом или протоколима уз њу. То значи да држављани једне државе чланице могу поднети тужбу Суду против неке друге државе која је ратификовала Конвенцију уколико се налазе у надлежности те државе и уколико покажу да им је она ускратила или повредила неко право из Конвенције. Подносилац представке треба да покаже да има легитимни интерес да се појави као странка јер је могућа жртва повреде неког права. Представка мора да буде поднета у року од четири месеца од дана када је поводом његовог предмета у домаћем поступку донета правноснажна одлука, односно од момента када подносилац искористи све домаће правне лекове, с тим да, пре него што се обрати Европском суду, странка мора да исцрпи све правне лекове који јој стоје на располагању у унутрашњем законодавству. Суд може прихватити представку чак и ако нису искоришћени сви домаћи правни лекови, уколико подносилац докаже да су правни лекови недоступни или да би употреба правних лекова била нецелисходна.¹⁵⁹

Исти подносилац се не може поново појавити пред Судом и позивати се на исте чињенице.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Чл. 34 Конвенције; вид.више: М. Настић, 246.

¹⁵⁹ Чл. 35 Конвенције; Gomien, D., Кратки водич кроз Европску конвенцију о људским правима, 3. издање, Council of Europe, 2005.

¹⁶⁰ Ibid.

Суд не поступа по појединачној представци ако је она већ подношена некој другој међународној инстанци ради испитивања, осим ако се покаже да су се од момента када је ствар разматрана у некој другој међународној инстанци појавиле нове чињенице које могу да буду од значаја за одлучивање.¹⁶¹

Представку која је неспојива са одредбама Конвенције или протокола уз њу, Суд проглашава неприхватљивом. То значи да ће се појединачна представка прихватити само ако подносилац наводи да му је прекршено неко право које је признато Конвенцијом и ако је прекршилац држава или неки њен орган под чијом је он јурисдикцијом. Суд проглашава неприхватљивом и представку која је очигледно неоснована, тј. ону представку која већ на први поглед не указује ни на какву могућност да је неко право повређено, између осталог и због тога што нису приложени никакви докази или зато што наводи подносиоца, чак и да су тачни, не би никако могли да се квалификују као кршење неког права из Европске конвенције.¹⁶²

Неприхватљива је и свака представка која представља злоупотребу права на представку и као таква се одбацује. У том смислу ће бити одбачена и представка којом подносилац жели да оствари лично задовољење, шиканирање других, публицитет, промовисање своје политике или пропагандно деловање, као и представка која садржи очигледно неистините наводе или увредљиве формулације. Нереаговање подносиоца на захтеве Суда и недостављање тражених података и информација или допуне предмета као и повреда начела поверљивости у одређеним фазама поступка такође може бити основ за одбацивање представке.¹⁶³

Европски суд за људска права прошао је у основи препознатљив пут од институције која се у почетку бавила само начелним питањима заштите људских

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Чл. 35 Конвенције; вид.више: Пауновић, М., *Основи људских права*, Досије, Београд, 2002., стр. 77-78

¹⁶³ Ibid.

права и доносила превасходно декларативне одлуке о томе да ли су у појединој земљи повређена права одређеног појединца или одређених група. Касније је Суд почео да се бави и индивидуалном заштитом, па је тако, постепено ширећи своју надлежност, постао коректив понашања домаћег законодавства чланица Савета Европе. Оно што је свакако добро, јесте чињеница да грађани држава чланица могу да се обраћају Европском суду за људска права. Ова околност без сумње утиче на корекцију понашања домаћих судова, али и других државних органа.¹⁶⁴

Европска конвенција и њени протоколи представљају обавезујући правни акт за све земље уговорнице. Европска конвенција и Протоколи уз њу не само да прокламују основна људска права, него креирају и посебан судски механизам њихове заштите који је јединствен у свету и омогућава појединцима подношење представке против државе, уколико могу потврдити да су жртве повреде неких од права гарантованих Конвенцијом и Протоколима. Суд не може мењати одлуку коју су донеле или усвојиле јавне власти или домаћи судови, нити може давати упутства законодавним телима, као што не може ни да обавља било какав апстрактни надзор над домаћим законодавством или правосудном праксом. Суд искључиво испитује конкретне представке, да би установио да ли је дошло до кршења права зајемчених Конвенцијом и Протоколима уз њу. Суд нема овлашћења да поништава одлуке домаћих власти, нити да налаже мере које изазивају такве последице. Суд, међутим, може наложити "правично задовољење" у форми новчане компензације за материјалну и нематеријалну штету, као и накнаду свих трошкова подносиоца представке чија је представка успешна.¹⁶⁵

Људска права представљају основ сваког правног система и утврђена су и заштићена правним инструментима који заузимају највиши положај у правној хијерархији, као што су уставни или међународни уговори.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Вид. Поповић Драгољуб, *Европски суд за људска права*, Службени гласник, Београд, 2008.

¹⁶⁵ Београдски центар за људска права - www.bgcentar.org.yu/documents/; Mole, N., Harby, C., *Pravo na pravično suđenje*, Vodič za primenu čl.6 Evropske konvencije o ljudskim pravima, Savet Evrope, Beograd 2003.

¹⁶⁶ Јовановић М., Вујадиновић Д., Етински Р., *Democracy and Human rights in the European Union*, Tempus, Maribor/Belgrade 2009., стр.159

Следствено напред наведеном, основано је очекивати и од Европске уније, као ентитета, да у демонстрацији својих моћи поштује међународно право, принципе предвиђене међународним правом, као и принципе заштите људских права прописане међународним инструментима, пре свега Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода.

2.3.2.1.1. Избор судија

Као што је напред речено, ЕСЈП има онолико судија колико је Високих страна уговорница Конвенције, а судије морају имати високи морални углед и поседовати квалификације потребне за обављање високих судских функција, односно бити признати правни стручњаци. Бира их Парламентарна скупштина Савета Европе.¹⁶⁷

Судије се бирају на период од девет година. Они се могу поново бирати. Међутим, мандат једне половине судија изабраних на првим изборима истиче после три године.¹⁶⁸

Судије чији мандат истиче на крају почетног трогодишњег периода жребом одређује генерални секретар Савета Европе непосредно после избора. Да би се обезбедило да се, колико је то могуће, мандат једне половине судија обнавља сваке три године, Парламентарна скупштина може пре сваких следећих избора одлучити да мандат или мандати једног или више судија који буду изабрани трају дуже или краће од шест година, али не дуже од девет и не краће од три године. Када је реч о више мандата, а Парламентарна скупштина примењује претходни став, генерални секретар Савета Европе жребом распоређује мандате непосредно после избора. Судија изабран на место судије чији мандат није истекао обавља дужност свог претходника до окончања његовог мандата. Судији истиче мандат када напуни седамдесет година живота. Судије остају на дужности док не буду замењени. Међутим, они настављају да раде на предметима које су већ узели у

¹⁶⁷ Чл. 20 и чл. 21 Конвенције

¹⁶⁸ Чл. 23 Конвенције и чл. 2 Протокола бр. 14 уз Конвенцију

разматрање. Судије поступају у личном својству, дакле не као представници своје државе.¹⁶⁹

ЕСЈП има секретаријат чије се функције и организација одређују Пословником ЕСЈП. ЕСЈП помажу правни саветници.¹⁷⁰

2.3.2.1.2. Одбори и већа судија

ЕСЈП разматра предмете у одборима од троје судија, већу од седморо судија и у Великом већу од седамнаесторо судија, а по службеној дужности у састав већа и Великог већа улази судија изабран с листе заинтересоване државе или, ако таквог нема или није у могућности да учествује у раду, друго лице по њеном избору, које ће обављати судијску функцију. Надаље, у састав Великог већа такође улазе председник и потпредседници Суда, председници већа и друге судије изабране у складу с пословником ЕСЈП. Када се предмет изнесе пред Велико веће на основу члана 43 Конвенције (а то је ситуација када Колегијум од пет судија Великог већа прихвати захтев ако се предмет тиче неког важног питања везаног за тумачење или примене Конвенције, односно протокола уз Конвенцију, или пак каквог другог озбиљног питања од општег значаја), судије чланови већа које је донело пресуду не могу учествовати у раду Великог већа, са изузетком председника већа и судије који је изабран с листе заинтересоване државе.¹⁷¹

2.3.2.1.3. Одлучивање о прихватљивости представке

Одбор може једногласном одлуком да прогласи неприхватљивом или да скине с листе предмета појединачну представку поднету од стране било ког лица, невладине организације или групе лица који тврде да су жртве повреде права установљених Конвенцијом или протоколима уз њу, учињене од стране неке Високе стране уговорнице, ако се таква одлука може донети без даљег

¹⁶⁹ Члан 23 Конвенције и Протоколи бр. 14 и 15 уз Конвенцију

¹⁷⁰ Чл. 25 Конвенције

¹⁷¹ Чл. 27 Конвенције

испитивања, а ова одлука је коначна. Ако пак Одбор није донео одлуку о прихватљивости, о томе одлучује веће и то како о суштини и прихватљивости појединачних, тако и међудржавних представки. Поред тога, ако се поводом предмета који веће разматра покрене неко озбиљно питање од значаја за тумачење Конвенције или протокола уз њу, или ако решење питања пред већем може да доведе до резултата који није у сагласности с неком претходно донетом пресудом ЕСЉП, веће може, све док не донесе пресуду, да уступи надлежност Великом већу. ЕСЉП, с друге стране, одлучује о питањима која се тичу тумачења и примене Конвенције, те решава у споровима везаним за надлежност.¹⁷²

ЕСЉП може узети предмет у поступак тек када се исцрпу сви унутрашњи правни лекови, у складу са општепризнатим начелима међународног права, и у року од четири месеца од дана када је донета правоснажна одлука¹⁷³, а не поступа по појединачној представци која је а анонимна, или у суштини истоветна с представком коју је ЕСЉП већ разматрао, или која је већ поднета некој другој међународној инстанци ради испитивања, односно решавања, а не садржи нове релевантне чињенице.¹⁷⁴ Наиме, ЕСЉП проглашава неприхватљивом сваку појединачну представку за коју сматра да је неспојива с одредбама Конвенције или протокола уз њу, очигледно неоснована, или представља злоупотребу права на представку, те ЕСЉП одбацује сваку представку коју сматра неприхватљивом у смислу наведеног, што може учинити у свакој фази поступка. При томе ЕСЉП у свакој фази поступка може одлучити да избрише представку са листе предмета ако се на основу околности може закључити да подносилац представке не намерава да даље учествује у поступку; да је ствар разрешена или да из сваког другог разлога који ЕСЉП утврди није више оправдано наставити са испитивањем представке, с тим да ће ЕСЉП наставити с испитивањем представке ако је то потребно ради поштовања људских права установљених Конвенцијом и

¹⁷² Члан 28 и 29 у вези са чланом 33 и 34 Конвенције

¹⁷³ До доношења Протокола бр.15 Конвенције, тај рок је износио 6 месеци.

¹⁷⁴ Члан 35 Конвенције

протоколима уз њу, при чему увек може одлучити да представку врати на своју листу предмета ако сматра да околности то налажу.¹⁷⁵

2.3.2.1.4. Пријатељско поравнање

Након што је ЕСЈП прогласио представку прихватљивом, он се ставља на располагање странама у спору ради постизања евентуалног пријатељског поравнања заснованог на поштовању људских права установљених Конвенцијом и протоколима уз њу; тај поступак је поверљиве природе и ако се постигне пријатељско поравнање, ЕСЈП брише предмет са своје листе одлуком која садржи кратак опис чињеница и постигнутог решења.¹⁷⁶

2.3.2.1.5. Начело јавности

Расправе су јавне, сем када ЕСЈП у посебним околностима одлучи другачије, а списи предмета су депоновани код Секретара и доступни су јавности, осим када председник ЕСЈП одлучи другачије.¹⁷⁷

2.3.2.1.6. Правноснажност пресуде

Пресуда Великог већа је правоснажна, а пресуда већа постаје правоснажна када странке изјаве да неће захтевати да се предмет изнесе пред Велико веће; три месеца после доношења пресуде, ако се не затражи да се предмет изнесе пред Велико веће или када колегијум одбије захтев за обраћање Великом већу на основу члана 43 Конвенције. Правоснажна пресуда се објављује, при чему одлуке о проглашењу представке прихватљивом или неприхватљивом морају бити

¹⁷⁵ Члан 37 Конвенције

¹⁷⁶ Чл. 38 и 39 Конвенције

¹⁷⁷ Чл. 40 Конвенције

образложене и Високе стране уговорнице преузимају обавезу да се повинују правоснажној пресуди ЕСЉП у сваком предмету у коме су странке, чије извршење надаље надгледа Комитет министара.¹⁷⁸

2.3.2.1.7. Саветодавна улога Суда

На захтев Комитета министара ЕСЉП може да даје образложена саветодавна мишљења везано за тумачење Конвенције и протокола уз њу, али таква мишљења се не смеју бавити питањима која се односе на садржај или опсег права и слобода установљених у Делу I Конвенције и протоколима уз њу, као ни било којим другим питањем које би ЕСЉП или Комитет министара могли да разматрају у вези с поступцима који се могу покренути у складу са Конвенцијом. Највиши судови и трибунали Високе стране уговорнице, како је предвиђено у складу са чланом 10; могу од Суда тражити да да саветодавна мишљења о начелним питањима у вези са тумачењем или применом права и слобода дефинисаних Конвенцијом или протоколима уз њу.¹⁷⁹

2.3.2.1.8. Реформа Европског суда за људска права

Након усвајања Протокола 14 из 2004. године¹⁸⁰, тема реформе ЕСЉП је постала још актуелнија. Наиме, ово је резултат масовног прилива недопуштених представки, великог броја предмета који се понављају и акумулације потенцијално основаних случајева који се не понављају, односно неусклађеност капацитета ЕСЉП са његовим оптерећењем. Управо су три конференције (Конференција у Интерлакену одржана фебруара 2010. године, под швајцарским председавањем Комитету министара Савета Европе, Конференција у Измиру,

¹⁷⁸ Чл. 44-46 Конвенције

¹⁷⁹ Чл. 47-49 Конвенције

¹⁸⁰ Закон о ратификацији Протокола бр. 14 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, којим се мења контролни систем Конвенције је објављен у "Службеном листу СЦГ - Међународни уговори", бр. 5/2005 од 1. јула 2005. године и 7/2005.

такође посвећена питању реформе ЕСЉП, одржана под турским председништвом, априла 2011. године и Конференција на високом нивоу о будућности ЕСЉП, одржана од 18. до 20. априла 2012. године у Брајтону, у оквиру председавања Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске Комитету министара Савета Европе) као исход имале реформу ЕСЉП, што се огледа у накнадно усвојеним, напред поменутих, Протоколима бр. 15 и 16 уз Конвенцију.¹⁸¹

2.3.3.1. Дејство пресуде Европског суда за људска права

Пресуде Европског суда за људска права, формално посматрано имају *inter partes* дејство, дакле делују само између страна у спору, односно односе се само на државу против које је поднета представка. Међутим, пресуде овог суда се темељно анализирају и у државама које нису учеснице у поступку, а које су потписнице Конвенције и имају одређени орјентациони ефекат. Наиме, Европски суд за људска права својом пресудом утврђује да ли је држава у односу на коју је поднета представка повредила Конвенцију, те уколико јесте, пресудом утврђује да је повређено индивидуално право, и обавезује државу чланицу на предузимање одговарајућих мера ради спровођења пресуде, али оне немају касационо дејство у односу на акте за које је Европски суд за људска права нашао да крше права гарантована Конвенцијом. Поред тога, пресуда садржи и одредбу о сатисфакцији, у смислу да уколико утврди да је дошло до повреде Конвенције, меће туженој држави обавезу да оштећеној страни исплати своте досуђене у виду правичног задовољења, али и да под надзором Комитета министара изабере опште и/или појединачне мере које треба да буду усвојене у њеном унутрашњем правном поретку, како би окончала повреду коју је Суд утврдио и како би се у највећој мери отклонила и исправила последица овог кршења.¹⁸²

¹⁸¹ Етински, Р., „Нова реформа Европског суда за људска права“, *Правни живот*, vol. 53, бр. 12, 2004, 455-465, стр. 461.; М. Мојсиловић, *Реформа Европског суда за људска права*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2013, vol. 47, бр. 1, стр. 371-386

¹⁸² Ibid. М. Настић, 256-257

2.3.3.2. Упоредни преглед надлежности Суда правде ЕУ и Европског суда за људска права

Не постоји формална институционална веза између Суда правде ЕУ и Европског суда за људска права.¹⁸³ Међутим, један од најзначајнијих догађаја које доноси Лисабонски уговор је правно обавезујући статус Повеље о основним правима ЕУ. Проширење обима заштите људских права унутар ЕУ, покренуло је питање преклапања надлежности два подједнако правно обавезујућа акта - Повеље о основним правима ЕУ и Европске конвенције о људским правима, и два одговарајућа европска суда - Европски суд правде (ЕСП) и Европски суд за људска права (ЕСЉП), која се баве заштитом људских права. Као резултат тога, постављају се следећа питања: у чему се огледа различитост улоге коју је игра ЕСП и ЕСЉП у заштити људских права у Европској унији, шта су разлози за ове разлике и како те различите улоге утичу на однос између два суда.¹⁸⁴

Повећана улога Европског суда правде у заштити људских права каква произлази из Лисабонског уговора, скренула је пажњу на однос између два правна акта штите људска права у ЕУ. Наиме, одредба чл. 52 (3) Повеље¹⁸⁵ наводи да, где год она садржи права која одговарају Конвенцији, "значење и обим тих права ће бити исти" као да су гарантовани Конвенцијом. Међутим, чл. 52 (3), такође омогућава Суду правде ЕУ да обезбеди шири обим заштите него што је то гарантовано Европском конвенцијом. Чл. 53. Повеље даље укључује клаузулу којом Повеља не сме да се тумачи као ограничавање људских права признатих у Конвенцији. Разлог проширеног обима заштите људских права која је Суду правде гарантована одредбом чл. 52 (3) може се наћи у различитим образложењима два европска суда.

¹⁸³ Aida Torres Perez, „Conflicts of the Rights in the European Union“, A Theory of Supranational Adjudication, Oxford University Press, 2009. 31.;

¹⁸⁴ Butti Elena, „The Roles and Relationship between the Two European Courts in Post-Lisbon EU Human Rights Protection“, *JURIST - Dateline*, Sept. 12, 2013 <http://jurist.org/dateline/2013/09/elena-butti-lisbon-treaty.php> (сајт посећен у септембру 2015. године)

¹⁸⁵ Члан 52(3) Повеље о основним правима ЕУ (2007/С 303/01): „У мери у којој ова Повеља садржи права која одговарају правима гарантованим Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, смисао и обим тих права ће бити исти као и оних зајамчених поменутом Конвенцијом. Ова одредба не спречава право ЕУ да обезбеди шири обим заштите.“

Наиме, и сами ефекти доношења неповољне одлуке за државу уговорницу од Суда правде, с једне стране, и Европског суда за људска права, с друге стране, су такође различити. Тако када се утврди да је национални пропис прекршио одређени закон ЕУ или одредбу Конвенције, држава треба такав пропис да укине или га измени. Суд правде ЕУ се позива на принципе супрематије, директног дејства и одговорности државе који налажу да национално законодавство буде у складу са правом ЕУ, а евентуални несклад у том смислу, допушта директну интервенцију у национално законодавство. Како ови принципи немају еквивалент у Конвенцији, спровођење одлука Европског суда за људска права много више зависи од дискреције држава уговорница, односно неповољна одлука Европског суда за људска права довести ће до постепеније имплементације одлуке, него у случају неповољне одлуке ЕСП.¹⁸⁶

Овако окарактерисана активна улога ЕСП за разлику од пасивније улоге ЕСЈП у интервенисању у домаћем законодавству појашњава проширени обим заштите људских права гарантован ЕСП-у одредбом чл. 52(3) Повеље.¹⁸⁷

У неким случајевима је Суд правде ЕУ искористио право гарантовано одредбом чл. 52(3) Повеље дајући шири обим заштите људских права од оног гарантованог Конвенцијом. Другим речима, Суд правде је себи дао за право да у појединим случајевима „прошири“ право гарантовано Конвенцијом, али не и да одступи од њега.¹⁸⁸

Изузетан развој у судској пракси Суда у Стразбуру показао се у случају Босфор, када је овај Суд признао, у одређеном степену, анализу Суда правде у погледу система заштите, те кршења људских права гарантованих у прописима ЕУ, о ком случају ће бити речи у посебном поглављу намењеном анализи релевантних

¹⁸⁶ Ibid. Butti Elena, “The Roles and Relationship between the Two European Courts in Post-Lisbon EU Human Rights Protection”, JURIST - Dateline, Sept. 12, 2013 <http://jurist.org/dateline/2013/09/elena-butti-lisbon-treaty.php>, сајт посећен у септембру 2015. године

¹⁸⁷ Вид. Tobias Lock, The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts, The Law and Practice of International Courts and Tribunals 8 (2009) 375–398. http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/archiwum_dokumentow/lock.pdf

¹⁸⁸ Видети случај J. McB. v L. E., пресуда од 05. октобра 2010. године

случајева у пракси Суда правде ЕУ и ЕСЈП из којих произлази принцип људских права као један од општих принципа права Заједнице.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Вид.више: Kathrin Kuhnert, *Bosphorus – Double standards in European human rights protection?*, *Utrecht Law Review*, Issue 2, Volume 2, 2006. <https://www.utrechtlawreview.org/> (септембар 2015.); Muhammad Khalid Malik, “Write an analysis of *Bosphorus Hava* (ECHR Case 45036/98) considering in particular its significance for the protection of fundamental rights within the EU Order”, <http://www.dgtrdt.gov.pk/Research/Bosphorus.pdf>, (јун 2015. године)

III ПЕРСПЕКТИВЕ ПРИСТУПА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЕВРОПСКОЈ КОНВЕНЦИЈИ ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА

1. Увод у правни поредак ЕУ

1.1. Настанак Европске уније - оснивачки уговори

Уговори којима су основане европске заједнице, као и уговори којима су ти изворни уговори мењани и допуњавани, представљају основ комунитарног правног поретка, односно правног поретка заједница, и њима су уређена најбитнија питања везана за рад, институционалну структуру, правни карактер организација, као и везе и односе између органа, те представљају примарни извор комунитарног права. Први такав уговор закључен је 1952. године на рок од 50 година и то је био Уговор о оснивању Европске заједнице за угљ и челик (ЕЗУЧ)¹⁹⁰, те је, с обзиром на рок на који је овај уговор закључен, 2002. године Европска заједница за угљ и челик престала да постоји као самосталан ентитет, док су овлашћења која су јој била поверена, пренета на Европску заједницу (ЕЗ). Касније су закључена још два веома важна уговора: Уговор о оснивању европске економске заједнице и Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију (Евроатом)¹⁹¹. Важно је споменути и друге, такође значајне уговоре, којима су мењани и допуњавани оснивачки уговори као што су: Уговор о стварању заједничких органа (1965.), Уговори о буџету (1970. и 1975.), Јединствени европски акт (1986.). При томе, иако Уговори о оснивању ЕЗ и Евроатома егзистирају независно један од другог, ипак им се део надлежности поклапа, па тако поједина питања везана за сектор атомске енергије улазе у надлежности ЕЗ, али је исто тако одредбом чл.305 Уговора о ЕЗ утврђено да тај Уговор не дерогира одредбе Уговора о Евроатому, односно да се, у ситуацији да одредбе ових уговора

¹⁹⁰ Уговор о оснивању Европске заједнице за угљ и челик је потписан 18. априла 1951. године, а ступио је на снагу 23. јула 1952., да би престао да важи 23. јула 2002. године

¹⁹¹ *op.cit.* фн.26

другачије регулишу нека питања из сектора атомске енергије, одредбе Уговора о ЕЗ неће примењивати. Другим речима, одредбе Уговора о ЕЗ су *lex generalis* у односу на *lex specialis* одредбе Уговора о Евроатому. Суд правде ЕУ је 1986. године у случају *Parti écologiste "Les Verts"* против Европског парламента,¹⁹² констатовао да је Уговор о ЕЗ "основна Уставна повеља" са којом морају бити у сагласности мере које предузимају како државе чланице, тако и институције".¹⁹³

Уговори о оснивању производе непосредно дејство, те за њих важи принцип супрематије у односу на норме националног права, па се тако може рећи да је концепт непосредног дејства оснивачких уговора прерастао у принцип непосредног дејства комунитарног права, као што произилази из одлуке Европског суда правде *Van Gend en Loos*.¹⁹⁴ Други принцип који дефинише надређености комунитарног права у односу на национално, прокламован је у одлуци Суда *Costa v. Enel*,¹⁹⁵ као што је објашњено и у претходном поглављу, а што значи да ће суд у случају неслагања норме националног права с нормом комунитарног права, применити норму комунитарног права.

Поступак измена и допуна оснивачких уговора регулисан је како на нивоу ЕУ (одредбом чл. 48 Завршних одредаба Уговора о ЕУ), тако и националним прописима држава чланица. На нивоу ЕУ се разликује општи поступак измене и допуне, када право иницијативе припада државама чланицама и Европској комисији, а предлог се упућује Европском савету (Савет) на одлуку, коју доноси након консултација Европског парламента и Европске комисије. Уколико Европски савет прихвати предлог за измену и допуну оснивачких уговора, председавајући Савета сазива конференцију представника влада држава чланица, чији је задатак да изради нацрт измена и допуна који ће изразити сагласност држава чланица. Да би те измене и допуне ступиле на снагу, потребно је да их

¹⁹² Case C-294/83 *Parti écologiste "Les Verts" contre Parlement* ECR, 1986, 1339, eur-lex.europa.eu/legal-content.

¹⁹³ Klaus-Diter Borhart, *Abeceda prava Evropske unije* http://euinfo.rs/files/Publikacije-srp/10_Abeceda_prava_EU.pdf (<http://www.europa.rs/upload/documents/publications/Abeceda%20prava%20EU%20SRB%2072%20with%20cover.pdf>) – (мај 2014.)

¹⁹⁴ Case C/26/62 *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, 1963., ECR 1.

¹⁹⁵ Case C/6/64 *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, 1964., ECR 585

усвоје све државе чланице у складу са процедурама које прописује правни поредак сваке од њих. Сагласност свих држава чланица је неопходна и код поједностављених процедура, а комбинацију тих поступака налазимо код уговора о приступању. Ваља истаћи и то да оснивачки уговори у понеким случајевима овлашћују институције ЕУ да у својим одлукама мењају одредбе оснивачких уговора. Међутим, корпус оснивачких уговора бива проширен Уговором о оснивању Европске уније, који је усвојен као саставни део уговора из Мадрихта.¹⁹⁶

1.2. Институције Европске уније

Институционални механизам ЕУ чине Европски парламент, Европски савет, Савет министара, Европска комисија, Суд правде Европске уније, Европска централна банка и Рачуноводствени суд, док у остале институције Уније улазе Економски и социјални комитет и Комитет региона, као и њихови саветодавни органи.¹⁹⁷

Од доношења и ступања на снагу Лисабонског споразума¹⁹⁸, ојачала је улога и значај Европског парламента у односу на Савет, Комисију и Европски савет, те су проширена овлашћења Европског парламента да заједно са Саветом врши законодавну и буџетску функцију, те да врши политичку контролу и даје мишљења у складу са условима предвиђеним Уговором о ЕУ. Поред тога, Парламент је у законодавним овлашћењима изједначен са Саветом, и ту коју ће функцију они врше у оквиру редовног законодавног поступка који се састоји од заједничког усвајања уредби, директива и одлука од стране ова два органа, а на предлог Комисије, што одговара поступку саодлучивања, док се у преосталим случајевима користи посебан законодавни поступак у коме Парламент или Савет самостално усвајају уредбу, директиву и одлуку уз мишљење или сагласност

¹⁹⁶ вид. Кнежевић-Предић В., Радивојевић З., *Како настаје и делује право Европске уније*, ЈП Службени гласник, Београд, 2009.; Вукадиновић Р., 105-109.

¹⁹⁷ Web site: European Union http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_en.htm, преузето на дан 06.11.2012.године

¹⁹⁸ Усвојен на састанку Европског савета у Лисабону 19. октобра 2007.године, а свечано потписивање обављено је 13. децембра 2007.године у Лисабону.

другог органа. Парламент кроз редовну законску процедуру решава питања уређена првим и трећим стубом Европске уније, односно заједничку пољопривредну политику, тржишна питања, пограничну контролу, азил, имиграцију, правосудну сарадњу у грађанским и кривичним стварима и полицијску сарадњу.¹⁹⁹ Целокупни годишњи буџет усвајају заједно Парламент и Савет.

Парламент, након доношења Лисабонског споразума, има значајну улогу и у поступку избора председника Комисије, тако што гласа о кандидату. Максимални број посланика у Парламенту, поред председника, износи 750. Критеријуми на основу којих Европски савет, једногласно, на иницијативу и уз сагласност Парламента, расподељује посланичка места подразумевају да је минимални број посланика који може да има држава чланица пет, а максимални 96, као и да се поштује начело дигресивне пропорционалности, тако да посланици Парламента који долазе из држава чланица с већим бројем становника представљају знатно већи број грађана него посланици из држава с мањим бројем становника.²⁰⁰

Европски савет, почев од ступања на снагу Лисабонског споразума, има свог Председника, кога из реда својих чланова бира Европски савет на период од две и по године уз могућност поновног избора, квалификованом већином гласова држава чланица; та дужност је неспојива са било којом националном функцијом. Овлашћења председника Савета су претежно процедуралне и репрезентативне природе, а у њих спадају председавање Европском савету и руковођење његовим радом, припрема састанака и обезбеђење континуитета рада, подстицање кохезије и консензуса у Европском савету, подношење извештаја Европском парламенту после сваког заседања и представљање Уније у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике.²⁰¹ Сходно томе, Европски савет чине шефови држава и влада земаља чланица, председник Комисије и новоустановљени председник тог органа. Новину у саставу и начину рада Европског савета, почев од ступања на

¹⁹⁹ Одредбе чл. 43, 51, 59, 75, 78, 79, 81, 85, 87 и 88 Уговора о функционисању ЕУ

²⁰⁰ Кнежевић-Пређић В., Радивојевић З., стр. 63-72.

²⁰¹ Одредба чл.15 ст.5 и 6 Уговора о ЕУ

снагу Лисабонског споразума, представља учешће Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику на састанцима овог органа, а њега поставља и разрешава Европски савет уз сагласност председника Комисије. Европски савет, према Лисабонском споразуму, није овлашћен да доноси акте законодавног карактера, али јесте овлашћен да доноси одлуке које су обавезујуће у целини или непосредно за онога на кога се односе и коме су упућене.²⁰² Тако је Савет овлашћен да изабере свог председника, као и Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику, који је истовремено члан и потпредседник Комисије. Важна је функција Савета да кроз Савет за опште послове и Савет за спољне послове, одлучи о формацијама у којима ће се састајати и доносити законодавна акта министри држава чланица окупљени у Савету.²⁰³ Надаље, Европски савет је овлашћен да мења Уговором прописан законодавни поступак и сам начин доношења одлука у Савету, односно дато му је овлашћење да донесе одлуку о преласку са посебног на редован законодавни поступак, као и о преласку с једногласног одлучивања у Савету на одлучивање квалификованом већином, с тим да се одлуке о овим питањима морају донети једногласно у Европском савету, и уз сагласност Европског парламента.²⁰⁴

И овлашћења Савета подвргнута су променама од доношења Лисабонског споразума. Те промене се тичу формација и председавања, као и положаја Савета у поступку усвајања законодавних аката и буџета, начина одлучивања и јавности рада овог органа. Наиме, када је реч о формацијама Савета, истиче се да Савет за опште послове (Генерални савет) обезбеђује усклађеност у раду различитих формација, односно врши координацију и, заједно са председником Европског савета и Комисије, припрема и обезбеђује подршку састанцима Европског савета, док је друга формација, Савет за спољне послове, у који улазе министри иностраних послова држава чланица и Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику, као председавајући, надлежан да разрађује

²⁰² Одредба чл.15 ст.1 Уговора о ЕУ

²⁰³ Одредбе чл.14 ст.2, чл.15 ст.5, чл.16 ст.6, чл.17 ст.5 и чл.18 ст.1 Уговора о ЕУ и одредба чл.236 Уговора о функционисању ЕУ

²⁰⁴ Одредба чл.48 ст.7 Уговора о ЕУ

спољну активност Уније.²⁰⁵ На гласање у Савету примењује се систем квалификоване већине, према начелу једна држава - један глас, с тим да је Лисабонским уговором враћен компромис из Јоанине“, који је био укинут Уговором из Нице²⁰⁶ То је принцип који се примењује у случају да мањи број држава од оних који чине блокирајућу мањину, најави противљење одлучивању квалификованом већином, када Савет треба да у разумном року дође до компромисног решења. У супротном, приступа се доношењу одлуке квалификованом већином.²⁰⁷

Када је реч о Комисији, одредбе чл.17 ст.4. и ст.5 Уговора о ЕУ, предвиђају да број чланова Комисије до краја октобра 2014.године треба да буде једнак укупном броју држава чланица, док ће после тог датума број чланова бити две трећине од броја држава чланица и тада ће свака од држава чланица имати свог држављанина на позицији комесара током два од три петогодишња периода. Код услова за именовање чланова Комисије, води се рачуна о демографским и географским карактеристикама државе чланице, као и о посвећености решавању европских питања и унапређењу механизма ЕУ члана Комисије, чије именовање врши Европски савет, квалификованом већином. Европски савет такође предлаже Европском парламенту и председника Комисије, кога он бира квалификованом већином, водећи рачуна о резултатима избора за Европски парламент. Потпредседнике Комисије именује председник Комисије, при чему располаже дискреционим правом да затражи оставку члана Комисије, када члан подноси оставку, не чекајући да предлог подржи већина осталих чланова.²⁰⁸ Функцију потпредседника у Комисији има Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику, који је надлежан за спољне односе Комисије у усклађивање других аспеката спољних активности Европске уније, а у чијој личности се уствари сусрећу функције Високог представника ЕУ за спољну политику и безбедносну политику и комесара задуженог за спољне послове. С друге стране, он је члан и Комисије и члан Савета, а бира га и разрешава

²⁰⁵ Одредба чл.16 ст.6 Уговора о ЕУ

²⁰⁶ *op.cit.* фн.27.

²⁰⁷ Кнежевић-Предић В., Радивојевић З., 67-75.

²⁰⁸ Одредба чл.17 ст.3, 6 и 7 Уговора о ЕУ

Европски савет, што значи да се Високи представник ипак јавља у двострукој улози.²⁰⁹

Основ увођења Европске службе спољних послова (ЕССП)²¹⁰ је Лисабонски уговор, који у члану 27 ст.3 предвиђа оснивање ове Службе са циљем подршке Високом представнику, са седиштем у Бриселу. Високи представник за спољну политику у безбедност се налази на челу ове службе и задужен је за њену координацију и обезбеђење постојаности. Стручни радници Европске службе спољних послова потиче из Европске комисије, Генералног секретаријата Савета, дипломатске службе земаља чланица и бира се на период од пет година. Онако како је замишљена Лисабонским уговором, Европска служба спољних послова представља јединствену институцију, која треба да служи као министарство спољних послова и дипломатско тело ЕУ.

Та служба стоји на располагању Високом представнику. Организациону структуру Службе сачињавају директорати, који се налазе у њеном седишту. Директорати су задужени за поједине земље и регионе у свету, мултиратералне односе, администрацију, буџет, безбедност и комуникације. У седишту се још налази Директорат за управљање кризама, као и службе за планирање и правне послове. Ван седишта Службе се налази више од 130 делегација ЕУ у државама нечланицама, као и међународним организацијама.²¹¹

²⁰⁹ Кнежевић-Предић В., Радивојевић З., 63-72.

²¹⁰ Европска служба за спољне послова (скраћеница ЕЕАС од енглеског: *European External Action Service*) функционално је аутономно тело Европске уније (тело *sui generis*) под надлежношћу Високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности. ЕЕАС је јединствена и независна од других институција ЕУ, формирана спајањем дела за спољне односе Савета ЕУ и Европске комисије, одвојена је од Генералног Секретаријата Савета и Европске комисије, има правну способност потребну за обављање својих задатака постигнуће својих циљева, као и властити прорачун.

Оснивање Европске службе за спољне послова омогућио је Лисабонски уговор који је ступио на снагу 1. децембра 2009. године. Циљ ЕЕАС је учинити заједничку спољну политику ЕУ-а доследнијом и ефикаснијом, чиме би се појачао утицај ЕУ у свету. ЕЕАС ће помоћи Високој представници за спољне послове и безбедност у извршавању њеног мандата. Служба ће радити у сарадњи са дипломатским службама држава чланица, а чиниће је дужносници из одговарајућих сектора Генералног Секретаријата Савета и Европске Комисије, те особље додељено из националних дипломатских служби држава чланица.

²¹¹ Кнежевић-Предић В., Радивојевић З., 70-73.

Главни задатак ЕССП је да асистира, односно помаже Високом представнику/ци за спољну политику и безбедност, како би испунио/ла свој мандат. То укључује вођење заједничке спољне и безбедносне политике, као и координирање деловања Европске комисије у области спољних послова. Поред ових задатака, ова Служба има за циљ да допринесе већој повезаности земаља чланица ЕУ у њеним иступањима са државама нечланицама, у правцу вођења јединствене спољне политике. Суштински, Европска служба спољних послова је замишљена као институција Европске уније, која ће допринети већој јединствености ЕУ. Она би то требало да оствари на тај начин, што би спољну политику Уније водиле дипломате (лица запослена у Бриселу), које би биле одвојене од матичних држава и које би се у свом раду искључиво руководиле интересима ЕУ, а не партикуларним интересима држава чланица. ЕССП омогућава кохерентнији и ефикаснији пут вођења спољне политике Европске уније, дајући томе свој допринос, како својим службама у седишту Службе, тако и посланствима ван седишта.

Значај ове службе је утолико већи, уколико се узме у обзир да ће се дипломате по окончању рада у дипломатској служби ЕУ враћати у матичне државе, где могу, преношењем својих искустава, доприносити бољем разумевању и прихватању механизма и инструмената проистеклих из процеса европских интеграција.²¹²

Назив Суда Европске уније као институције промењен је Лисабонским уговором из Суда европских заједница у Суд правде Европске уније. Тај се Суд данас састоји од три суда: Суда правде, Општег суда (Суда опште надлежности) и специјализованих судова.

Од почетка интеграција 1952. године постоји Суд правде, основан Римским уговором. Овом суду је 1989. године придодат нови, тада назван Суд прве инстанце или Првостепени суд. Лисабонски уговор је тај Суд преименовао у Општи суд. Оснивањем овог суда није проширена надлежност Суда правде као

²¹² Ibid.

институције, већ је део поступака који се тада водио само на једној инстанци, постао двостепени. У првом степену, дакле, у неким поступцима данас одлучује Општи суд, а на његове одлуке постоји могућност жалбе Суду правде.²¹³

Уговор из Нице отворио је могућност за отворање нових судова који ће у појединим предметима судити у првом степену уз могућност жалбе на њихове одлуке тада Суду прве инстанце, данас Општем суду. И сам Лисабонски уговор је преузео ову могућност, предвиђајући могућност успостављања специјализованих судова на европској основи.

У Суду правде ЕУ седи по један судија из сваке државе чланице. Судије се бирају из редова особа „чија независност је изван сваке сумње и који поседују квалификације за избор на највиша судска звања у својим државама или су правни саветници признатих способности”.²¹⁴ Неке су државе чланице тако на места Судија бирале истакнуте професоре права, док су друге предлагале судије из својих судова или пак познате адвокате.

У Општем суду седи такође по један судија из сваке државе чланице, иако је већ Уговором из Нице предвиђена, а Лисабонским уговором потврђена, могућност повећавања броја судија.

Судије се бирају на период од 6 година заједничком одлуком влада свих држава чланица, уз могућност поновног избора. Лисабонски уговор је унео још једну новину у поступку избора судија. Пре него што државе чланице заједничком одлуком потврде судију којег је именовала нека држава чланица, мораће да затражи мишљење Одбора основаног чланом 255 Уговора о функционисању ЕУ, који се састоји од седам судија изабраних из редова бивших чланова Суда правде и Општег суда, чланова највиших националних судова и признатих правника, а једног међу њима предлаже Европски парламент. Мишљење које ће давати тај

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Одредба члана 253 Уговора о функционисању ЕУ

Одбор неће обавезивати државе, а колики ће бити његов утицај на поступак избора судија, показаће пракса.

Осим судија у Европском суду постоји и осам општих правобранилаца, који се такође бирају на период од шест година и из редова особа са истим квалификацијама као и судије тог Суда. Главна функција општих правобранилаца је да, поступајући независно и непристрасно, поднесу Суду мишљење о предметима о којима одлучује Суд. Суд није обавезан да следи мишљења општих правобранилаца, али то у великом броју случајева чини, па се често и у пресудама позива на њихова мишљења.²¹⁵

Европски систем централних банака чине националне банке држава чланица и Европска централна банка. Европска централна банка је један од главних органа ЕУ. Она је независна у вршењу својих овлашћења и у области управљања финансијама. Институције, органи и тела Уније, као и владе држава чланица поштују њену независност.

Основни задатак Европске централне банке је одржавање монетарне стабилности, а из очувања куповне моћи евра као заједничке валуте проистиче и стабилност цена.

Органи управљања Европске централне банке су Управни одбор и Извршни одбор. Управни одбор чине чланови Извршног одбора и гувернери националних централних банака држава чланица чија монета је евро. Извршни одбор чине председник, потпредседник и четири члана. Управни одбор утврђује, а Извршни одбор спроводи, монетарну политику.²¹⁶

Упркос свом називу, Финансијски (назива се још и Ревизорски или Рачуноводствени) суд нема судску функцију. Он врши рачуноводствену контролу

²¹⁵ Институције Европске уније, Канцеларија за европске интеграције, <http://obuka.seio.gov.rs/mod/resource/view.php?id=21> (мај 2015. године)

²¹⁶ Кнежевић-Предић В., Радивојевић З., 63-72.

свих прихода и расхода Уније.²¹⁷ Стога, контролише и све приходе и све расходе сваког органа који је основала Унија, осим ако оснивачким актом није искључена та контрола.²¹⁸

Финансијски суд се састоји од по једног члана из сваке државе чланица ЕУ, које са листе кандидата које предлажу државе чланице, именује Савет ЕУ квалификованом већином на шест година, по прибављеном мишљењу Европског парламента.²¹⁹

Економскосоцијални комитет састављен је према двоструком мерилу: националном и интересном. С једне стране, чланове ЕЕСК делегирају владе земаља чланица ЕУ, али се, с друге стране, од тих чланова који заступају организовано грађанско друштво, представљајући послодавце, раднике и разне економске и социјалне интересе, очекује да у свом раду буду потпуно политички независни. Број чланова Комитета не прелази 350. Савет једногласном одлуком, на предлог Комисије, усваја одлуку којом одређује састав Комитета. Обухвата три групе представника:

I група-представници синдиката

II група-представници послодаваца

III група – представници пољопривредника, занатлија, предузетника који су власници малих и средњих предузећа, непрофитних удружења и др.

Економскосоцијални комитет помаже Европском парламенту, Савету и Комисији, као саветодавно тело Уније. Идејни творци Комитета наменили су му улогу моста између Европске уније и грађанског друштва.²²⁰

²¹⁷ Одредба члана 287 Уговора о функционисању ЕУ

²¹⁸ Кнежевић-Предић В., Радивојевић З., 63-72.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Ibid.

1.3. Устав Европске уније

Устав Европске уније је Европски савет усвојио у Бриселу јуна 2004. године, а представнице држава чланица потписале у Риму октобра 2004. године, с тим да исти чека на ратификацију свих држава чланица. Уставу је претходило закључење неколико значајних аката - Јединственог европског акта 1987. године, а потом и Уговора из Мастрихта 1992. године којим је започео нови развој кроз увођење заједничке спољне политике и политике безбедности, као и кроз кооперацију на пољу правосуђа и унутрашње политике, да би у јуну 2004. године био постигнут консензус о Уговору о Уставу за Европу, којим би Европска унија добила међународни субјективитет и тако постала правно лице. Замишљено је да Устав унапреди рад европских институција и поједностави процес доношења одлука у Унији.²²¹

Када је реч о структури тог Устава, ваља истаћи његове четири целине:

1. Основне одредбе којима се дефинише Унија, њени циљеви, надлежности, процедуре приликом доношења одлука и институције;
2. Повеља о основним правима коју је Европски савет усвојио у Ници;
3. Политике и активности Уније;
4. Завршне одредбе и процедуре предвиђене за усвајање и ревизију Устава, у којима је између осталог предвиђено да је, како би нека држава постала чланица, потребно Савет министара о томе донесе једногласну одлуку, после прибављене сагласности Европског парламента, као и да уговор о њеном прикључењу буде ратификован у свим државама чланицама. Уставом је такође предвиђено увођење Председништва, као нове институционалне форме, која је стабилнија од Европског савета и функције министра иностраних послова, а дефинисан је и

²²¹Treaty establishing a constitution for Europe, http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_establishing_a_constitution_for_europe/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_en.pdf (мај 2014. године)

институционални оквир Уније (Европски парламент, Европски савет, Савет министара, Комисија и Суд правде).²²²

Неким од кључних тачака у Уставу утврђује се и споразум о саставу Европске комисије, садашње ротирајуће Председништво ЕУ замењује се увођењем дужности председника Европског савета, а уводи се и институција министра иностраних послова ЕУ, којег би постављао Савет министара, а он би истовремено имао и функцију потпредседника Комисије ЕУ. Министар би био задужен за међународно представљање Уније, вођење преговора, као и за функционисање дипломатске службе ЕУ, док би председник Европског савета требало да обезбеђује међународно представљање ЕУ у питањима заједничке спољне и безбедносне политике уз поштовање надлежности које има министар спољних послова.

Заговорници чвршћег институционалног повезивања чланица ЕУ и данас сматрају да би усвајање Устава могло представљати пут за окончање кризе у ЕУ која траје од 2005. године, те настоје да се он ратификује, иако су га Француска и Холандија на референдумима одбациле.

1.4. Значај Лисабонског уговора за међународноправни субјективитет ЕУ

Неусвајањем Уговора о Уставу Европске Уније (ЕУ), после неуспелих референдума у Француској и Холандији, поражен је федерализам у процесу политичког уједињавања на подручју ЕУ. У периоду од јуна 2005. до јуна 2007. године тражило се решење како превазићи уставну кризу ЕУ. Тај период је обележен усвајањем Берлинске декларације марта 2007. на иницијативу Немачке, тада председавајуће земље ЕУ. Тако је на Самиту ЕУ, 21. и 22. јуна 2007. године, постигнут договор о усвајању новог Уговора о реформи ЕУ, чиме је одбачена

²²² Официјелни сајт Европске уније: http://europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm (мај 2014. године)

идеја о стварању Устава ЕУ. Тада је донета политичка одлука о сазивању нове међувладине конференције ради формулисања усаглашеног текста Уговора о реформи ЕУ, која је отворена почетком октобра 2007.године. Први нацрт Уговора о реформи ЕУ завршен је 17 - 18. октобра 2007.године, када је потписан Лисабонски уговор о ЕУ, чиме су окончани вишегодишњи мукотрпни преговори држава чланица о институционалним реформама у ЕУ. Текст уговора је усвојен на састанку Европског савета у Лисабону 19. октобра 2007.године, а свечано потписивање обављено је 13. децембра 2007.године у Лисабону.²²³

Основни циљ неуспелог Предлога Устава ЕУ била је у потреби јачања ефикасности институција ЕУ и истовременог њиховог функционисања у духу веће демократије. Ова питања су такође основни фокус Лисабонског уговора о ЕУ, али у форми правног компромиса. На Самиту ЕУ у Лисабону, постигнут је договор око преосталих одредби Уговора о реформи ЕУ (Лисабонски уговор)²²⁴ децембра 2007. Уговор о ЕУ је према томе добио име према месту заседања редовног Самита ЕУ на нивоу шефова држава и влада чланица ЕУ у Лисабону, у време завршетка председавања Португала на челу ЕУ. Првобитни амбициозни план је био да се процес ратификације заврши током 2008. год, како би Уговор о реформи ЕУ ступио на снагу 1. јануара 2009. пре одржавања избора за Европски парламент у јуну 2009. Основна разлика у односу на Предлог устава ЕУ је у томе што Лисабонски уговор о ЕУ нема форму устава и не укида постојеће примарно законодавство, него само допуњава Римске оснивачке уговоре европских заједница и Уговор из Мастрихта, којим је основана Унија.²²⁵

Лисабонски уговор доприноси унапређењу демократског функционисања ЕУ и јачању одговорности њених институција узимајући у обзир област подељених надлежности, која подразумева да институције ЕУ и органи држава чланица тесно

²²³ Костић, М., Гасми, Г. (2010) Лисабонски уговор о ЕУ и корпоративна друштвена еколошка одговорност, у *Привреда и правна одговорност*, часопис *Право и привреда*, бр. 7-9, Београд, стр. 350-360.

²²⁴ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007

²²⁵ Костић, М., Гасми, Г. (2010) „Лисабонски уговор о ЕУ и корпоративна друштвена еколошка одговорност“, у „Привреда и правна одговорност“, часопис *Право и привреда*, бр. 7-9, Београд, стр. 350-360, ISSN 0032-9002, ISSN 0354-3501

сарађују у оквирима својих компетенција на унапређивању, правном регулисању релевантних питања и спровођењу адекватних мера политике.²²⁶

Уведена је такође и клаузула солидарности, која подразумева пружање помоћи од стране органа ЕУ и осталих чланица ЕУ држави чланица угроженој природним или другим врстама катастрофа или пак, терористичким нападима.²²⁷

Усвајањем Лисабонског уговора потврђени су напори које Унија предузима у циљу унапређења заштите људских права и основних слобода, с посебним освртом на унапређење заштите животне средине, а све то као основне и суштинске предуслове за ступање у њено чланство, поред економских и правних захтева.

1.5. ЕУ као унапређена међународна организација

Европска унија представља један од најјачих нормативних ентитета данашњице, пред којим стоје, с једне стране, захтеви социјалне правде и гаранције основних права и слобода, док с друге стране стоји обезбеђење континуираног економског развоја и конкурентности, с друге стране.²²⁸ Усклађивање та два важна сегмента друштвеног живота стоји као императив и пред будућим чланицама, садашњим кандидатима за чланство у Европској унији. Зато је неопходно спровођење реформи на националном, политичком, правном и економском нивоу, пре свега у циљу јачања владавине права и обезбеђивања заштите људских права и слобода. Велику улогу у остваривању поменутих циљева има усвајање Лисабонског уговора којим је Европска унија желела да потврди да ће да ће се постарати да усклади напред наведене принципе.

²²⁶ Станивуковић, М., *Појединац пред Судом европских заједница*, Службени гласник РС, Београд, 2009. година; Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Костић, М., Гасми, Г., „Заштита основних људских права кроз принципе Лисабонског уговора о ЕУ“, у „Привреда и правна одговорност“, часопис *Право и привреда*, бр. 4-6, Београд (2011), стр. 436-446.

1.6. Принципи и правна природа комунитарног права

Право које се ствара и односи на уређивање друштвених односа у оквирима трију заједница, и то Европске економске заједнице, Европске заједнице за угаљ и челик и Европске заједнице за атомску енергију, првобитно је названо правом европских заједница или комунитарним правом. Нешто касније, након ступања на снагу Уговора о Европској унији, то право се почело називати правом Европске уније, док се у последње време све чешће користи појам европско право.²²⁹

Израз *Acquis communautaire* (скраћено '*acquis*') означава правне тековине ЕУ, корпус правних аката ЕУ на коме почива комунитарно право.

Свака држава која тежи чланству ЕУ мора прихватити одлуке из оснивачких уговора и ускладити своје законодавство са *Acquis Communautaire*, с обзиром на то да тај скуп аката обухвата: садржај, начела и политичке циљеве оснивачких уговора, законодавство усвојено применом оснивачких уговора и пресуде Суда правде Европске уније, декларације и резолуције које је усвојила ЕУ, мере које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику, мере које се односе на правосуђе и унутрашње послове, на међународне уговоре које је склопила ЕУ, као и на уговоре између земаља чланица на подручју деловања ЕУ. Комунитарно право је, дакле, скуп правила и обавеза, које обавезује државе чланице Европске уније, и које се константно развија и усавршава. Односи се на принципе и политичке циљеве споразума, легислатуру усвојену кроз уговоре и пресуде суда, декларације и резолуције усвојене од стране Уније, мере предузете у вези с питањем спољне и безбедносне политике, правде и унутрашњих односа, међународне споразуме које је склопила Унија, али и државе чланице у вези с питањем активности Уније. Земље које желе да приступе Европској унији прво морају прихватити комунитарно право, а изузеци и дерогације *acquis*-а присутни

²²⁹ Blockmans, S., *The European Union and Crisis Management: Policy and Legal Aspects* (The Hague, TMC Asser Press 2008), 429.; Blockmans, S. and Prechal S., *Reconciling the Deepening and Widening of the European Union* (The Hague, TMC Asser Press 2007), 210.

су само у посебним ситуацијама, те су лимитирани.²³⁰ *Acquis communautaire* представља законодавство Европске уније, али је шири правни појам од класичног права и обухвата садржај, начела и циљеве оснивачких уговора; законодавство прихваћено применом оснивачких уговора и пресуде Суда правде Европске уније, декларације и резолуције које је усвојила ЕУ; мере у области заједничке спољне и безбедносне политике; мере које се односе на правосуђе и унутрашње послове; међународне уговоре које је склопила ЕУ, као и уговоре између земаља чланица на подручју деловања ЕУ.

Комунитарно право уређује специфичан сегмент друштвених односа представљајући скуп узајамних права и обавеза заједнице и њених субјеката, држава чланица и приватних лица, као и односе између ових субјеката међусобно. Са становишта предмета регулисања разликује се тзв. институционално право Европске уније, које обухвата прописе којима се регулишу организациона и уставноправна питања, састав, начин рада и надлежност заједничких органа заједнице, њихов међусобни однос и однос према државама чланицама. Те норме се по својој природи могу упоредити са нормама уставног и управног права у унутрашњем праву сваке земље. С друге стране треба истаћи норме које уређују поље успостављања и функционисања унутрашњег тржишта, и оне чине такорећи право унутрашњег тржишта, односно трговачко право ЕУ. Надаље, у улози субјекта у комунитарном праву могу да се јаве државе чланице и њихови органи, институције ЕУ и њени органи и тела, физичка лица, односно држављани државе чланице и правна лица са седиштем у некој од држава чланица. С тим у вези, када посматрамо простор примене, комунитарно право је одређено територијом држава чланица, тачније простором који је у њиховој јурисдикцији.²³¹

Како је у правној теорији различито одређена правна природа саме Заједнице европских држава, тако постоје и различита схватања у одређењу правне природе комунитарног права. Наиме, постоје три различита схватања његове правне

²³⁰ Вукадиновић Р., *op.cit*; Маја Сахаџић: „Појам, природа и карактеристике комунитарног права, *Друштвена истраживања*“, Часопис Правног факултета Универзитета у Зеници, Година 1(2007.), бр. 1, стр. 159-174.

²³¹ *Ibid.*

природе: интернационалистичко (међународно), наднационалистичко (аутономно) и мешовито.²³²

„Према интернационалистичком схватању, овај систем представља део међународног права, а према наднационалистичком, између ЕУ и других међународних организација постоји разлика, јер државе чланице преносе на органе Уније део своје надлежности. Реч је, дакле, о правном систему *sui generis*, који показује одређене наднационалне карактеристике. Основна улога оваквог правног система је да послужи као инструмент интеграције. Он то чини методом негативне интеграције, којом се државама чланицама забрањују понашања супротна заједнички постављеним циљевима и слободама, садржаном у одредбама оснивачких уговора. Други је метод позитивне интеграције, садржан у деривативном праву, по коме државе чланице, у односу на правну снагу појединих аката ЕУ, имају обавезу да, на специфичан начин, интервенишу у својим унутрашњим правним системима. Нарочито су значајне уредбе које се непосредно примењују у државама чланицама, што значи да су оне обавезне да у потпуности, без измена и безусловно, примене овај пропис као свој унутрашњи акт, директиве које обавезују државе чланице у погледу циља, али не у погледу имплементације у унутрашње законодавство, те су оне слободне да изаберу најпримеренију форму и одлуке које се доносе у појединачним случајевима и обавезују искључиво доносиоца и адресата.“²³³

Комунитарно право је, иначе, посебан правни систем, који се разликује од међународног права, али и националних права држава чланица, иако је с њима истовремено и повезан. То је потврђено у пресуди *Van Gend and Loos*²³⁴, у којој је истакнуто да основни уговори заједнице представљају нешто више од обичних међународних уговора, те да, иако је произашло из међународног права, право

²³² Вукадиновић Р., 72.

²³³ Маја Сахацић: „Појам, природа и карактеристике комунитарног права“, *Друштвена истраживања*, Часопис Правног факултета Универзитета у Зеници, Година 1(2007.), бр. 1, стр. 163.

²³⁴ Case C/26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, Judgment of the Court of Justice of 5 February 1963. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61962CJ0026>)

заједнице не поседује сва његова обележја; технике и доктрине права заједнице имају више заједничког с неким гранама унутрашњег права, као што су уставно и управно право, него са гранама међународног права.²³⁵ Питање односа овог наднационалног и унутрашњег права држава чланица, те сукоба правила унутрашњег права и оних правила која су као комунитарна у њега пристигла често је предмет дискусије у судској пракси. Ипак, право Заједнице мора да има јачу правну снагу од националног права, у супротном, државе чланице би могле избећи примену правила Заједнице која су, на пример, на штету њихових интереса.²³⁶

1.7. Однос комунитарног права према правима држава чланица

1.7.1. Непосредно дејство и примена комунитарног права

Постоји више начина на које комунитарно право бива примењено у државама чланицама: могућа је његова непосредна или директна примена и непосредно или директно дејство. Међутим, који год начин да се примени, у примени комунитарних правних правила неминовна је маргинализација националног правног система.

Наиме, уколико правни акт комунитарног права испуњава потребне услове, он може имати непосредно дејство у правном систему државе чланице. С друге стране, исти правни акт може имати непосредну примену, али без непосредног дејства, јер не ствара права и обавезе комунитарног права принудним путем. Непосредна примењивост је појам везан за хијерархијску структуру правних аката и њихово дејство у правним системима, што у случају Заједнице подразумева и имплементацију комунитарних правних аката у национално, унутрашње право

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Вукадиновић Р., 66-75; Маја Сахацић: *op.cit.*; Blockmans, S., J. Wouters J. and Ruys T. (eds.), *The European Union and Peacebuilding: Policy and Legal Aspects* (The Hague, T.M.C. Press 2010), 516.

или како је то у случају *Simmenthal*²³⁷ речено, „непосредна примењивост подразумева да правила комунитарног права треба примењивати у целисти и на јединствен начин у свим државама чланицама, од дана њиховог ступања на снагу и тако дуго док су на снази.“ Када је, с друге стране, реч о непосредном дејству, оно се везује за питање делотворности и ефективну примену комунитарног права у ситуацијама када национално право или националне институције нису у стању да омогуће потребан ниво сарадње. С тим у вези, тела заједница, на основу суверених овлашћења која су на њих пренета, могу доносити прописе (уредбе и одлуке које непосредно обавезују на понашање одређене грађане или предузећа или дају одређено право) који без посредовања држава чланица могу непосредно стварати права и обавезе за појединце. Надаље, непосредно дејство комунитарног права даје могућност појединцу да се пред националним судом непосредно позива на право статуирано комунитарним прописом, односно појединцима се дају права која национални судови морају штитити. Најзад, да би један правни акт комунитарног права могао непосредно деловати, његова формулација мора бити: јасна и недвосмислена, неусловљена додатним комунитарним или националним мерама или актима; материјално и процесно подобна за извршење посредством одговарајућег правосудног механизма; њено деловање не сме зависити од даљих активности ни заједнице нити националних власти. Дакле, комунитарни прописи који удовољавају овим захтевима, те који су „потпуни и правно перфектни“, могу рачунати на исту садржинску примену у државама чланицама. У ситуацији када приватни субјекти непосредно остварују права установљена комунитарним прописима у односу на државу, тј. државне органе и институције, говори се о непосредном вертикалном дејству, док непосредно хоризонтално деловање, подразумева стварање права и обавезе између приватно-правних лица, при чему су тако настала права остварива пред националним правозаштитним институцијама.²³⁸

²³⁷ Case *Simmenthal*, 106/77, Judgment of 9. March 1978, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61977CJ0106

²³⁸ Вукадиновић Р., 156-162; Маја Сахацић: „Појам, природа и карактеристике комунитарног права“, *Друштвена истраживања*, Часопис Правног факултета Универзитета у Зеници, Година 1(2007.), бр. 1, стр. 159-174

1.7.2. Супрематија

Држава која приступа Европској унији дужна је, као део својих обавеза, прилагодити свој устав, као и остале законске и подзаконске националне прописе, праву Уније, те донети прописе потребне за примену права Европске уније на својој територији, а самим тиме и осигурати надређеност права Европске уније над националним правом. Различити су начини на које се то усклађивање прописа може извршити. Супрематија комунитарног права подразумева примат комунитарног права у случају настанка сукоба између правила националог и комунитарног права, те обавезу националних судова да примењују прописе комунитарног права када постоје национални и комунитарни прописи који регулишу исту материју, али и забрану законодавним телима државе чланице да усвајају националне прописе који су у супротности са комунитарним правом. Комунитарно право има јачу правну снагу и неограничено је претпостављено националном праву, а тиме и уставу. Темељи овог схватања постављени су у пресуди Суда правде ЕУ у предмету *Costa*²³⁹, где је Суд надређеност права заједнице извео из Устава Европске заједнице, односно из потребе да се устроји самостални правни поредак на темељу ЕЗ Уговора, ограничавања суверенитета држава чланица путем преноса суверених овлашћења на Заједницу, начела верности уговору, начела забране дискриминације, *argumentum a contrario* везано за посебна уговорна овлашћења за предузимање једностраних мера и непосредног учинка уредбе у свакој од држава чланица. Из тога је Суд извео закључак да "право које извире из Уговора, које представља самостални извор права, не може, због своје посебне изворне нарави, бити надвладано одредбама домаћег права, без обзира у којем се облику оне појављују, јер му се иначе одузима својство права Заједнице, односно доводе у питање правни темељи саме Заједнице"²⁴⁰. Супрематија комунитарног права посебно се везује за непосредно деловање. Наиме, због начина на који су уговорима одређене обавезе држава чланица као и

²³⁹ Case C/6/64 Flaminio Costa v E.N.E.L. Judgment of the Court of 15 July 1964 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61964CJ0006>),

²⁴⁰ Ibid.

надлежности Уније утемељене, значи да се државе чланице не могу позивати на своје правне прописе, а тиме ни на свој устав, да би оправдале свој властити национални приступ. Основно је правило комунитарног права да правна правила Уније, која производе непосредно деловање, имају примарни значај у односу на национална правна правила, с тим да се то правило примењује без обзира да ли се ради о основном уговору Уније, њеном акту, или уговору с неком државом која није чланица Уније, националном правном пропису било које врсте, па и онда када је правно правило комунитарног права донето пре или после неког националног прописа. У свим случајевима национални пропис увек се повлачи пред прописом комунитарног права. О овој тематици, о питању супрематије комунитарног права, Европски суд је доста одредио и у поменутој пресуди донетој у предмету *Simmenthal*²⁴¹, гдје је италијански суд поставио неколико тврдњи: да одредба италијанског права мора бити јача јер је донесена након два правилника Заједнице и да би и у случају када би одредба италијанског права и била у сукобу са уговорним обавезама Италије, италијански делотворности судови морали да је примењују све док је Уставни суд Италије не прогласи неуставном. Због тога је и упућен захтев Европском суду да разреши ово питање. У складу са захтевом, Европски суд је заузео становиште да национални суд мора осигурати примену одредаба Заједнице, не сме примењивати ниједну одредбу која би им била у супротности, без обзира у које је време донесена, као и то да не треба чекати да се спорне националне одредбе укину од стране уставног суда.²⁴² Поред тога у пресуди је размотрено и питање „да ли се сукоб националног права и права Заједнице може разрешити каснијом изменом права Заједнице. Коначно, није јасно због чега би националне прописе требало у потпуности ставити ван снаге, иако је у односу на треће државе и њихове припаднике њихова примена недвосмислена.“ Сам Суд наводи да се примена комунитарног права не може спречити домаћим правилима „како год да су уобличена“, што значи да у случају сукоба треба да превагну правила комунитарног права. Државе чланице генерално прихватају супрематију којом комунитарно право у случају сукоба има првенство,

²⁴¹ Case *Simmenthal*, 106/77, Judgment of 9. March 1978.

²⁴² *Ibid.*

и тиме је јаче у односу на националне законске и подзаконске акте, али не и у односу на устав.²⁴³

Обавезу усклађивања унутрашњих прописа - решења националних права држава чланица са комунитарним прописима, и то искључиво онима који су садржани у Директивама ЕУ, државе чланице су преузеле потписивањем Уговора о оснивању. Тиме се не тежи идентичности, већ конвергентности различитих правних система чиме се смањују значајнија одступања у појединим решењима. Разликује се хоризонтално усклађивање, као одређивање општих стандарда, и вертикално усклађивање, као утрђивање детаљних прописа у одређеним областима, који се, на пример, могу односити на успоставу или функционисање заједничког тржишта. Добровољном усклађивању унутрашњих прописа приступиле су неке друге европске државе, иако немају институционалне везе са ЕУ нити су преузеле обавезу хармонизације, што се спроводи као део стратегије за успостављање чвршћих привредних односа са ЕУ.²⁴⁴

1.8. Одговорност држава за повреду комунитарног права

Одговорност државе за штету због повреде права Заједнице наступа у случајевима непреношења или некоректног преношења директива у национално право, а тиме и повреде саме имплементације права Заједнице. Када у праву националних држава нема могућности улагања захтева за накнаду штете због повреде права Заједнице, захтев за накнаду штете изводи се из самог права Заједнице. У случају *Francovich*²⁴⁵ донета је пресуда којом је призната одговорност државе чланице за штету због неимплементације права Заједнице. Суд је у овом случају закључио: „Пуна делотворност одредаба права Заједнице била би умањена и заштита права која се из њих изводе била би ослабљена, ако се појединци не би могли обештетити због тога што је њихово право повређено услед повреде права

²⁴³ Маја Сахацић: 159-174

²⁴⁴ Ibid.

²⁴⁵ Case C-6/90 *Francovich v. Italy*, Judgment of the Court of 5 March 1996, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/.

Заједнице, за коју се одговорном може сматрати нека држава чланица.²⁴⁶ С тим у вези, Суд је утврдио и постојање одговорности уколико се испуне одређене претпоставке: 1. резултат који се према смерници треба постићи мора да укључује давање права појединцима, 2. мора да се ради о правима која је могуће идентификовати, односно одредити на основу смернице, 3. мора да постоји узрочна веза између кршења права Заједнице од стране државе чланице и штете која је настала за особе на које се смерница примењује. Остале процедуралне детаље Европски суд препушта националном праву, с тим да наглашава да правила не смеју бити неповољнија по тужиоца од оних која се према националном праву примењују на сличне захтеве, нити смеју практично онемогућавати остварење одштетног захтева.²⁴⁷ Суд је развио и додатне критеријуме одговорности државе за повреду примарног права од стране националног права, које доноси национално законодавство, према којима захтев за накнаду штете због повреде права Заједнице према националном законодавцу је основан уколико се испуни следеће: 1. ако се ради о повреди неког правног правила које појединцима омогућује неко право; 2. ако се ради о озбиљној повреди, где се мора доказати да је орган заједнице несумњиво и озбиљно занемарио границе постављене у вршењу његових овлашћења, односно да је кршење у довољној мјери озбиљна повреда права; 3. ако постоји узрочна веза између повреде прописа од стране државе и настале штете.²⁴⁸ Поред тога, треба посебно указати и на случај *Brasserie du Pêcheur*, који је изазвао огромне измене у немачком праву у вези с питањем одштете за непоштивање права Заједнице, и из кога произлази да правило о одговорности државе важи и у односу на правила којима је могуће приписати непосредно дејство.²⁴⁹

1.9. Извори комунитарног права

У оквиру извора комунитарног права разликују се:

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Ibid

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ Кнежевић-Предић В., Радивојевић З., 81; Вукадиновић Р., 104-119.

1. Примарна легислатива, у чијем стварању учествују све чланице ЕУ, као и комунитарне (наднационалне) институције на основу сопствених правних овлашћења. Европска унија, као субјект међународног права, поседује уговорне способности закључивања споразума са трећим земљама и међународним организацијама. Овде спадају Уговори о оснивању заједница и Општи правни принципи.²⁵⁰

2. Секундарна легислатива:

За разлику од примарног, секундарно законодавство ЕУ успостављају (стварају) искључиво наднационалне институције ЕУ. Ово се превасходно односи на Савет министара, Европски парламент и Европску комисију у својству овлашћених предлагача секундарних правних (комунитарних) аката. Наведене наднационалне институције доносе ове секундарне норме на основу својих овлашћења.²⁵¹

а. Уредбе (*Regulations*) - потпуна, безусловна и непосредна примена у државама чланицама, са или без преношења у национално законодавство;

б. Директиве (*Directives*) - обавеза за државе чланице у погледу циља, али не и у погледу реализације и уградње у национална законодавства;

ц. Одлуке (*Decisions*) - појединачни и конкретни случајеви, обавеза за субјекте на које се односе;

д. Препоруке, Резолуције, Декларације, Акциони програми (необавезујући акти).

3. Међународни уговори ЕЗ:

Међународни споразуми обухватају, најпре, конвенције између држава чланица ЕУ, као и споразуме ЕУ са трећим државама и међународним организацијама. Конвенције се закључују између чланица ЕУ са циљем међусобног омогућавања одређених права држављанима чланица, најчешће

²⁵⁰ Мацар, Л., Пословање са Европском унијом, <http://www.vps.ns.ac.rs/Materijal/mat11693.pdf> (мај 2014. године)

²⁵¹ Ibid.

у погледу избегавања двоструког опорезивања, узајамног признавања трговачких друштава и поједностављења поступка узајамног признања и извршења судских и арбитражних одлука.²⁵²

4. Уговори између земаља чланица и судска пракса:

У случајевима у којима Европски суд правде усваја ставове или начелна мишљења у већини водећих судских поступака, таква судска пракса непосредно утиче на примену прописа ЕУ пред националним судовима земаља чланица. Стога су национални судови чланица ЕУ обавезни да поштују и спроводе пресуде Суда правде ЕУ, донете у поступку тумачења комунитарног права. Такве пресуде Суда заправо представљају допунски извор Права ЕУ, јер се у њима често на веома иновативан начин формулишу извесна правна начела, као и принципи примене прописа ЕУ.

253

²⁵² Ibid.

²⁵³ Вукадиновић Р., 140; Кнежевић-Предић В., Радивојевић З., 91.

2. Спремност Европске уније за приступање Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода

Осврћући се на Европску конвенцију о људским правима и основним слободама, ваља истаћи да она, заједно с протоколима, представља међународни уговор потписан и ратификован од стране 47 држава чланица Савета Европе, као један од најважнијих европских стандарда за заштиту људских права и основних слобода за све државе Европе, којим су регулисана основна људска права и слободе појединца унутар надлежности сваке државе потписнице Конвенције. Тим међународним актом су заштићена основна грађанска права, пре свега право на живот, утврђена је заштита од мучења и нехуманог поступања, слобода и безбедност, право на правично суђење, поштовање приватног и породичног живота, слобода изражавања (укључујући и слободу штампе), мисли, савести и вероисповести и слобода мирног окупљања и удруживања. О евентуалним повредама права регулисаних наведеном Конвенцијом, Европски суд за људска права у Стразбуру, доноси пресуде обавезујуће за све уговорнице Конвенције. Све државе чланице ЕУ, као и земље кандидати за ЕУ, су потписнице Конвенције. Пресуду Суда којом је установљено кршење Конвенције држава која је Конвенцију прекршила мора извршити, те предузети све неопходне мере (нпр. реформа законодавства у циљу спречавања сличних повреда и, према потреби, појединачних мера), а све како би уклонила последице повреде Конвенције. Комитет министара надгледа извршење пресуда.²⁵⁴

Међународни судови у Луксембургу - Европски суд правде тј. Суд правде ЕУ (ECJ) и Суд опште надлежности (*General Court* тј. некадашњи Првостепени суд - CFI) и у Стразбуру - Европски суд за људска права, имају строго утврђену надлежност, посебна правила процедуре и различите странке. Док се први претежно баве споровима из комерцијалних односа, други се бави заштитом људских права. Суд опште надлежности представља такорећи првостепени суд

²⁵⁴ Б.Лепотић, „Спремност Европске уније за приступање Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода“, Београд бр.52-53/15, 373-385.

(CFI), који је установљен је 31. октобра 1989. године, и чиме је Суд правде ЕУ фактички постао Апелациони суд, а након закључења Уговора из Лисабона, назив овог суда је Општи суд. процесна правила се прилично разликују између ових судова, а то се може рећи и за питање страначке способности оних који траже заштиту пред тим судовима. Ипак, између поменутих судова има и додирних тачака, а то је постало још очигледније након ступања на снагу Уговора из Лисабона у децембру 2009. године, јер је њиме створена могућност да ЕУ постане страна уговорница Конвенције.²⁵⁵

Према актуелном праву ЕУ, Унија и њене институције нису директно везане Европском конвенцијом, а још мање „правом“ Европског суда за људска права. Наиме, да би ЕУ приступила Европској конвенцији, неопходно је да се спроведу реформе како на страни ЕУ тако и на страни Савета Европе. С тим у вези, одредба члана 6 ст. 3 Уговора о Европској унији²⁵⁶, односи се на Европску конвенцију у контексту општих начела и права Заједнице, што су принципи Европске конвенције које Суд правде ЕУ примењује индиректно, као део општих принципа у својој судској пракси. Наиме, тренутна ситуација је таква да права садржана у Европској конвенцији, нису правно обавезујућа у ЕУ и њеним институцијама (Европска комисија, Европски савет, Европски парламент, Суд правде Европске уније итд.). Међутим, та права су примењива у земљама чланицама ЕУ, што ствара неравнотежу која може довести до неизвесности о томе ко је одговоран за кршења права прописаних Конвенцијом. Најзад, самим ступањем на снагу Лисабонског споразума, 1. децембра 2009. године, који предвиђа и обавезује Унију да приступи Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, ситуација у односу ЕУ према Конвенцији, се битно мења. Овде треба истаћи да и Лисабонски уговор садржи одређена ограничења у смислу да приступање Конвенцији не сме утицати на надлежност Уније и њених институција, те указује на немогућност изношења спора у погледу

²⁵⁵ С. Царић, Приступање европске уније конвенцији о људским правима и основним слободама, Стручни коментар - Правни инструктор бр.2011/5 (www.paragraf.rs - сајт посећен у априлу 2014. године)

²⁵⁶ „Унија поштује основна права која су гарантована Европском конвенцијом за заштиту основних права и слобода, потписану у Риму 1950. године и која проистичу из уставних традиција заједничких државама чланицама, као општа правна начела Заједнице.“

тумачења или примене Уговора о ЕУ, пред било који други механизам, осим оног предвиђеног Уговором.²⁵⁷

Лисабонски уговор и будући споразум о приступању Конвенцији су комплементарни кораци који би требало да осигурају пуно поштовање основних људских права у оквиру правног поретка ЕУ.

Приступањем Европске уније Конвенцији би се додатно ојачала заштита људских права у Унији и установио правни систем независне спољне контроле. Појединац би тада могао пред Европским судом за људска права да поднесе представку против ЕУ за повреду права предвиђених Европском конвенцијом, чиме би Европска унија била у истом положају као и државе чланице. То би битно допринело успостављању кохерентног система заштите основних права у великом делу Европе. Тако би Унија поново потврдила своје вредности из Повеље о основним правима, те би њено приступање Европској конвенцији дало снажан политички сигнал кохерентности између ЕУ и Европе. Тиме би се грађани уверили да ЕУ, као и њене државе чланице, нису "изнад закона" у погледу људских права. То је и питање кредибилитета, с обзиром да су државе чланице ЕУ пренеле важне надлежности на Унију, при чему је једно од услова за чланство у ЕУ, ратификација Европске конвенције. На тај начин би се уједно осигурао хармоничан развој прецедентног права Суда правде ЕУ и Европског суда за људска права у питањима људских права, што ће неминовно значити да ће Суд правде ЕУ морати да размотри више случајева који укључују основна људска права. У супротном, уколико не дође до приступања, повећава се ризик од противречности у судској пракси између два суда. Приступањем би се решили проблеми који произилазе из чињенице да тренутно ЕУ не може бити странка у поступку пред Европским судом за људска права. Истовремено, приступање Европској конвенцији за заштиту људских права не значи да ће ЕУ аутоматски бити обавезана на све додатне Протоколе уз Конвенцију, иако би било од приоритетног значаја да ЕУ приступи и

²⁵⁷ Протокол бр. 8 уз Лисабонски уговор

Протоколима уз Конвенцију, будући да су чланице ЕУ ратификовале Протоколе.²⁵⁸

Према актуелном стању, сходно одредбама Конвенције, сва лица под јурисдикцијом државе чланице (не само држављани држава чланица) која тврде да су жртве кршења људских права од стране једне од уговорних страна, имају право на делотворан правни лек, пред независним судом. Европски суд за људска права има супсидијарну улогу у односу на домаће судове. На заштиту пред Европским судом за људска права може да буде упућен онај чије је право прекршено и након што су сви постојећи национални правни лекови исцрпљени. У случају приступања, индивидуална представка против ЕУ била би третирана на исти начин као и представка поднета против било које друге државе уговорнице Конвенције.²⁵⁹

С тим у вези треба рећи да би, када би појединци оспорили мере које су непосредно донеле институције ЕУ (правна акта или индивидуалне одлуке), случај прво био изнет пред Суд правде ЕУ, као општи суд, да би тек после правоснажне пресуде тог Суда, појединац могао да покрене поступак пред Судом у Стразбуру због евентуалног кршења права по Конвенцији, што би се могло подвести под тзв. директне акције.²⁶⁰

С друге стране, када год појединци оспоравају националну меру у вези с применом или извршавањем закона ЕУ, прво ће морати да покрену поступак пред националним судовима, а у складу са законодавством ЕУ, национални судови могу (или у неким случајевима морају), да упуте предмет Суду правде у

²⁵⁸ Вид.више: Viviane Reding, The EU's accession to the European Convention on Human Rights: Towards a stronger and more coherent protection of human rights in Europe Hearing of the European Parliament's Constitutional Affairs Committee Brussels, 18 March 2010; Ђорић Ерић Весна, „Приступање Европске уније ЕКЉП“, Европско законодавство бр. 37-38, 2011, 318-329.

²⁵⁹ Вид. Jörg Polakiewicz, “EU law and the ECHR: Will EU accession to the European Convention on Human Rights square the circle?“, Fundamental Rights In Europe: A Matter For Two Courts Oxford Brookes University, 18 January 2013, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Accession_documents/Oxford_18_January_2013_versionWeb.pdf (септембар 2015.)

²⁶⁰ Ibid.; Sybe A.de Vries, EU and ECHR: Conflict or Harmony?, Utrecht Law Review, Vol.9, Issue 1, 2013., <http://www.utrechtlawreview.org>, (април 2014.)

Луксембургу на одлуку о претходном питању или тумачењу права ЕУ, да би се тек након тога, одлука о претходном питању вратила домаћим судовима ради даљег одлучивања. Након правноснажне пресуде од домаћег суда, случај може да буде изнет пред суд у Стразбуру (индиректне акције).²⁶¹

Наводна повреда права из Конвенције може бити резултат деловања, како ЕУ тако и неке од њених држава чланица, стога би било упутно је да се установи механизам који би омогућио да се Унија и њене државе чланице заједно појављују као коресподенти пред судом у Стразбуру. Такав аранжман би имао предност у томе да би коначна пресуда била директно извршна против тужених, без потребе да Суд у Стразбуру доноси решење о расподели надлежности између Уније и држава чланица у спору (што је унутрашње питање Европске уније).²⁶²

Због наглог пораста броја предмета пред ЕСЈП, о коме је овде већ било речи, све је јача свест о томе да је у исти мах потребно обезбедити и додатна финансијска средстава и поједноставити механизам контроле Конвенције. Управо је у том циљу и усаглашен и донет Протокол број 14 уз Конвенцију.²⁶³ Могуће додатно оптерећење Суда у Стразбуру, након евентуалног приступања ЕУ Конвенцији, требало би ограничити случајевима који би били изнети пред Суд правде ЕУ поменути директним акцијама. Штавише, Суд правде ЕУ је увек настојао да прати судску праксу Суда у Стразбуру. Приступање би само додатно охрабрило да се овакав тренд настави, јер би ЕУ била директно везана Конвенцијом.²⁶⁴

Према оцени Секретаријата Савета Европе, Европска унија ће и након приступања Конвенцији остати слободна да одржава и развија свој правни поредак. Наиме, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода садржи минималне стандарде у том погледу. Чланице остају слободне да обезбеде и ширу

²⁶¹ Secretariat of the Council of Europe, Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights, Answers to frequently asked questions, 30 June 2011. (<http://www.coe.int>)

²⁶² Ibid.

²⁶³ Закон о ратификацији Протокола бр. 14 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, којим се мења контролни систем Конвенције, "Службени лист СЦГ - међународни уговори", бр. 5/2005 од 01.07.2005. године и 7/2005.

²⁶⁴ Secretariat of the Council of Europe, Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights, Answers to frequently asked questions, 30 June 2011. (<http://www.coe.int>)

заштиту људских права, што би такође био случај и са Европском унијом. Што се тиче пресуда Суда у Стразбуру, оне су у основи декларативне природе, јер Суд не може самостално да поништи или измени националне мере унутрашњег права нити одлуке домаћих судова. У случају приступања, то ће се односити и на Европску унију, исто као и на остале потписнице Конвенције, на којима је да саме одлуче како најбоље да се повинују пресуди Суда у Стразбуру. Принцип аутономије права ЕУ, поред постојећих принципа предвиђених националним и међународним правом, није препрека за приступање Европској конвенцији. Након приступања, Суд у Стразбуру ће размотрити да ли је у конкретним случајевима, као резултат европских закона и аката, дошло до кршења Европске конвенције, несумњиво имајући у виду специфичности права Уније, при чему би, и након приступања, Суд правде ЕУ задржао последњу реч у тумачењу прописа ЕУ.²⁶⁵

Када је реч о односу између судова у Стразбуру и Луксембургу након приступања, према оцени Секретаријата СЕ, позиција Суда правде ЕУ би била аналогна оној коју имају национални судови у односу на Суд у Стразбуру у овом тренутку. Као што је речено, Суд правде ЕУ ће задржати коначни ауторитет на тумачење права ЕУ, а Суд у Стразбуру ће имати коначни ауторитет када је у питању тумачење Европске конвенције. За случај повреде Конвенције, односно по притужби против ЕУ, Суд правде ЕУ се може сматрати "домаћим" судом, када ће појединци морати да се обрате том суду пре него што поднесу апликацију Европском суду за људска права. Европски суд за људска права не може се сматрати хијерархијски вишим судом, супериорнијим у односу на Суд правде ЕУ, већ као специјализовани суд за људска права, који остварује спољну контролу међународног права у односу на обавезе које проистичу из приступања ЕУ Конвенцији. Дакле, како оцењује Секретаријат СЕ, неће бити сукоба или преклапања између њихових надлежности. Такво постојање извесног европског контролног механизма, који егзистира изван система ЕУ, даје грађанима важну спољну гаранцију да ће њихова права бити ефикасно заштићена као додатак заштити тих права коју пружа ЕУ.²⁶⁶

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Ibid.

Европски суд за људска права као основни извор у свом раду користи Конвенцију и оцењује њену примену и тумачење у националним правним системима, међутим неретко се, као релевантно право у случајевима пред овим судом користе и други правни извори, при чему значајно место заузима право ЕУ. С друге стране, Суд правде ЕУ може тумачити и Конвенцију, када се ради о питањима која су део комунитарног права, што је видљиво и у случајевима судске праксе.

Наиме, у случају Сенатор Лајнс против 15 земаља чланица Европске уније²⁶⁷, поступак је покренула компанија Сенатор Лајнс, предузеће с ограниченом одговорношћу, чија је делатност поморски транспорт, са седиштем у Бремену. Повод покретања поступка пред Европским судом за људска права била је новчана казна у висини 273 милиона евра коју је Европска комисија према овој компанији, али и још петнаест других компанија, изрекла због повреде правила о конкуренцији из Уговора о Европској Заједници. Компанија се позвала на повреду члана 6. Конвенције (приступ суду), тврдећи да је новчана казна, која је довела до инсолвентности и стечаја компаније, изречена пре него што је Суд правде ЕУ донео одлуку о суштини спора. С обзиром да је Првостепени суд (CFI) у међувремену укинуо изречену новчану казну, тужена компанија је изгубила статус жртве, који је као један од услова за прихватљивост представке постављен чланом 34. Конвенције, па је поступак пред Европским судом за људска права окончан без доношења пресуде, односно представка је проглашена неприхватљивом.

Надаље, у случају Штаплетон против Ирске²⁶⁸ представка је проглашена недопуштеном као очигледно неоснована у вези с наводним кршењем права на правично суђење, које је гарантовано чланом 6. став 1. Конвенције. Наиме, подносилац представке ухапшен је у Ирској 2005. године на основу Европског налога за хапшење (EAW), установе из права ЕУ. Овај налог издат је 2004. године

²⁶⁷ SENATOR LINES GmbH against Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom, Application no. 56672/00, ECHR 2004-Ivdec, no 508 of 16. October 2003.

²⁶⁸ Stapleton v. Ireland, Application no. 56588/07, ECHR 2010.

због наводне проневере извршене у Великој Британији 1978. и 1982. године. Подносилац је тврдио да му неће бити обезбеђено право на правично суђење, јер је ЕАВ издат за дело извршено пре више од 20 година. Европски суд за људска права је на тај начин посредно тумачио законитост издатог ЕАВ, па је закључио да кашњење у кривичном гоњењу не мора нужно значити да ће поступак бити неправичан.

О међусобном утицају судова у Стразбуру и Луксембургу говори и случај *Matthews* против Уједињеног Краљевства²⁶⁹, у коме је Велика Британија применила одредбе Европске заједнице о избору за Европски парламент,²⁷⁰ које не предвиђају могућност да се избори одрже и у Гибралтару. Да би донео одлуку у овом случају Европски суд за људска права морао је да испита односе Гибралтара са Европском Заједницом по основу члана 227. став 4. Уговора о Европској Заједници, те одредбе Уговора о приступању Велике Британије ЕЕЗ од 22. јануара 1972. године. Поред тога Суд је у овом случају детаљно анализирао структуру и начин функционисања ЕЗ и прописе о избору за Европски парламент, те установио повреду члана 3. Протокола бр. 1 уз Конвенцију, којим се гарантује право на слободне изборе, због чега је од Велике Британије затражено да омогући житељима Гибралтара да гласају на изборима за Европски парламент. Након тога Шпанија је у вези са овим питањем повела спор пред Судом правде ЕУ а против Велике Британије, што указује на очигледну везу између Европског суда за људска права и Суда правде ЕУ.²⁷¹

И након евентуалног приступања Конвенцији, ЕУ ће учествовати у надзору извршења пресуда Суда, имајући у виду да је један од главних принципа на којима почива ЕУ принцип равноправне заступљености у Комитету министара Савета Европе, код надзора над извршењем пресуда Суда у Стразбуру. У супротном, ако ЕУ не би учествовала у том механизму, створила би се правна несигурност, односно ситуација у којој би и ЕУ и држава чланица могле да буду

²⁶⁹ *Matthews v. The United Kingdom* Application No. 24833/94, ECHR 1999-I

²⁷⁰ Annex II of the EC Act on Direct Elections из 1976. године

²⁷¹ С. Царић, *op.cit.*, фн. 254.

одговорне за кршење Конвенције, при чему Комитет министара треба да испита да ли су предузете све потребне мере (на ЕУ и на националном нивоу) да се поправи тај прекршај.

Ипак да би до приступања ЕУ Конвенцији дошло, потребно је предузети одређене законске мере. Наиме, ступањем на снагу Протокола 14 уз Конвенцију, за Европски суд за људска права је већ створен правни основ за приступање ЕУ Конвенцији, међутим ова одредба сама по себи није довољна да дозволи приступање, јер ће њени модалитети даље бити прилагођени договору ЕУ и осталих чланица Савета Европе, при чему ће неки модалитети приступања захтевати додатне техничке измене Конвенције и њених протокола, као и низ других посебних одредби које ће бити укључене у споразум о приступању, који ће бити закључен између ЕУ и осталих држава потписница Конвенције, а које су за сада регулисане Нацртом споразума о приступању Европске уније Конвенцији. ЕУ такође треба да усвоји интерна правила за спровођење споразума о приступању. Приступање ће бити правно могуће, ако и када споразум о приступању, са могућим другим правним инструментима, који би поставили модалитете придруживања, ступи на снагу. Лисабонски уговор захтева да приступање буде договор Савета ЕУ и Европског парламента, који ће ратификовати све земље чланице ЕУ. Поред тога, све државе уговорнице Европске конвенције морају да изразе свој пристанак да буду обавезане кључним модалитетима приступања, што ће захтевати формалну сагласност њихових националних парламената. С политичке тачке гледишта, веза између приступања и инкорпорирања Повеље ЕУ, мора се одржавати како би се осигурала кохерентна примена људских права широм Европе.²⁷²

²⁷² Ibid.

2.1. Основна права и улога политичких институција

Како је напред поменуто, 1977. године Европски Савет, Комисија и Парламент усвојили су заједничку Декларацију²⁷³ којом су у суштини усвојили став Суда правде ЕУ да су општи принципи део права ЕЗ и потврдили своју посвећеност поштовању фундаменталних права у свему што раде. После тога било је још неколико необавезујућих политичких иницијатива у виду различитих декларација, а такође је било и референци на Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода у преамбули Јединственог европског акта.²⁷⁴ Према су ти документи само покушај давања одговора на иницијативе из судске праксе, они су свакако у правном смислу помогли развој неписаног права Заједнице од стране Суда правде ЕУ, и у њима се може наћи ослонац онда када се тумаче друге одредбе права ЕЗ. Јача правна потврда је добијена амандманима на Уговор о Европској унији и Уговор из Амстердама. Док је Уговор о Европској унији помињао фундаментална права у многим својим одредбама, једина одредба Уговора о оснивању ЕЗ на коју су дати амандмани у то време је била одредба члана 177 (раније члана 130), која регулише програмску политику Заједнице у области развоја сарадње: *која ће допринети општем циљу развоја и консолидације демократије и владавине права као и поштовању људских права и фундаменталних слобода.*²⁷⁵

Одредба члана 6(2) Уговора о Европској унији, која у то време још није била утужива пред Судом, прописала је обавезу Уније да поштује људска права гарантована тим уговором и националним уставним традицијама, а поштовање људских права и фундаменталних слобода је такође било поменуто и у друга два стуба Уговора о Европској унији. Након промена уведених Уговором из Амстердама, већи део трећег стуба је интегрисан у Поглавље IV Уговора о Европској заједници, па се одредбе о правима лица која нису држављани земаља

²⁷³ Joint declaration in Luxembourg affirming that they will do their utmost to protect the fundamental rights enshrined in both in the constitutions of the Member States and the European Convention on Human Rights (Luxembourg, 5 April 1977).

²⁷⁴ оп.цит. фн.47

²⁷⁵ М. Rocca, op.cit. фн.97.

Заједнице и Женевска конвенција о избеглицама сада налазе у том Поглављу. Главна промена унета Амстердамским уговором је била измена одредбе члана 6 Уговора о Европској унији и додатак новог члана 7. Док је ранији Члан Ф прописивао обавезу Уније да поштује фундаментална права итд., члан 6 сада гласи тако да је унија заснована на принципима слободе, демократије, и поштовања људских права и фундаменталних слобода. Најважнија правна одлика те одредбе је да је коначно постала утужива пред Судом па Суд правде ЕУ има надлежност не само на основу Уговора о ЕЗ, већ и према одредби друга два стуба који уводе његову надлежност (посебно трећи стуб), да разматра поступање европских институција у смислу усаглашености са тим принципима. Амандман из Амстердама је ојачао и изричито дао легитимност ономе што је Суд радио већ много година, барем када су биле у питању институције ЕУ. Даље, нови члан 7 овластио је Савет да суспендује нека гласачка и друга права земаља чланица што је довело до озбиљних и сталних повреда фундаменталних принципа из члана 6. Након Амстердамског уговора, поштовање тих фундаменталних принципа је такође постало услов за апликацију за чланство у Европској унији. То су очигледно били значајни политички потези којима је потврђена улога фундаменталних људских права у Европској унији. Најзад, најважнији релативно скорашњи догађај било је усвајање ЕУ Повеље о фундаменталним правима на Европском савету у Ници 2000.године.²⁷⁶

Када је реч о еволуцији програмских политика о људским правима у ЕУ, те о промовисању и заштити људских права као циља ЕУ, а тиме и извора овлашћења Заједнице, ваља се осврнути на одређена акта која су била од значаја за развој и унапређење заштите људских права у оквиру ЕУ.

²⁷⁶ M. Roccia, op.cit. фн.97.

2.2. Саветодавно мишљење бр.2/94

У свом Мишљењу о приступању Заједнице Европској конвенцији о људским правима²⁷⁷, Европски суд правде је навео низ ставова о домету тадашњих надлежности заједнице да предузме позитивне акције на пољу заштите људских права. То Мишљење је тражио Савет министара на основу одредбе члана 308 (раније одредбе члана 228) Уговора о оснивању ЕЗ, како би се разјаснило да ли Заједница може приступити Конвенцији. Пошто је, како је напред наведено, заједница већ ефективно огласила себе обавезном да поштује права заштићена Конвенцијом и Суд правде ЕУ је реализовао своју надлежност за суђење, у том контексту се једна од главних разлика коју би приступање огледа у томе да би институције Заједнице могле потпасти под надлежност Европског суда за људска права па Суд правде ЕУ више не би био коначни арбитар законитости поступања ЕЗ. Пошто је у свом Мишљењу објавио да није могао донети одлуку о компатибилности приступања са Уговором о оснивању ЕЗ, јер није имао довољно информација о институционалним аранжманима који су предвиђени, Суд правде ЕУ је ипак навео да у сваком случају Заједница према Уговору нема овлашћење за приступање.²⁷⁸

Суд правде ЕУ је за то дао следеће разлоге: на члан 308 Уговора о оснивању ЕЗ се не може позивати ради усвајања одредаба чији би ефект био измена наведеног Уговора без претходно спроведене, за то предвиђене, процедуре. Приступање Конвенцији би то захтевало, јер би подразумевало значајне промене у садашњем систему заштите људских права, као и улазак заједнице у одређени међународни институционални систем, као и интеграцију свих одредаба Конвенције у правни поредак Заједнице. Мишљење може да се тумачи као сагласност да члан 308 (раније члан 235) Уговора о оснивању ЕЗ може представљати основу за усвајање

²⁷⁷ Opinion 2/94 of the Court 28 March 1996, (Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), The Court of Justice has received a request for an Opinion, lodged at the Registry of the Court on 26 April 1994, from the Council of the European Union pursuant to Article 228(6) of the EC Treaty

²⁷⁸ Juliane Kokott and Frank Hoffmeister, Opinion 2/94, „Accession of the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms“, *The American Journal of International Law*, Vol. 90, No. 4 (Oct., 1996), pp. 664-669

специфичних мера Заједнице за заштиту људских права све док оне не представљају измене Уговора о оснивању ЕЗ у смислу да се излази из оквира дефинисаних циљева и активности Заједнице. Обезбеђивање поштовања људских права није од Суда описано као посебан циљ Заједнице већ као услов за законитост аката Заједнице. Оно што изгледа да је поставило приступање Конвенције ван домета надлежности Заједнице није била чињеница да би то подразумевало потписивање споразума за заштиту фундаменталних права, већ чињеница да би тај споразум донео крупне институционалне и уставне промене које би заправо захтевале измене Уговора о оснивању ЕЗ које подразумевају националне процесе ратификације, а не само један пропис Заједнице донет на основу одредбе члана 235 (сада члана 308) Уговора о оснивању ЕЗ.²⁷⁹

2.1.2. Екстерна и интерна овлашћења

Европска унија је своју вољу да промовише и омогући уживање људских права спроводила на плану спољне политике, те је у том контексту коришћен шири круг инструментата. Наиме, почев од 1955. године постала је редовна пракса да се у спољне уговоре о промету, развоју и приступању Унији, уносе одредбе о људским правима. С друге стране, када је реч о унутрашњој политици, једна од ретких области која се може назвати интерном политиком људских права, била је пракса финансирања пројеката у које су биле укључене невладине ангажоване у областима социјалне искључености и сиромаштва. Ту праксу је Суд правде осудио 1998. године, због недостатка правног основа, што је имало утицај на спољно финансирање људских права, које је 1994. године уведено у буџетску ставку ЕУ без икаквог законског основа у Уговору или прописима. Једна од последица ове ситуације је било усвајање једног од првих 'тврђих' прописа Заједнице о људским правима, и то у виду два закона о људским правима и демократизацији у развојној политици и политици сарадње, заснована на одредбама члана 177 (раније члана 130) и 308 (раније члана 235) Уговора о оснивању ЕЗ. Од тада, додати члан 181а Уговора о оснивању ЕЗ пружа независни

²⁷⁹ Ibid.

правни основ за мере на пољу политике сарадње које доприносе поштовању људских права и фундаменталних слобода, па стога код таквих мера убудуће неће бити потребно позивање на одредбу члана 308. Надаље, Савет је од 1999. године почео да објављује годишњи извештај ЕУ о људским правима. У почетку је у тим извештајима преовладавао тренд већег нагласка на спољној политици, да би потом постепено почело да расте интересовање за аспекте људских права у интерним политикама ЕУ, укључујући антидискриминациону политику, социјалну искљученост, борбу против трговине људима и увођење родно сензитивних политика.²⁸⁰

2.1.3. Антидискриминациони прописи

Несумњиво “најснажнији” извор надлежности ЕЗ на пољу заштите људских права у ЕУ, осим крајње мере одредбе члана 7 Уговора о ЕУ²⁸¹, била је одредба члана 13 Уговора из Амстердама²⁸², којом је допуњен постојећи опсег ЕУ програмске политике родне равноправности.²⁸³

Дискриминација на основу пола и националности је била изричито забрањена правом Заједнице, чак и ако је основа за доношење општих прописа на овом пољу била неодређена. Међутим, и поред наведеног, у предмету Грант²⁸⁴ који се односио на службеницу којој је одбијен захтев за плаћање путних трошкова партнерки истог пола, Суд правде је пресудио да право ЕЗ тренутно не покрива дискриминацију по основу сексуалне оријентације. При томе се Суд није ограничио ни на дискриминацију засновану на полу, јер се по његовом схватању

²⁸⁰ M. Roccia, op.cit. фн.97.

²⁸¹ Чл. 7 Уговора о ЕУ: „Делујући у складу са процедуром из члана 189ц, Савет може усвојити правила која ће имати за циљ да забрану дискриминације.”

²⁸² Чл.13 Уговора из Амстердама: „Без обзира на остале одредбе овог Уговора и у границама овлашћења додељених Заједнице, одлучујући једногласно на предлог Комисије и након консултација са Европским парламентом, Савет може да предузме одговарајуће мере за сузбијање дискриминације по основу пола, расног или етничког порекла, вере или уверења, инвалидитета, старости или сексуалне оријентације.”

²⁸³ M. Roccia, op.cit. фн.97.

²⁸⁴ Case C-249/96 - 17/2/98, Lisa Jacqueline Grant v. South-West Trains Ltd, Judgment of the Court of Justice of the European Communities of 17 February 1998.

та одредба није могла применити на ову врсту дискриминације по основу сексуалне оријентације истакнуту у предмету Грант, иако чињенично стање предмета указује на индиректну дискриминацију по основу сексуалне оријентације.²⁸⁵

Надаље, иако није начињен никакав законодавни корак да регистровано партнерство буде изједначено са браком, обезбеђен је једнак третман запослених без обзира на њихову сексуалну оријентацију. Тако у удруженим предметима П, Д и Краљевина Шведска против Савета,²⁸⁶ Суд овде нашао да само законодавац може, када је то примерено, да усвоји мере којима ће се сузбити тај вид дискриминације, рецимо изменама одредаба прописа о запошљавању. Међутим, не само да законодавац Заједнице није показао било какву намеру да усвоји такве мере, већ је закључио да у овом тренутку нема услова да се други облици партнерства изједначе с браком за потребе добијања накнаде за заједничко домаћинство, које према одредбама прописа о запосленима добијају они који су венчани, задржавајући тако постојеће стање, док се не разјасне консеквенце изједначавања статуса.²⁸⁷

Према томе, увођење позитивне законодавне надлежности како би се промовисала фундаментална права, као што је право да се не буде подвргнут дискриминацији, довело је Суд до става да треба ограничити судско успостављање таквих права као општих принципа ЕЗ права.

Дакле, ваља имати у виду да одредба члана 13 Уговора о оснивању ЕЗ, иако креира ново овлашћење за ЕЗ да се бори против дискриминације, сама по себи не садржи забрану дискриминације на основу расе, инвалидитета, сексуалне оријентације итд., и не примењује се директно. Она омогућава Заједници да усваја мере за борбу против дискриминације према листи побројаних основа, а у оквиру

²⁸⁵ Ibid. пара. 52 пресуде

²⁸⁶ Joined Cases C-122/99 P and C-125/99 P, D and Kingdom of Sweden v Council of the European Union, Judgment of the Court, 31 May 2001

²⁸⁷ Ibid. пара. 38 пресуде

домета политика и овлашћења која Заједници већ гарантује Уговор о оснивању ЕЗ.²⁸⁸

2.2. Основна права и општи принципи као стандарди који обавезују заједницу

Првобитно се Суд правде ЕУ (у даљем тексту: Суд) опирао покушајима странака да се позивају на принципе и права регулисана националним законодавствима као делу правног система Заједнице. Тек пошто је у неколико предмета одбио примену права или принципа који нису изричито регулисани Уговорима ЕУ, овај Суд је одлучио да промени тај став. Један од главних аргумената Суда био тај да се, када се странке позивају на домаће изворе права, јавља опасност од субординације права ЕЗ домаћим уставним правилима, а не судско признање укључивања у право ЕЗ основних уставних принципа. Многе странке су се ослањале на принципе успостављене њиховим националним прописима као што је заштита принципа легитимног очекивања, пропорционалности и праведног поступања.²⁸⁹

У предмету Шторк²⁹⁰, у ком се велетрговац угљем жалио на одлуку Врховног органа Европске заједнице за угљ и челик који је управљао продајом угља, Суд је утврдио да тај орган нема овлашћења да испитује основ тужбе у којој се тврди да је он неком својом одлуком повредио принципе уставног права Немачке. Подносилац тужбе у предмету Шторк тврдио да у праву Заједнице нису узета у обзир она права која заузимају централно место у националном уставном праву.

Упркос потенцијалном сукобу надлежности, Суд је остао доследан у свом одбијању да разматра национална уставна права. Тако је нешто касније, у

²⁸⁸ M. Roccia, op.cit. фн.97.

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ Case no.1/58, Stork vs. ECSC High Authority, judgment of 4 February 1959

предмету Геитлинг²⁹¹, још једном који се односио на великопродају угља, Суд не само да је одбио да разматра релевантност немачког уставног принципа, већ је одбацио и могућност да право Заједнице пружи сличну заштиту, уз образложење да право Заједнице проистиче из Уговора о Европској заједници за угљ и челик, а тај Уговор не садржи ниједан општи принцип, као ни изричито прописан или на било који други начин постављен принцип, којим се гарантује остваривање стечених права. С тим у вези, Суд је у том периоду заступао став да изричито постављене одредбе Уговора не могу бити оспораване захтевима заснованим на општим принципима, чак ни када се ради о темељним принципима који су заједнички свим правним системима земаља чланица.²⁹²

Неколико година касније став Суда је почео да се мења и у предмету Штаудер²⁹³ је позитивније одговорио на захтев да се утврди да је примена правила Заједнице представљала повреду тужиочевог права на достојанство. Тужилац је пред судовима у Немачкој оспоравао пропис Заједнице, на основу кога је корисник социјалне помоћи који је, као жртва рата, добијао бонове за куповину путера по повлашћеној цени, морао да се легитимише приликом те куповине. Он је тврдио да захтев да корисници открију своја имена и адресе представља повреду основних права заштићених уставним правом Немачке. Предмет је упућен Суду правде ЕУ.

За разлику од напред поменутих предмета Шторк и Геитлинг, Суд није одбио примену овог принципа, али није ни усвојио захтев да је пропис Заједнице о подели вишка путера повредио нечије право. Уместо тога Суд је тумачио одлуку Комисије читајући верзије текста на другим језицима и закључио да није неопходно открити име примаоца субвенционисаног путера, чиме је избегнута свака евентуална повреда права на достојанство прималаца. Потврда да је заштита фундаменталних права део општих принципа права ЕЗ налази се у последњем

²⁹¹ Case no.2/56, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft and Others -v- ECSC High Authority, judgment of 20 March 1957

²⁹² M. Roccia, op.cit. фн.97.

²⁹³ Case 29/69, Erich Stauder v City of Ulm, Sozialamt, judgment of 12 November 1969.

пасусу пресуде при чему се Суд није уопште позвао на ранију, очигледно контрадикторну, судску праксу:

„Тумачена на овај начин, конкретна одредба никако не може угрозити остваривање фундаменталних права установљених општим принципима права Заједнице и заштићених од стране Суда.“²⁹⁴

Иако Суд није додатно образложио природу, идентитет или домет тих општих принципа у области заштите појединачних права, базирајући своје ставове не само на одредбама Уговора, већ и на принципима потеклих из националних правних система, као што су правна сигурност, пропорционалност и суђење у разумном року, не може се оспорити да предмет Штаудер представља значајну промену приступа по питању покушаја тужилаца да своје захтеве заснивају на другим правним принципима, а не на онима постављеним Уговорима Заједнице.²⁹⁵

2.2.1. Фундаментална права као основ за стављање ван снаге прописа Заједнице

Убрзо након доношења пресуде у предмету Stauder, Суд је био суочен са очигледним сукобом између мере коју је донела Заједница и права заштићеног прописом земље чланице. Тај сукоб није могао бити решен путем тумачења права, будући да је у том предмету тужилац поставио захтев да Уставни суд Немачке не примени или одбаци одредбу коју је прописала Заједница; у питању је предмет Интернационале ханделгезелшафт.²⁹⁶

Наиме, компанија која је поднела тужбу је добила извозну дозволу за одређену количину кукуруза; та дозвола је истекла 31. децембра 1967. године. По Уредби Европског савета бр. 120/67 таква дозвола је могла бити добијена полагањем

²⁹⁴ Ibid. пара. 7 пресуде

²⁹⁵ M. Roccia, op.cit. фн.97.

²⁹⁶ Case 11/70, Internationale Handelsgesellschaft против Einfuhr und Vorratstelle fur Getreide und Futtermittel, Judgment of the Court of 17 December 1970

депозита који је могао бити задржан уколико роба не би била извезена у одређеном временском периоду. Тужилац је покренуо поступак оспоравајући валидност система по коме је депозит био обавезан и делимично задржан ако не дође до извоза пуне количине на коју дозвола гласи. Национални судови, управни и Уставни, сматрали су да је систем депозита противан принципима националног уставног права, укључујући право на слободну трговину, економску слободу и пропорционалност па је на одлучивање о валидности оваквог система, предмет упућен Суду правде ЕУ.

Суд правде ЕУ је нашао да се позивање на правна правила и концепте националног права ради оцене валидности мера донетих од институција Заједнице може негативно одразити на једнообразност и делотворност права Заједнице. Валидност тих мера може се оцењивати само у односу на право Заједнице. Право које проистиче из Уговора, као независног извора права, због своје природе не може бити обеснажено националним правом, у ма ком виду, а да не изгуби своје својство права Заједнице и тиме не доведе у питање правни основ постојања саме Заједнице. Због тога, валидност неке мере Заједнице или њеног дејства у земљи чланици не може бити оспорена тврдњом да је та мера у супротности с фундаменталним правима заснованим на Уставу те земље или принципима њеног уставног права.²⁹⁷

Ипак, може се испитати да ли је била занемарена нека аналогна гаранција прописана правом Заједнице, навео је даље Суд. У ствари, поштовање фундаменталних права чини интегрални део општих принципа права Заједнице које штити Суд правде. Заштита тих права, иако је инспирисана уставним традицијама заједничким свим земљама чланицама, мора бити осигурана у оквиру структуре и циљева Заједнице. Зато, у светлу сумњи исказаних од стране националног суда, треба испитати да ли је систем депозита повредио фундаментално право које је би у оквиру правног система Заједнице морало бити заштићено.²⁹⁸

²⁹⁷ Ibid. пара.1 и 2 пресуде

²⁹⁸ Ibid. пара.3 и 4 пресуде

Суд је закључио да није било повреде права чија је заштита тражена пошто ограничење слободне трговине није било несразмерно општем интересу који је требало да штити систем депозита. Када је предмет враћен суду у Немачкој, он је заузео другачије становиште: закључио је да је принцип пропорционалности који је гарантован немачким уставним системом био повређен системом депозита уведеним у Заједници. Овај предмет даје интересантну илустрацију тешкоћа са којима се сусреће Суд у покушајима да асимилује заједничке уставне принципе земаља чланица у правни систем Заједнице. Ако би тумачење Суда о условима за примену ових принципа било веома различито од тумачења земаља чланица, које такође тврде да гарантују ту заштиту, легитимитет одлука Суда би био доведен у питање.²⁹⁹

2.2.2. Извори фундаменталних права изведени на Суду

Након предмета Ханделсгезелшафт, Суд је наставио да наглашава аутономију “општих принципа” права Заједнице, док је у исто време истицао да извор тих општих принципа није сасвим независан од правних култура и традиција земаља чланица.³⁰⁰

У предмету Нолд против Комисије³⁰¹, тужбу је поднела компанија која се бавила продајом угља и тражила је поништај одлуке Комисије којом су агенцији за продају угља одобрени одређени рестриктивни критеријуми за понуде угља, услед чега се Нолд повукао као директни велетрговац. Нолд је тврдио да је одлука Комисије била дискриминишућа тако да су њоме била повређена фундаментална права компаније.

²⁹⁹ М.Јовановић, Д.Вујадиновић, Р. Етински, *Democracy and Human Rights in the European Union*, Tempus, Rogestei, Београд, 2009., стр. 168-169

³⁰⁰ М. Rocca, *op.cit.* фн.97.

³⁰¹ Case 4/73, Nold v. Commission, judgment of 14.May 1974

У конкретном случају Суд правде ЕУ је нашао да фундаментална права чине интегрални део општих принципа права чије поштовање гарантује, а у заштити тих права Суд се ослања на уставне традиције заједничке земљама чланицама и зато не може потврдити мере које су у супротности са фундаменталним правима утврђеним и заштићеним од стране Устава тих земаља. У том смислу, међународни споразуми о заштити људских права на којима су земље чланице сарађивале или које су потписале, пружају смернице које треба поштовати у оквирима права Заједнице.³⁰²

У каснијим предметима, Суд је наставио да се ослања на опште принципе права ЕЗ, дајући тако позитивистичку основу развоју. У предмету Рутили³⁰³, на пример, иако су права на која се позивао тужилац била садржана у одредбама законодавства Заједнице, Суд их је ипак описао као специфичне изразе општијих правних принципа права Заједнице који се могу наћи у Европској конвенцији о људским правима. У пресуди у предмету Рутили, Суд правде даје стриктно тумачење ограничења у јавном интересу које може да доведе до ограничења у слободи кретања радника у земљама чланицама. Као изузетак од општег правила права, његова примена мора да буде у сагласности са свим правилима Заједнице.

У том смислу, све мере које могу предузети земље чланице морају се односити искључиво на лично поступање појединаца које представља реалну и довољно озбиљну претњу, и морају се примењивати без разлике на држављане земаља чланица и друге држављане Заједнице. У образложењу се наводи да су рестрикције које законодавство Заједнице намеће овлашћењима органа земаља чланица у погледу ограничења слободе кретања и заснивања пребивалишта држављанима Заједнице потекле из општих принципа Конвенције. Суд је повезао фундаментална правила права Заједнице и оног права које потиче из Конвенције, као што је то раније учинио и у предмету Нолд.

³⁰² Ibid. пара.13 пресуде

³⁰³ Case 36/75, Roland Rutili v Minister for the Interior, Judgment of the Court of 28 October 1975

И надаље, позивање на Конвенцију у предмету Рутили, нас доводи до питања да ли је Конвенција инкорпорисана у право Заједнице као директни формални извор права, а на основу аналогије између правила права Заједнице и правила међународног права која су усвојиле све земље чланице. С друге стране, да ли ова пресуда садржи суштинске референце на саме одредбе Конвенције или само на опште принципе који, као и правила Заједнице у односу на која је пресуда успоставила аналогију, представљају њен специфични одраз. Наиме, инструменти закључени ван Заједнице, на основу којих су земље чланице преузеле међународне обавезе како би обезбедиле бољу заштиту тих права, могу, без икакве сумње да су инкорпорисани у правни поредак Заједнице, бити коришћени за установљење принципа који су заједнички свим тим земљама. На тај начин се наглашава важност међународних докумената, као што је Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, која се огледа у чињеници да ти документи представљају основне принципе и заједничке вредности на које су се обавезеле све земље чланице, потписнице Конвенције. На тај начин Суд у Луксембургу је задржао аутономију и супремацију права Заједнице избегавајући да судским путем инкорпорише Конвенцију и друге међународне споразуме у право Заједнице без сагласности земаља чланица, али истовремено постижући чврст консензус међу тим земљама за поштовање општих принципа права Заједнице.³⁰⁴

Тај став Суда додатно је афирмисан заједничком декларацијом Парламента, Савета и Комисије 1977. године. Три институције су у декларацији потврдиле да Суд развија опште принципе ЕЗ и формално су се обавезале да у вршењу својих овлашћења обезбеде поштовање фундаменталних права. Та заједничка декларација, иако није правно обавезујућа, симболички је важна као потврда воље политичких институција Заједнице да подрже признање позивања Суда на права која потичу из Конвенције и националних уставних принципа.³⁰⁵

³⁰⁴ M. Rocca, *op.cit.* фн.97.

³⁰⁵ Заједничка декларација из Луксембурга којом се (три институције Заједнице) обавезују да чине све што је у њиховој моћи да заштите основна права утврђена и у уставима земаља чланица и у Европској конвенцији за заштиту људских права, Луксембург, 5. април 1977 www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/jointdecl_04_77_en_en.pdf

Добар пример за компаративни уставни приступ Суда правде ЕУ изворима фундаменталних права Заједнице је предмет Хауер³⁰⁶, у ком се Суд не позива само на Конвенцију, већ и на конкретне одредбе појединих националних устава. Наиме, тужилци на националном нивоу није одобрено сађење винове лозе на земљишту у њеном власништву. На њен приговор речено јој је да је Савет ЕЗ донео Уредбу којом је забрањена садња винове лозе у том региону. Тужила се жалила суду у Немачкој против такве одлуке наводећи да је Уредба Савета у несагласности са Уставом Немачке, а национални суд је предмет проследио Суду правде ЕУ сматрајући да спорна Уредба неће моћи да се примењује у Немачкој ако се утврди да је у супротности са фундаменталним немачким уставним правима.

Суд правде ЕУ је у својој пресуди од 17. децембра 1970. у предмету Интернационале Ханделсгезелшафт, закључио да питање могуће повреде фундаменталних права од стране институција Заједнице може да се оцењује само са становишта права саме Заједнице. Увођење посебних критеријума за законодавства или уставе појединих земаља чланица, нарушило би суштинско јединство и делотворност права Заједнице и неизбежно би водило рушењу јединства заједничког тржишта и угрожавању кохезије у оквиру Заједнице.³⁰⁷

Суд је у наведеној пресуди, као и касније, у пресуди у предмету Нолд, од 14. маја 1974, навео да фундаментална права чине интегрални део општих правних принципа чије поштовање подразумева да је Суд у заштити тих права дужан да се ослања на уставне традиције заједничке свим земљама чланицама, па су мере које су инкомпатибилне са фундаменталним правима гарантованим Уставима тих земаља, неприхватљиве у Заједници.³⁰⁸ Исто тако, међународни споразуми о заштити људских права у чијем су усвајању земље чланице учествовале или су им касније приступиле могу да пруже смернице које треба следити у оквирима права

³⁰⁶ Case of 44/79, Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, Judgment of 13 December 1979.

³⁰⁷ Ibid. пара. 14 пресуде

³⁰⁸ Пара. 2,3 пресуде Nold v. Commission

Заједнице. Наведени концепт је касније потврђен већ поменутом Заједничком декларацијом Европског Парламента, Савета и Комисије од 5. априла 1977. године, која се позива на Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода од 4. новембра 1950. године.³⁰⁹

Суд се затим осврнуо на право на заштиту имовине предвиђене Првим протоколом уз Конвенцију и на ограничења уживања тог права прописана тим протоколом. Изричито је навео одредбе устава Немачке, Италије и Ирске и чињеницу да законодавства свих земаља чланица садрже одредбе о ограничењу уживања права својине у случајевима у којима то захтева јавни интерес. Исто тако, у предмету Босфор³¹⁰, који се односио на право подносиоца тужбе да се позове на пропис ЕЗ у примени санкција УН против Југославије, Суд правде ЕУ је пресудио да фундаментални интереси међународне заједнице могу бити основ за ограничење права својине или промета насталог запленом авиона у југословенском власништву закупљеном од стране тужиоца.³¹¹

Поред одредаба Конвенције и националних устава, Суд правде ЕУ се повремено позивао и на друге међународне инструменте.

Тако Вујичић изводи закључке: (1) да принцип недискриминације садржан у оснивачком уговору, уколико има директну примену, може створити права за индивидуалне субјекте, с једне стране, и обавезу за националне судове да обезбеде његово поштовање директно примењујући одредбе Уговора, с друге; (2) да национални судови морају обезбедити примену права индивидуалних субјеката како вертикално – *vis-à-vis* државе чланице, тако и хоризонтално – између самих индивидуалних субјеката, односно да су и државе чланице, а не само институције ЕУ, у обавези да поштују основна права које признаје комунитарни правни поредак; (3) да се људска права у пракси Суда правде не штите само на основу општих правних начела, као неписаних правила комунитарног правног поретка,

³⁰⁹ Ibid. пара. 15 пресуде

³¹⁰ Case of "Bosphorus Airways" v. Ireland Application no. 45036/98, ECHR 2001.

³¹¹ Вид. Frank Schorkopf, The European Court of Human Rights' Judgment in the Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Ireland, German Law Journal, Vol. 06 No. 09, 1255-1264.

већ да су одређена људска права део писаних извора комунитарног права, тј. уговора.³¹²

Чињеница да се Суд тако често позива на Конвенцију код утврђивања основних права гарантованих правом Заједнице, ипак није довела до одбијања заштите и оних права која том Конвенцијом нису изричито заштићена. У предмету *AM & S Европа Лтд. против Комисије*³¹³ који се односио на достављање докумената у поступку за заштиту конкуренције, Суд је сматрао да принцип поверљивости на нивоу адвокат /клијент, који се у Конвенцији не помиње, ипак чини саставни део права Заједнице.

Наиме, Суд правде ЕУ налази да правила предвиђена Конвенцијом не искључују могућност признања, под одређеним условима, да су: поједини пословни регистри поверљиве природе; правна правила заједнице, морала узети у обзир принципе и концепте заједничке правним системима земаља чланица у области поверљивости, посебно када се ради о неким видовима комуникације између адвоката и клијента; поверљивост испуњава захтеве чија је важност призната у свим земљама чланицама; свако лице мора бити у могућности да се без ограничења консултује са адвокатом чија професија подразумева независност у пружању правних савета онима којима је то потребно. Када је реч о преписци између адвоката и клијента, из правних система земаља чланица јасно проистиче да, иако је у принципу поверљивост преписке обезбеђена, варирају опсег и критеријуми за примену поверљивости. Без обзира на те разлике, националним прописима земаља чланица предвиђени су неки заједнички критеријуми чије испуњење, у околностима које су сличне, штите поверљивост преписке између адвоката и клијента, с једне стране ако је та комуникација имала за сврху и била у интересу права одбране клијената, а с друге ако је успостављена са независним

³¹²М. Вујачић, „Заштита основних права у Европској унији – првих 60 година“ <https://markovujacic.files.wordpress.com/...> (сајт посећен у фебруару 2015. године)

³¹³Case 155/79, *AM & S Europe Limited v Commission of the European Communities*, Judgment of the Court of 18 May 1982.

адвокатима, односно онима који нису преузели обавезу заступања клијента и добили његово пуномоћје.³¹⁴

Постоје два аспекта питања о томе који стандард заштите фундаменталних права примењује Суд правде ЕУ. Први потиче из онога што је управо размотрено, односно како тачно ти општи принципи проистичу из других извора, а други се тиче начина на који Суд приступа питању је ли дошло до повреде фундаменталних права.³¹⁵

Наиме, претходно смо видели како је Суд правде ЕУ успео да образложи развој неписаних општих принципа права ЕЗ њиховим подвођењем под позитивне правне изворе: националне уставне прописе и међународне документе о људским правима. Понекад се међутим догађа да међународни инструменти које је ратификовала земља чланица не морају извесно да гарантују задовољавајући стандард заштите права која могу бити од посебне важности за појединачне земље чланице. Одређени ниво подршке таквом мишљењу може се видети у предмету Муч³¹⁶ који се односи на права радника у Заједници у земљи чланице из које не потичу, да затраже да се кривични поступак против њих води на језику који се иначе не користи у том суду, ако на то имају право и држављани земље чланице у пред чијим се судом поступак води. Овде се истиче мишљење Јавног правобраниоца Ленца, који је навео да се не може сложити са становиштем да је довољно ставити окривљеном на располагање преводиоца, како то предвиђа Европска конвенција о људским правима, те да није у супротности са Европском конвенцијом о људским правима да право Заједнице пружи ширу заштиту индивидуалним правима. Тако је Суд заиста стао на становиште да право Заједнице има примат над споразумима закљученим под окриљем Савета Европе, кад год је то повољније за појединца.³¹⁷

³¹⁴ Ibid. пара. 18-21 пресуде

³¹⁵ M. Rocca, *op.cit.* фн.97.

³¹⁶ Case no. 137/84, Criminal proceedings against Robert Heinrich Maria Mutsch Judgment of the Court of 11 July 1985

³¹⁷ Ibid. пара.17 и 18 пресуде

Када је реч о компаративним принципима уставних традиција земаља чланица, постоји и мишљење да Суд правде ЕУ, треба да примени *'стандард универзалног максимума'*, који подразумева признање било ког права заштићеног од било које земље чланице, те на основу било ког релевантног међународног споразума као фундаменталног права у правном поретку ЕЗ. У оваквој ситуацији постоји бојазан од наметања неког фундаменталног принципа специфичног за одређену земљу чланицу, подвођењем истог под заједнички принцип ЕЗ. Тако је у предмету Манесманрухен-Верке АГ³¹⁸, у вези са правом неоглашавања у контексту поступка за заштиту конкуренције изгледало да је првостепени суд одбацио приступ напред наведеног стандарда, наводећи да у области заштите конкуренције, национални прописи земаља чланица обично не признају право да не износи о себи оно што може да инкриминише. Стога је без значаја за исход овог поступка да ли, како то тужилац тврди, такав принцип постоји у немачком праву.³¹⁹

Такође, како је напред поменуто, у предмету АМ & С Европа Лтд. против Комисије³²⁰, Суд правде ЕУ се позвао на принцип поверљивости између адвоката и клијента на основу компаративне анализе правних прописа земаља чланица. Наиме, Јавни правобранилац је у том предмету заузео став да се општи принцип може црпсти из система различитих земаља чланица чак и када се његово концептуално исходиште и обим његове појединачне примене разликују од једне до друге земље чланице, јер те разлике нису препрека извођењу заједничког принципа који би поставио одговарајући ниво заштите од стране Заједнице.³²¹

Ваља истаћи да се у предметима који су се водили пред Судом правде ЕУ водило рачуна да ниво заштите која је пружена, не буде нижи од оног који гарантује Конвенција. Европски суда за људска права је то тумачио као стандард у односу на који би институције Заједнице и Европски суд правде морали да мере ниво

³¹⁸ Case T-44/00, Mannesmannröhren-Werke AG vs Commission of the European Communities, Judgment of the Court of First Instance (Second Chamber) of 8 July 2004.

³¹⁹ M. Rocca, op.cit. фн.97.

³²⁰ Case 155/79, AM & S Europe Limited v Commission of the European Communities, Judgment of the Court of 18 May 1982.

³²¹ Ibid. пара. 21пресуде

постигнутог остварења фундаменталних права. Међутим, како Конвенција није формално део права ЕЗ, тако у предмету Мајер Мелнхоф Картонгезелшафт³²², видимо да је првостепени суд утврдио да не може да примењује Конвенцију када разматра поступак испитивања у заштити конкуренције, јер она није део права Заједнице. Ипак, инсистирање првостепеног суда на таквом статусу Конвенције и аутономији права ЕЗ о фундаменталним правима, треба разматрати заједно са одредбом члана 6 Уговора о Европској унији (ТЕУ) који се изричито позива на Конвенцију, док се у практичном смислу Европски суд правде и првостепени судови рутински позивају на посебан значај Конвенције као кључни извор инспирације за опште принципе права ЕЗ.³²³

Чињеница да питање обима примене Конвенције од стране Европског суда правде, односно у ЕЗ, нема јасно усклађене и формулисане стандарде, што, следствено томе, може довести до тога да Суд правде ЕУ, с једне стране, и Европски суд за људска права, с друге стране, различито тумаче Конвенцију, што ће се неминовно одразити и на правну сигурност због евентуално различите судске праксе у појединим питањима.

2.2.3. Различити степени заштите за различита права

Врло је вероватно да би, чак и када би се све земље чланице усагласиле о томе која појединачна права треба признати, њихови ставови о томе како та права треба штитити били различити. На пример, све земље чланице су сагласне да слободу изражавања треба штитити, али се њихови ставови о томе како ту заштиту, у конкретном контексту, треба обезбедити, могу прилично разликовати. Национални правни системи се међу собом веома разликују, па тако поједине земље уводе веће рестрикције од других у обиму индивидуалних права и слобода у корист јавног интреса. Иако све земље признају право на живот, на пример, Ирска је усамљена међу садашњим земљама чланицама у одржавању на снази

³²²Case T-347/94, *Mayr-Melnhof Kartongesellschaft mbH v Commission of the European Communities*. Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber, extended composition) of 14 May 1998.

³²³*M. Roccia*, op.cit. фн.97.

изузетно рестриктивних прописа о абортусу, што се одражава на уставни опсег тог права. Немачки Устав обезбеђује јаку заштиту економских права и слободе обављања посла или професије, док уставни други земаља можда одражавају друге друштвене приоритете.³²⁴

2.2.4.Изузеци и ограничења обима права

Ваља имати у виду да постоје одређена ограничења према којима Суд правде ЕУ признаје обим одређених права, а и њихов правни облик, као део права Заједнице, те неретко начин на који Суд одреди правни обим тог права и примени га у конкретном предмету може веома да се разликује од примене у националном контексту. Упркос чињеници да је Суд у предмету Нолд³²⁵ утврдио да „општи принципи права“ имају примат у случају конфликта у вези са конкретним мерама Заједнице, мали је број предмета у којима су правне радње Заједнице оспораване захтевима за заштиту људских права. Предмет Нолд представља на неки начин добру илустрацију општег става који је Суд заузео у многим предметима: „Ако су својинска права заштићена уставним прописима свих земаља чланица и ако су сличне гаранције пружене у поштовању права слободног избора посла и занимања, та гарантована права, која никако не представљају ничим омеђене повластице, морају се сагледати у светлу друштвене функције имовине и активности заштићених правом“.³²⁶ Из тог разлога, права такве природе су заштићена правним прописима, са ограничењима установљеним у јавном интересу. У том смислу, у оквиру правног система Заједнице се чини оправданим да та права, уколико је то потребно, могу бити ограничена ако то захтевају општи циљеви Заједнице, под условом да суштина тих права остане недирнута. Што се гаранције датих права у конкретном случају тиче, оне никако не могу бити проширене на заштиту чисто комерцијалних интереса или могућности чија је непредвидивост заправо суштина економске активности“.³²⁷

³²⁴ Ibid.

³²⁵ Case 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*, judgment of the Court of Justice 14.May 1974)

³²⁶ Пара.3 пресуде *Nold v. Commission*

³²⁷ Ibid. пара.14 пресуде

Слична ситуација је била и у предмету Хауер³²⁸, где је тужилачка страна тврдила да је одбијањем издавања дозволе да сади винову лозу на сопственом земљишту повређено његово право на обављање посла и право на власништво. Суд је истовремено утврдио да су та права део права Заједнице, али је одбацио тврдњу да је наметнуто ограничење у диспропорцији са циљевима структурне програмске политике Заједнице у тој области.

Дакле, чак и јаки приговори националних влада као и снага убеђења о важности поштовања људских права често немају довољно снажан утицај на Суд, који је неретко наклоњен општим законодавним мерама усвојеним од стране Заједнице, ретко их стављајући ван снаге, па чак и у ситуацијама повреде основних права или пак из других разлога.

2.2.5.Оспоравање административних аката због повреда фундаменталних права

Када се ради о повредама фундаменталних права, већи степен успешности постигнут је у предметима у којима су оспоравани појединачни административни акти, него што је то био случај са широким законодавним мерама: предмети у области права конкуренције, као и они који се односе на права запослених често су били разматрани од стране првостепених судова, а повремено и од Суда правде ЕУ. У предмету Ајова и Траоре³²⁹, Европски суд правде је затражио од Комисије да промени своју праксу у запошљавању новинара из афричких, карипских и пацифичких земаља који су радили за Агенцију европске сарадње у Заједници, тако што ће поштовати њихову слободу изражавања. Суд је нашао да је Комисија

³²⁸ Case 44/79, *Liselotte Hauer v. Land Rheinland Pfalz*, 1979 E.C.R. 3727, [1980] 3 C.M.L.R. 42 (1979). Judgment of the Court of Justice, 13 December 1979

³²⁹ Case 100/88 *Augustin Oyowe and Amadou Traore v Commission of the European Communities*, Judgment of the Court (Second Chamber) of 13 December 1989.

наметала обавезу лојалности на начин којим је кршена фундаментална слобода изражавања запослених.³³⁰

У предмету Каноли против Комисије³³¹, и првостепени суд и Европски суд правде закључили су да је Комисија пореметила разумну равнотежу између обавезе лојалности и слободе изражавања, када је отпустила једног од својих виших званичника након што је објавио контроверзну књигу о економској и монетарној унији под насловом „Труло срце Европе. Прљави рат за европски новац“,³³² а да за то није добио дозволу прописану правилима која се односе на запослене. Тај предмет је веома интересантан на много нивоа, не само због дуге дискусије о судској пракси Суда правде ЕУ и Европског суда за људска права у вези са одредбом чл. 10 који се односи на слободу изражавања, већ и због тога што је захтев за заштиту људских права добио много већу пажњу него што је то уобичајено за Европски суд правде.³³³

С тим у вези, а када је реч о овлашћењима Комисије у спровођењу поступка заштите конкуренције поведен је велики број парница у којима су општи правни принципи и фундаментална права често били основ оспоравања радњи Европске комисије. Тужбе у овој области, као и претходно поменуте тужбе поднете од стране запослених, обично се односе на појединачне административне или извршне радње, а не на дискрециона овлашћења у креирању законодавних политика. Овлашћења Комисије у поступку заштите конкуренције су веома широка и укључују и овлашћење на спровођење истраге и обављање претреса, као и изрицање оштрих финансијских санкција, па су оштећене стране често тражиле од Суда да ограничи и контролише вршење тих овлашћења позивајући се на фундаменталне правне принципе.³³⁴

³³⁰ M. Roccia, op.cit. фн.97.

32 C1999/281/12: Case C-273/99 P: Appeal brought on 20 July 1999 by Mr B. *Connolly* against the judgment delivered on 19 May 1999 by the First Chamber of the Court of First Instance of the European Communities in Case T-203/95 between Mr *Connolly* and the Commission of the European Communities

³³² „*The Rotten Heart of Europe. The Dirty War for Europe's Money*“.

³³³ M. Roccia, op.cit. фн.97.

³³⁴ Ibid.

Тако у предмету Хоехт А.Г. против Комисије³³⁵ тужилац је поднео тужбу за поништај различитих одлука Комисије којима је одређена истрага над његовим пословањем у контексту сумње на повреду конкуренције након чега су му изречене периодичне новчане казне због одбијања да дозволи спровођење те истраге. Тужилац је тврдио да су таквим одлукама повређена фундаментална права заштићена правом Заједнице, као и различита процесна права и право на неповредивост дома.

На основу утврђеног чињеничног стања, Суд правде ЕУ је нашао да Комисија није повредила ниједан принцип на који се позивао тужилац. Овде је Суд одбацио аргумент да је овлашћење Комисије да врши претрес у супротности са правом на приватност дома који је заштићен одредбом Конвенциједакле не на приватност пословних просторија.³³⁶ Убрзо затим је постало јасно да се пресуда Суда правде ЕУ у конкретном случају не поклапа са ставом Европског суда за људска права. С тим у вези, у предмету Нимиц³³⁷, Европски суд за људска права је пресудио да се право на приватност дома из члана 8 Конвенције протеже и на пословне просторије, наводећи да тумачење израза "приватни живот" и "дом" треба да обухвати и одређене професионалне и пословне активности на начин који би био у сагласности са основним циљем и сврхом члана 8 тј. заштитом појединца од арбитрарног мешања државних органа.³³⁸ Обим заштите гарантован одредбом члана 8 према тој пресуди је шири од оног из пресуде Европског суда правде у предмету Хоехт, мада то право заштићено чланом 8, није никако апсолутне природе.³³⁹

Слично томе, у вези с правом на правично суђење из члана 6 (1) ЕКЈП, одлука Суда правде ЕУ у предмету Оркем³⁴⁰, у ком је нашао да одредба члана 6 не

³³⁵ Joined Cases 46/87 and 227/88, Hoechst A.G. v. Commission, Judgment of 21 September 1989

³³⁶ Пара.2 пресуде Hoechst A.G. v. Commission

³³⁷ Case of Niemietz v. Grmany, Application no. 13710/88, Judgment ECHR of 16 December 1992

³³⁸ Пара.31 пресуде Niemietz v. Grmany

³³⁹ M. Roccia, op.cit. фн.97.

³⁴⁰ Case 374/87, Orkem v Commission of the European Communities, Judgment of the Court of 18 October 1989.

обухвата право да се избегне давање доказа против себе, чиме је у супротности са каснијом одлуком Европског суда за људска права у предмету Функе³⁴¹, у ком је Суд сматрао да је одредбом члана 6 заштићено право појединца да се не изјашњава и не доприноси инкриминацији (себе самог) Но, у предмету Хулс³⁴², такође у области заштите права конкуренције, утицај Европског суда за људска права и судске праксе овог суда је евидентан из образложења Суда правде ЕУ у коме се наводи да Суд сматра да је презумпција невиности која проистиче првенствено из одредбе члана 6(2) Конвенције једно од фундаменталних права које према установљеној судској пракси тог суда, потврђено преамбулом Јединственог Европског акта и одредбом члана Ф(2) Уговора о Европској унији, заштићена правним поретком Заједнице, те да се мора прихватити да се, имајући у виду природу предметне повреде права и природу и степен строгости предвиђене санкције, принцип презумпције невиности примењује на процедуре у вези са повредом правила конкуренције која се могу применити на активности за које се могу изрећи новчане казне или периодичне наплате.³⁴³

У предмету Манесманроhren-Верке,³⁴⁴ у ком је тужилац оспорио захтев Комисије да, под претњом казне, одговори на нека питања током поступка истраге у предмету у области заштите конкуренције, првостепени суд је одбацио директну примењивост одредаба Конвенције истовремено тврдећи да општи принципи права ЕЗ обезбеђују једнаку заштиту.³⁴⁵

Ипак, у поменутиим предметима Хулс и Манесманроhren-Верке, Суд је нашао да није било повреда на пољу чињеничног стања. Коначно, осим оспоравања индивидуалних административних аката, Суд правде ЕУ је био више наклоњен заштити специфичног права када се његовом гаранцијом не угрожава суштина програмске политике Заједнице, али зато, с друге стране, захтева поштовање

³⁴¹ Case of Funke v. France, Application no. 10828/84, Judgment ECHR of 25 February 1993

³⁴² Case C-199/92 P, Hüls AG v Commission of the European Communities, Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 8 July 1999.

³⁴³ Ibid. пара. 149 и 150 пресуде

³⁴⁴ Case T-44/00, Mannesmannröhren-Werke AG v Commission of the European Communities, Judgment of the Court of First Instance (Second Chamber) of 8 July 2004

³⁴⁵ Ibid. пара. 66, 75 и 77 пресуде

процедуралне заштите у имплементацији суштинске програмске политике Заједнице.

Надаље, у предмету Ал-Јубаил³⁴⁶, од Суда је затражено да прогласи ништавим одредбе антидампиншких прописа у односу на тужиоца који је тврдио да му је тим прописима повређено право на правично суђење у поступку који је довео до усвајања одређених мера према тим прописима. Суд правде ЕУ је нагласио значај права на правично суђење и пресудио да то треба узети у обзир при тумачењу конкретног прописа. На крају, Суд је нашао да је дошло до повреде права на правично суђење у предметној правној ствари и утврдио је ништавост појединих аспеката спорних одредаба тог прописа. С тим у вези, у бројним предметима, у којима су подношени захтеви засновани на повреди права на правично суђење, као општем принципу права ЕЗ, ти захтеви су у приличној мери усвајани.³⁴⁷

2.3. Када су земље чланице обавезане принципима људских права

Успостављање фундаменталних права подразумевало је ограничења радњама Европске комисије, с тим да тумачење значења и обима тих права варира од земље до земље, те ни све опште принципе права Заједнице не деле све земље чланице. Проширење видова процене поштовања људских права од стране Европског суда правде чији су предмет радње земаља чланица дошло је постепено и прави опсег таквог тренда још увек није познат. Додатно, одредба члана 51 Повеље о основним правима³⁴⁸ која уређује то питање, дефинисана је рестриктивније од судске праксе Суда правде ЕУ у тој области.³⁴⁹

³⁴⁶ Case C-49/88, Al-Jubail Fertilizer Company (Samad) and Saudi Arabian Fertilizer Company (Safco) v Council of the European Communities, Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 27 June 1991.

³⁴⁷ M. Roccia, op.cit. фн.97.

³⁴⁸ Чл. 51 Повеље о основним правима: „Одредбе ове Повеље односе се на институције и органе Уније уз поштовање принципа супсидијарности, као и на државе чланице само онда када примењују право Уније. Оне стога морају поштовати права и принципе и промовисати примену

Концепт људских права се, у одређеним ситуацијама, користи и за тумачење одредаба уговора или прописа који се примењују у Заједници. Наиме, У предмету Рутили³⁵⁰, Суд правде ЕУ је размотрио одредбе Директиве 64/221³⁵¹, која је поставила границе на рестрикције које земље чланице могу увести када је реч о слободи кретања радника, као специфичног одраза општијег принципа успостављеног у Конвенцијом. Дакле, било је потребно утврдити сагласност рестриктивних мера које је усвојила Француска са Директивом, што је даље водило примени одредаба Конвенције. Након тога, у предмету Џонстон против Начелника краљевске полиције у Северној Ирској³⁵², Уједињено Краљевство се позвало на могућност дерогације допуштене у Директиви о једнаком поступању према мушкарцима и женама 76/207³⁵³, како би оправдало престанак радног односа припадници полицијских снага која, као жена, није могла да носи службено оружје чија је употреба прописана пред истек њеног уговора о раду, нити јој је омогућена обука за употребу оружја. Тужилњин покушај да оспори такву одлуку био је блокиран сертификатом који је представљао убедљив доказ по националном праву да је одлука донета у сврху заштите националне и јавне безбедности и реда. Тужилња се позвала на одредбу о правном леку из члана 6 поменуте Директиве, и предмет је затим прослеђен Суду правде ЕУ, ради доношења одлуке о претходном питању. Суд је нашао да је право на судско преиспитивање одлуке, предвиђено одредбом члана 6 Директиве, одраз општег принципа права заснованог на уставним традицијама које су заједничке земљама чланицама. Тај принцип је такође прописан и одредбама чланова 6 и 13 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода од 4. новембра 1950. године. На основу тумачења одредбе члана 6 Директиве, у светлу горе наведеног

Повељеу складу са својим овлашћењима (...). Ова Повеља не успоставља нова овлашћења ни задатке за Унију, нити модификује она овлашћења и задатке који су предвиђени Уговорима.“

³⁴⁹ М. Roccia, op.cit. фн.97.

³⁵⁰ Case 36/75, Roland Rutili v. Minister of the Interior, Judgment of the Court of Justice of 28 October 1975

³⁵¹ Директива 64/221/ЕЕС од 25. фебруара 1964.

³⁵² Case 222/84, Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, judgment of 15 May 1986.

³⁵³ Директива бр. 76/207/ЕЕС од 9. фебруара 1976. о имплементацији принципа једнаког третмана за мушкарце и жене у погледу приступа запошљавању, стручној обуци и унапређењу и услова рада

општег принципа, сва лица имају право на делотворни правни лек пред надлежним судом против мера које за које сматрају да су у супротности са принципом једнаког поступања према мушкарцима и женама, како је то директивом прописано. Земље чланице су дужне да обезбеде делотворну судску контролу у смислу сагласности са одредбама права Заједнице које треба применити и националног законодавства којим је регулисано право чија је заштита обезбеђена директивом.³⁵⁴

На крају Суд је пресудио да је национална мера која је такав сертификат сматрала одлучујућим доказом, повредила принцип делотворног правног лека, те да је спорна одредба Директиве, заправо специфични облик признатог општег правног принципа и зато треба да буде тумачена у светлу одговарајућег принципа садржаног у Конвенцији, за коју се сматра да потиче из уставних традиција земаља чланица у области приступа суду и делотворног правног лека. Тако је индиректни метод преиспитивања сагласности националног прописа са принципом садржаним у Конвенцији представљен од стране Суда као примена принципа који представља део сопствених уставних традиција земаља чланица.³⁵⁵

У предмету Комисија против Немачке,³⁵⁶ покренут је извршни поступак против Немачке, с тврдњом Комисије да је та земља прекршила право заједнице у имплементацији Уредбе бр. 1612/68 о радницима мигрантима.³⁵⁷ Наиме, одредба члана 10 Уредбе о слободи кретања радника унутар Заједнице бр. 1612/68 допушта члановима породице радника мигранта из земље у Заједници да се с њим настане у земљи домаћину под условом да су им обезбеђени стамбени услови који се сматрају нормалним за домаће раднике у том региону. Немачка је примењивала ту одредбу на начин који је подразумевао да је тај услов становања

³⁵⁴ Ibid. Пара. 18 и 19 пресуде *Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*

³⁵⁵ M. Roccia, *op.cit.* фн.97.

³⁵⁶ *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*, Case 249/86, Judgment of the Court of 18 May 1989.

³⁵⁷ Уредба о слободи кретања радника унутар Заједнице бр. 1612/68 од 15.октобра 1968. године (Council Regulation (EEC))

у одговарајућим стамбеним јединицама морао бити испуњен да би се обновила дозвола боравка члана породице и то не само у време њиховог доласка у Немачку, већ током читавог њиховог боравка у тој земљи.³⁵⁸

Суд правде ЕУ је нашао да је немачко законодавство инкомпатибилно са правом Заједнице, наводећи да Уредба бр. 1612/68 мора такође бити тумачена у светлу захтева за поштовање породичног живота, како је то прописано одредбом члана 8 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Тај захтев се односи на једно од фундаменталних права које је засновано на установљеној пракси Суда, поново затим у преамбули јединственог Европског акта и признато правом Заједнице. Према томе, од земаља чланица се, када тумаче право Заједнице, тражи да поступају на начин који би подразумевао поштовање права утврђених Конвенцијом чак и када мере Заједнице не садрже конкретно право као што је то био случај у, напред поменутом, предмету Рутили.

Значајно је поменути да је предмету Вашауф³⁵⁹ Суд по први пут утврдио да су земље чланице у примени права Заједнице обавезане истим принципима и правима којима је обавезана и сама Заједница у свему што предузима. Наиме, тужилац је био закупац фарме који је након истека рока закупа, сходно одредбама немачког права, тражио накнаду због обуставе производње млека. Немачко право се заснивало на овлашћењу из Уредбе Савета 857/84³⁶⁰, и предвиђало је накнаду за обуставу производње млека, под условом да када захтев подноси закупац фарме, закуподавац мора да приложи сагласност у писаној форми. Тужиоцу је одбијен захтев за накнаду, јер је његов закуподавац, који се никада није бавио производњом млека нити је било како допринео отварању фарме за производњу млека, повукао своју сагласност. Он се жалио на одлуку о одбијању захтева немачком управном суду и предмет је уступљен Европском суду правде. Суд је нашао да фундаментална права чине интегрални део општих принципа права чије поштовање Суд обезбеђује. У заштити тих права, Суд треба да размотри

³⁵⁸ M. Roccia, *op.cit.* фн.97.

³⁵⁹ Case 5/88, Hubert Wachauf v Federal Republic of Germany, Judgment of the Court (Third Chamber), 13 July 1989.

³⁶⁰ Council Regulation (EEC) No 857/84 of 31 March 1984.

заједничке уставне традиције земаља чланица, како мере које су инкомпатибилне са фундаменталним правима, а признате су уставима тих земаља, не би биле прихваћене и од стране Заједнице. Међународни споразуми који се односе на заштиту људских права, у чијем су доношењу учествовале земље чланице или су им приступиле, могу такође да пруже смернице које треба размотрити у контексту права Заједнице.³⁶¹ Најзад, имајући у виду те критеријуме, у конкретном случају су прописи Заједнице, након истека рока закупа, довели до лишавања плодова рада и инвестиција закупца у закупљени простор, без накнаде, а то је инкомпатибилно са захтевом да се заштита фундаменталних права обезбеди правним поретком Заједнице. Пошто се ради о прописима који обавезују и земље чланице када примењују правила Заједнице, земља чланица је дужна да, у што је могуће већој мери, да примени та правила у складу са конкретним прописима.³⁶²

Слична формулација је употребљена и у предмету Карлсон³⁶³, где је Суд правде ЕУ пресудио да су прописи који проистичу из заштите фундаменталних права у правном поретку Заједнице обавезујући и за земље чланице када примењују правила Заједнице. Зато је Суд био спреман да процени компатибилност права земаља чланица са фундаменталним правима у два контекста: првом, када се разматра компатибилност националног права са одредбама права Заједнице које рефлектују одређене фундаменталне принципе или права; и другом када земље чланице примењују право Заједнице или њену шему и тако, на одређени начин, поступају у њено име. Постоји и трећи контекст у коме Суд одлучи да процењује компатибилност националног права са фундаменталним правима Заједнице.³⁶⁴

Наиме, постоје ситуације када земља чланица, далеко од примене права Заједнице, настоји да одступи од тих одредаба или да оправда ограничење правила Заједнице у интересу неке националне програмске политике, која је у

³⁶¹ Ibid. Пара. 18 пресуде Hubert Wachauf v Federal Republic of Germany

³⁶² Ibid. Пара. 17 и 19 пресуде Hubert Wachauf v Federal Republic of Germany

³⁶³ Case C-292/97, Kejl Karlsson and others, Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 13 April 2000.

³⁶⁴ Пара. 45 пресуде Kejl Karlsson and others

конфликту са њима. Напред поменути предмет Рутили³⁶⁵ даје пример такве ситуације, у ком случају је Директива ЕЗ дефинисала обим дерогације, тражећи од земаља чланица да заштите одређена права која су такође заштићена и одредбама Конвенције. Даље је изнето да када год дође до изузетка од примене правила Заједнице, земље чланице поступају у оквиру права Заједнице и због тога треба да буду обавезане да поштују заштићена права.

У почетку је изгледало да Суд правде ЕУ неће прихватити тај аргумент. Предмети Синетеке против Националног савеза француских кинематографа³⁶⁶ су се односили на наводно ограничење слободу кретања робе, које је увело француско право, а које је забрањивало приказивање филмова у форми видеа у биоскопима пре истека рока од дванаест месеци. Тужилац и умешачи су поставили питање да ли је одредба француског права о аудио-визуелним комуникацијама у супротности са принципом слободу изражавања гарантованим одредбом члана 10 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, а тиме и инкомпатибилна са правом Заједнице. Суд правде ЕУ је пресудио да, иако је француски пропис успоставља *prima facie* ограничење слободу кретања робе, то се може образложити обавезним условом који је у јавном интересу (промоцији кинематографске индустрије у Француској), а намењен је давању приоритетног значаја приказивању у биоскопима, прописаном у оквиру надлежности националног законодавца, те да су овакве баријере у међудржавном промету, недискриминаторне.³⁶⁷

С тим у вези, у предмету Демирел³⁶⁸, Суд је поновио ово становиште на другачији начин, доносећи одлуку да не разматра компатибилност националног права са фундаменталним правима или општим принципима права, онда када национално право излази изван надлежности Заједнице. У том предмету је странка жена која

³⁶⁵Ibid. (Case 36/75, Roland Rutili v. Minister of the Interior, Judgment of the Court of Justice of 28 October 1975)

³⁶⁶Cases 60 and 61/84, Cinéthèque SA and others v Fédération nationale des cinémas français, Judgment of the Court of Justice of 11 July 1985

³⁶⁷Ibid. пара. 25 и 26 пресуде

³⁶⁸Case 12/86, Demirel против Stadt Schwkabisch Gmund, Judgment of the Court of Justice of 30 September 1987

је из Турске дошла у Немачку и којој је наређено да напусти земљу када јој је истекла виза. Суд правде ЕУ је пресудио да право на спајање породица у то време није било обухваћено Споразумом о асоцијацији закљученим између ЕЗ и Турске и одговорио је на позивање на одредбу члана 8 Конвенције о праву на породични живот наводећи да у конкретној правној ствари, као што је сам Суд утврдио својом пресудом од 11. јула 1985. године у спојеним поступцима у предметима 60 и 61/84 Синетек³⁶⁹ против Националног савеза француских кинематографа, иако је дужност Суда да обезбеди поштовање фундаменталних права на терену права Заједнице, он ипак нема овлашћење да испитује компатибилност националног права са Конвенцијом изван домета права Заједнице. Дакле, конкретном случају, Суд није надлежан за утврђивање јесу ли национална правила у предметној правној ствари, компатибилна са принципима уграђеним у одредбу члана 8 Конвенције. Овакав став Суда да не испитује компатибилност националних мера са Конвенцијом, изван домета права Заједнице, може да се протумачи као воља за испитивањем компатибилности тих националних мера у оквиру поља дејства права ЕЗ.³⁷⁰

За разлику од оваквог свог става, Суд је неколико година касније заузео другачији став у предмету ЕРТ.³⁷¹ Наиме, ЕРТ је грчка радио-телевизијска компанија којој је држава Грчка дала екслузивна права на основу закона. ЕРТ је од домаћег суда затражио одређивање привремене мере у односу на два тужена која су основала телевизијске станице и отпочела са емитовањем програма супротно екслузивним законским овлашћењима тужиоца. Тужени су се углавном ослањали на одредбе права Заједнице које регулишу слободан промет робе и правила о конкуренцији и монополу, као и на одредбе Конвенције о слободи изражавања. Суд правде ЕУ је истакао, између осталог, да нема овлашћење да испитује компатибилност националног права са Европском конвенцијом за заштиту људских права уколико такви прописи не спадају у домет права Заједнице. С друге стране, наводи се да

³⁶⁹ *Cinéthèque SA and others v Fédération nationale des cinémas français*, Joined cases 60 and 61/84, ECLI:EU:C:1985:329

³⁷⁰ M. Roccia, *op.cit.* фн.97.

³⁷¹ *Case C-260/89, Eilini Radiophonia Tileorassi AE (ERT) v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas*, Judgment of the Court of 18 June 1991.

онда када такви прописи потпадају под домен права Заједнице и од Суда се тражи прелиминарно изјашњење треба обезбедити све критеријуме тумачења који су потребни националном суду да утврди јесу ли та правила компатибилна са фундаменталним правима чије поштовање Суд обезбеђује и која проистичу из Европске конвенције.³⁷² С тим у вези, на националном суду, и ако је то потребно, Суду правде ЕУ, јесте да оцени примену тих одредаба имајући у виду све одредбе права Заједнице, укључујући слободу изражавања како је то дефинисано одредбом члана 10 Европске конвенције о људским правима, као општег принципа права чије поштовање обезбеђује Суд. Дакле, ограничења наметнута овлашћењима земаља морају бити оцењена у светлу општег принципа слободе изражавања уграђене у одредбу члана 10 Европске конвенције о људским правима.³⁷³

Оваква пресуда представља даље проширење судске надлежности да разматра захтеве за утврђивање повреда фундаменталних права од стране земаља чланица, када се оне позивају на дерогацију основних правила ЕЗ и даље учвршћивање општих принципа права у правне системе земаља чланица.

2.3.1. Судска пракса изван области примене права Заједнице/ограничења примене права Заједнице и домаћа примена фундаменталних права Заједнице

Приликом разматрања домета права Заједнице, те испитивања ситуација које излазе из оквира надлежности Суда када је о фундаменталним правима реч, ваљало је поменути предмет Константиnidис.³⁷⁴ Наиме, Константиnidис је самостални педузетник, масер из Грчке, који је радио у Немачкој и поднео је тужбу против немачких власти за повреду права које заједница гарантује због погрешног превода његовог имена у званичним документима. Суд коме је тужба

³⁷² Ibid. пара. 41 пресуде

³⁷³ Ibid. пара. 42, 44 и 45 пресуде

³⁷⁴ Case C-168/91, Christos Konstantinidis v Stadt Altensteig - Standesamt and Landratsamt Calw – Ordnungsamt, Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 30 March 1993.

упућена је нашао да је могло доћи до повреде тужиочевог права на лични идентитет и повреде „принципа недискриминације“ на основу националности, у контексту запошљавања. Пошто је проучио различита национална права и Конвенцију, Јавни правобранилац Јакобс у том предмету изнео је став да одредба члана 8 Конвенције штити право појединца да се успротиви неоправданом мешању у ствари које се тичу његовог имена имплицирајући да свако непоштовање фундаменталног људског права држављанина ЕЗ, куд год да оде, у било коју земљу чланицу, без обзира на то да ли је одлазак повезан или није повезан с његовим послом, представља повреду права ЕЗ. Образложење јавног правобраниоца садржи и аргумент да таква повреда може одвратити то лице од коришћења права кретања које Заједница гарантује. Дакле, када год држављанин ЕЗ законито борави у другој земљи чланице и користи права која Заједница гарантује, биће овлашћен на заштиту од повреде било ког људског права, без обзира да ли је таква заштита обезбеђена држављанима земље домаћина.³⁷⁵ Суд правде ЕУ ипак у том предмету није поменуо фундаментална права, заснивајући своје образложење на установљеном праву ЕЗ које се односи на самосталне предузетнике да бораве у земљи чланице и да не буду стављени у неповољнији положај у обављању свог посла само због свог држављанства. Будући да се Суд није ни осврнуо, а камоли усвојио предлог Јавног правобраниоца, свакако говори о томе да није био вољан да тако прошири своју надлежност у области људских права на штету права земље чланице.³⁷⁶

Затим, у предмету Маурин³⁷⁷, водио се кривични поступак је против именованог окривљеног за продају хране којој је истекао рок трајања, који је био покренут на основу националног права. Окривљени је тврдио да је процесна неправичност током суђења повредила његово право на одбрану заштићено одредбама Конвенције, па када је предмет уступљен Суду правде ЕУ, владе Француске и Уједињеног Краљевства су тврдиле да су ту национална законодавства била изван домета права ЕЗ. Наиме, постојала је уредба која је прописивала да се на

³⁷⁵ Opinion of Mr Advocate General Jacobs delivered on 9 December 1992.

³⁷⁶ Ibid. Opinion of Mr Advocate General Jacobs delivered on 9 December 1992., пара.52

³⁷⁷ Case C-144/95, Criminal proceedings against Jean-Louis Maurin, Judgment of the Court (Third Chamber) of 13 June 1996.

прехранбене производе обавезно стави налепница са датумом до ког могу бити у продаји, што се односило на конкретни предмет. Суд правде ЕУ је пресудио да није надлежан да утврди је ли било повреде права на одбрану. У образложењу је навео да је, зато што право Заједнице није прописивало обавезу за земљу чланицу у вези са продајом производа којима је истекао рок трајања, прекршај за који је Маурин био окривљен регулисан националним законодавством које је „изван домета права ЕЗ”.³⁷⁸

До сличног се закључка дошло и у предмету Кремзов³⁷⁹, који се односио на аустријског држављанина који је осуђен за убиство и чија је жалба на пресуду, пре свега на врсту санкције, усвојена од стране Европског суда за људска права због повреде права на правично суђење, у смислу одредбе члана 6 Конвенције. Он је затим затражио накнаду штете пред домаћим судом због незаконитог притвора, при чему је од Суда правде ЕУ затражен одговор на питање јесу ли одредбе Конвенције део права Заједнице и да ли је Суд правде ЕУ надлежан да донесе прелиминарну одлуку о тумачењу тих одредаба. Наиме, Кремзов је тврдио, да му је као грађанину ЕУ, право на слободно кретање било повређено незаконитом казном затвора изреченом од стране аустријског суда. Суд је одбацио такав аргумент, налазећи да је тужилац у поступку аустријски држављанин чија ситуација није ни на какав начин повезана са ситуацијама везаним за начело слободе кретања лица у оквиру Заједнице. Премда свако лишење омета право на слободно кретање, Суд је нашао да чисто хипотетична могућност вршења тог права не чини довољно јаку везу са правом Заједнице да би се оправдала примена његових одредаба, при чему је именовани осуђен за убиство и незаконито поседовање ватреног оружја према одредбама унутрашњег права које није било донето да би се обезбедила усаглашеност са правом Заједнице, одакле следи да је национално законодавство примењено у конкретном случају на ситуацију која не спада у домен примене права Заједнице, првенствено зато што његова ситуација није потпадала под одредбе Уговора о слободном кретању лица, јер он није

³⁷⁸ Пара.12 пресуде Criminal proceedings against Jean-Louis Maurin

³⁷⁹ Case C-299/95, Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 29 May 1997., Friedrich Kremzow v Republik Österreich.

тражио да врши то право тако што би се кретао између земаља чланица. С друге стране ситуација окривљеног Kremzowa није доведена у домен права ЕЗ путем националног законодавства по основу ког је осуђен и затворен пошто то законодавство, као и у предмету Margin, није ни на који начин представљало примену права ЕЗ или обезбеђивало усаглашеност с тим правом.³⁸⁰

Упркос пресуди у предмету ERT о домету права ЕЗ ради “разматрања фундаменталних права” од стране Европског суда правде, као и ставовима у предметима Кремзов и Маурин да су те ситуације изван надлежности Суда, остају разне сумње о тачним границама сфере поступања у којој се земље чланице могу кретати да би биле одговорне пред Судом за поштовање људских права и општих принципа права. Као што је напред речено, формулација усвојена у Члану 51 ЕУ Повеље о основним правима је у овој области прилично рестриктивна, што је, међутим, изостављено у судској пракси у предмету ERT, где се наводи да су одредбе ове Повеље упућене институцијама и телима Уније и земаља чланица само онда када примењују право Уније, што указује на ограничење примене Повеље на ЕУ и њене институције, као и на ограничење релевантности Повеље на земље чланице.³⁸¹

³⁸⁰ Ibid. пара. 16,17, и 18 пресуде

³⁸¹ M. Roccia, *op.cit.* фн.97.

3. Релевантни случајеви судске праксе Суда правде Европске уније и ЕСЉП из којих произлази принцип људских права као један од општих принципа права Заједнице

Поред случајева из судске праксе судова у Луксембургу и Стразбуру обрађених у претходним поглављима, важност приступања ЕУ Конвенцији, у циљу комплетирања контролног механизма Конвенције, посебно је наглашена у пресуди Босфор против Ирске³⁸², која уједно представља и заокрет у развоју заштите људских права у оквиру Европске уније, а све у вези с тумачењем саме пресуде о томе да ли државе чланице могу да одговарају за акте донете на основу обавеза према ЕЗ, а имајући у виду да ЕЗ није потписница Конвенције.³⁸³ Ова пресуда има веома велики значај за однос између Европског суда за људска права у Стразбуру и Суда у Луксембургу.³⁸⁴

Наиме, представку је поднела компанија регистрована у Турској, Босфор (у даљем тексту "подносилац") 25. марта 1997. године, тврдећи да су привременом запленом његових изнајмљених ваздухоплова од стране тужене државе Ирске, повређена његова права зајамчена чланом 1 Протокола бр. 1.

Подносилац представке је авио-чартер превозник регистрован у Турској који је изнајмио два авиона типа Боинг 737-300 од Југословенског аеротранспорта (у даљем тексту: ЈАТ), националне авио-компаније бивше Југославије и периоду који се тиче овог предмета, та два авиона су била и једина два у флоти подносиоца. Подносилац представке је платио једнократан износ од по 1.000.000

³⁸² Bosphorus Hava Jollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şikreti v. Ireland , Judgment of the ECHR of 30 June 2005.

³⁸³ Andra Laurand, Bosphorus Doctrine and European Union's Acceding to the European Convention on Human Rights, *Juridica* IV/2012, 262-273, http://www.juridica.ee/juridica_en.php?document=en/articles/2012/4/211436.SUM.php (мај 2014. године); Erik Drewniak, Bosphorus Case: The Balancing of Property Rights in the European Community and the Public Interest in Ending the War in Bosnia, *Fordham International Law Journal* Volume 20, Issue 3 1996 Article 11. (јун 2012.)

³⁸⁴ "ОДАБРАНЕ пресуде II" / Европски суд за људска права; - Београд 2006. Стр. 328-387

USD (милион америчких долара) по авиону након испоруке, а месечна најамнина је била 150.000 USD (стопедесетхиљада америчких долара) по авиону. Уговор о закупу обухватао је само авионе без посада, с роком важења од 48 месеци од дана испоруке авиона (22. априла и 6. маја 1992. године). Према уговору би посаде биле састављене од особља подносиоца представке, а дестинације авиона би одређивао подносилац. Авиони би остали у власништву ЈАТ-а, али би подносилац могао да их пререгиструје у Турској након што пријави да су власништво ЈАТ-а. Тако су, сагласно одредбама уговора, 11. и 29. маја авиони пререгистровани у Турској. Подносилац представке је 14. маја 1992. године добио дозволу да се бави авио-превозом.

Почевши од 1991. године, Европска заједница је примењивала низ санкција против бивше Савезне Републике Југославије како би, како је наведено у пресуди, извршила утицај на тадашњи оружани сукоб и кршења људских права у бившој Југославији.³⁸⁵

Дана 17. априла 1993. године, Савет безбедности УН је усвојио резолуцију бр. 820 (1993). Резолуцијом је предвиђено да државе привремено заплене између осталог све ваздухоплове који се налазе на њиховим територијама "а у којима већински или управљачки удео држи лице или предузеће које се налази у СРЈ или послује из СРЈ". Резолуција је примењена Уредбом ЕЗ бр. 990/93 која је ступила на снагу 28. априла 1993. године.

Министарство иностраних послова Турске је 5. маја 1993. године, одлучило да ствар проследи Комитету за санкције УН. Дописом од 6. маја 1993. године, Министарство је обавестило Министарство саобраћаја Турске да сматра да изнајмљени авиони нису кршили режим санкција и затражило одобрење за летење у периоду до одлуке Комитета за санкције УН. Турска је затражила мишљење Комитета за санкције УН 12. маја 1993. године.³⁸⁶

³⁸⁵ *Bosphorus Hava Jollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şikreti v. Ireland*, Judgment of the ECHR of 30 June 2005. para. 12, 13, 14

³⁸⁶ *Ibid.* para. 17, 18

Дана 17. маја 1993. године, један од изнајмљених авиона подносиоца представке стигао је у Даблин. Требало је да буде извршена извесна провера ваздухоплова, када је стална мисија Ирске потврдила Министарству иностраних послова да би према "неслужбеном правном савету" добијеном од "правне службе УН" ТЕАМ требало да затражи "савет и дозволу" Комитета за санкције пре него што закључи било какав уговор са подносиоцем, што је и учињено. Комитет за санкције се позвао на Резолуцију 820 (1993) и успротивио се ставу Владе Турске да би ваздухоплови могли да наставе да лете. Док је на писти чекао дозволу контроле летења да узлети, авион је заустављен. Дежурни управник на аеродрому Даблин је у свом извештају навео да га је ТЕАМ обавестио да је фирма од Министарства саобраћаја обавештена да би допуштање авиону да одлети представљало "кршење санкција".³⁸⁷

Дана 4. јуна 1993. године је усвојен пропис Европске заједнице С. И. 144 из 1993. године (Забрана трговине са Савезном Републиком Југославијом (Србијом и Црном Гором)). Дописом од 8. јуна 1993. године, министар саобраћаја (енергетике и комуникација) је обавестио управу аеродрома Даблин да је у складу с тим прописом одобрио привремену заплону авиона до даљега. Убрзо након тога је и други авион подносиоца блокиран у Истанбулу, мада се странке нису сложиле око тачног разлога.³⁸⁸

Дописом од 14. јуна 1993. године, Комитет за санкције је обавестио сталну мисију Ирске о својим закључцима на састанку одржаном 8. јуна 1993. године.³⁸⁹

Дописом од 18. јуна 1993. године, стална мисија Ирске је обавестила Комитет за санкције да је авион блокиран 28. маја 1993. године а службено привремено

³⁸⁷Ibid. para. 19. 21, 22, 23 - "Ово Министарство је обавестило ТЕАМ да имајући у виду околности ТЕАМ не би требало да отпусти (авион) ... Такође је указано на то да би сам ТЕАМ, уколико би отпустио авион, могао да почини озбиљну повреду резолуција УН (примењених прописом ЕЗ бр. 990/93) ... а ствар се истражује. У исто време је Контроли летења, чија дозвола је неопходна да би авиони могли да полете, наложено да овом авиону не изда дозволу за полетање"

³⁸⁸ Ibid. para. 28,

³⁸⁹ Ibid. para. 30

заплењен 8. јуна 1993. године.³⁹⁰ У допису Министарству саобраћаја, подносилац представке је 16. јуна 1993. године оспорио привремену заплenu и навео да сврха прописа ЕЗ бр. 990/93 није да се бави искључиво правом власништва него оперативном контролом. Министарство је одговорило 24. јуна 1993. године.³⁹¹ Дана 4. августа 1993. године, Комитет за санкције је пресудио да авион мора да остане у Ирској, будући да релевантне резолуције обавезују ирску државу да одбије да пружи било какву услугу авиону, укључујући и услуге које би му омогућиле да полети.³⁹²

Дана 21. јуна 1994. године, донета је пресуда Вишег суда која је сведена на питање да ли је чланом 8 прописа ЕЗ бр. 990/93 министар саобраћаја био обавезан да привремено заплени авион? С тим у вези приликом тумачења прописа ЕЗ бр. 990/93, суд је навео је да авион није подложен примени члана 8, будући да то није био авион чији већински или управљачки удео држи лице или предузеће лоцирано у бившој СРЈ или које послује из ње, па да је дакле одлука министра да се он привремено заплени ултра вирес. Међутим, у том тренутку је авион био под судском забраном коју је (марта 1994. године) суд изрекао повериоцу ЈАТ-а (СНЕКМА) којом је авион спречен да напусти земљу. Забрана је касније укинута 11. априла 1995. године.³⁹³

Марта 1995. године, подносиоцу представке је омогућено да поднесе захтев да суд преиспита одлуку министра да се обнови привремена заплена авиона. Пресудом

"... пружање било каквих услуга авиону који је у власништву предузећа из (СРЈ), осим оних са изричитом претходном дозволом Комитета..., не би било у складу са захтевима релевантних резолуција Савета безбедности. Чланови Комитета су такође навели одредбе става 24 (Резолуције 820 (1993)) у вези са таквим ваздухопловима, према којима је дотични авион већ требало да буде привремено заплењен од стране власти Ирске. Комитет би дакле био веома захвалан за обавештење о било каквом поступку у том погледу у име владе Ваше екселенције"

³⁹¹ Ibid. para. 31 -*"Министар је обавештен да је сврха и дејство резолуције УН примењене (прописом ЕЗ бр. 990/93) наметање санкција путем привремене заплene комерцијалних средстава поменутих у члану 6, што обухвата и ваздухоплове, у свим случајевима где лице или предузеће у (СРЈ) или које послује у (СРЈ) поседује било какав власнички удео поменуте врсте. Будући да је овај став о сврси и дејству резолуције потврђен (од стране Комитета за санкције), министар сматра да нема права да примени (пропис ЕЗ бр. 990/93) на начин који би одступао од таквог приступа. ... Авион мора да остане привремено заплењен. ... Министар схвата тешкоће у којима се нашао (подносилац) и био би задовољан ако би нашао било какво решење које би му било на располагању (по пропису ЕЗ бр. 990/93) које би омогућило отпуст авиона"*

³⁹² Ibid. para. 32

³⁹³ Ibid. para. 35, 36

од 22. јануара 1996. године, Виши суд је поништио одлуку министра да обнови привремену заплону авиона. Суд је навео да је готово сав новац који је подносилац представке претходно положио на замрзнут рачун био потрошен (с дозволом банке која је држала новац у Турској) како би се покриле обавезе ЈАТ-а по уговору о закупу. Кључно питање пред Вишим судом било је кашњење министра да се позове на члан 9 прописа ЕЗ бр. 990/93, будући да је подносилац био "невина" странка која је свакодневно трпела велике штете. Виши суд је закључио да министар није извршио своју дужност да те ствари истражи и о њима одлучи у разумном временском року, да истрагу обави у складу са правичним поступцима и да у довољној мери узме у обзир права подносиоца. Дана 9. фебруара 1996. године, Виши суд је одбацио захтев министра за обуставу. У одлучивању о захтеву је главни мотив Вишег суда био да одреди равнотежу којом се ниједна страна не би лишила правде. Авиону је дакле дозвољено да одлети.³⁹⁴

Поводом жалбе министра саобраћаја на одлуку Вишег суда Европски суд правде је пресудио да се Уредба ЕЗ бр. 990/93 односила на врсту авиона у питању које је поставио Врховни суд. ЕСП је навео да је у поступку пред домаћим судом установљено да је закуп авиона обављен "у потпуности у доброј намери" и без намере да се заобиђу санкције против СРЈ.

Одговор Врховном суду је дакле био: "Члан 8 (Уредбе ЕЗ бр. 990/93) који се односи на трговину између Европске економске заједнице и СРЈ применљив је на авион који је у власништву предузећа које има седиште у СРЈ или послује из СРЈ, мада га је власник изнајмио на четири године другом предузећу, које нити има седиште у СРЈ нити послује из СРЈ и у коме ниједно лице са седиштем у СРЈ или које послује из СРЈ нема већински или управни удео"³⁹⁵ Дана 6. августа 1996. године, министар је обновио привремену заплону авиона у складу са чланом 8 Уредбе ЕЗ бр. 990/93.³⁹⁶

³⁹⁴ Ibid. para. 39-41

³⁹⁵ Ibid. para. 41, 42, 52, 55

³⁹⁶ Ibid. para. 56

Након првог и другог судског преиспитивања одлуке, те пресуде Врховног суда из новембра 1996. године, те након што је Савет безбедности УН је 23. септембра 1994. године усвојио резолуцију бр. 943 (1994)³⁹⁷, те имајући у виду да је Резолуција Савета безбедности УН 820 (1993) привремено укинута до даљег 1995. године резолуцијом Савета безбедности УН 1022 (1995), која је примењена Уредбом ЕЗ 2815/95 од 4. децембра 1995. године³⁹⁸, затим да је Резолуцијом Савета безбедности УН 820 (1993) трајно укинута, а то укинуће примењено Уредбом ЕЗ бр. 462/96 од 27. фебруара 1996. године³⁹⁹, најзад да су 9. децембра 1996. године Уредбом ЕЗ бр. 2382/96, укинуте трговинске санкције СРЈ, то су ЈАТ и министар саобраћаја јула 1997. године остварили договор у вези са трошковима министарства: ЈАТ је уплатио износ од 389.609,95 ирских фунти на привремени рачун на име главног државног адвоката и његових адвоката за покриће свих трошкова паркирања, одржавања и осигурања и судских трошкова министра за саобраћај у вези са привременом запленом. Авион је враћен ЈАТ-у 30. јула 1997. године.⁴⁰⁰

У стручној литератури постоје становишта да у конкретном случају није задовољен принцип пропорционалности, односно уравнотеженост односа који треба да постоји између ограничења основног права путем мере која се примењује

³⁹⁷ "(и) ограничења наметнута ставом 7 (резолуције 757 (1992)) и ставом 24 (резолуције 820 (1993)) у вези са ваздухопловима који нису привремено заплењени на дан усвајање ове резолуције, ... биће привремено укинута на почетни период од 100 дана након пријема ... извештаја од Генералног секретара"

Ова резолуција примењена је Уредбом ЕЗ бр 2472/94 од 10. октобра 1994. године чијим је чланом 5 привремено укинута дејство члана 8 Уредбе ЕЗ бр 990/93 "у вези са ваздухопловима ... који нису били привремено заплењени 23. септембра 1994. године"

³⁹⁸ "1. (Уредба ЕЗ бр. 990/93) је овиме привремено укинута у односу на СРЈ.

2. Све док је (Уредба ЕЗ бр. 990/93) привремено укинута, државе чланице могу да сву имовину претходно привремено заплењену у складу са том Уредбом ослободе у складу са законом, под условом да свака таква имовина која је предмет потраживања, заложних права, пресуда или терета, или која је имовина лица, удружења, предузећа или другог тела за које се установи или процени да је неликвидно по закону или књиговодственим начелима које су на снази у држави чланице, остане привремено заплењена док не буде ослобођена у складу са надлежним правом"

³⁹⁹ "Све док је (између осталог, Уредба ЕЗ бр. 990/93) привремено укинута, државе чланице могу да сва претходно замрзнута или привремена заплењена новчана средства и другу имовину ослободе у складу са законом, под условом да свака таква средства или имовина која су предмет потраживања, заложних права, пресуда или терета, ... остану замрзнута или привремено заплењена док не буду ослобођена у складу са надлежним правом"

⁴⁰⁰ *Bosphorus Hava Jollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, Judgment of the ECHR of 30 June 2005, para. 60

у датом случају и значаја авног интереса чија је заштита разлог за увођење дате мере, како то примећује Б.Ракић.⁴⁰¹ Тревор Хартли, с друге стране, принцип пропорционалности доводи у везу са енглеским „концептом разумности“, те сматра да овај принцип захтева разуман однос између циља и средства, а у овом случају је то мера коју ЕУ предузима ради остварења датог циља, односно средства треба да буду таква да је разумно очекивати да ће довести до циља.⁴⁰²

Иако сам уговор о оснивању ЕЗ није изричито садржао одредбе о заштити људских права, ЕСП је већ 1969. године заузео став да су основна права унета у општа начела права ЕЗ која је штитио ЕСП.⁴⁰³ Поред тога седамдесетих година 20. века ЕСП је потврдио да је у заштити тих права надахнут како уставном традицијом држава чланица⁴⁰⁴ тако и смерницама које су пружали међународни уговори о људским правима на којима су државе чланице сарађивале или их потписале.⁴⁰⁵ Прво изричито позивање на одредбе Конвенције среће се 1975. године⁴⁰⁶, а до 1979. године је ЕСП препознао посебан значај који Европска конвенција има међу другим међународним документима о заштити људских права⁴⁰⁷. Након тога је ЕСП почео да се често позива на одредбе Конвенције, а касније и на праксу Суда за људска права.⁴⁰⁸

У поступку пред Европским судом за људска права, Суд је одбацио све претходне приговоре који су му поднети.⁴⁰⁹ С друге стране, подносилац представке је тврдио да је начин на који је Ирска примењивала режим санкција да привремено заплени авион те компаније био дискрециони поступак који је подложен преиспитивању у смислу члана 1 Конвенције и повреда члана 1 Протокола бр. 1. Држава је изразила

⁴⁰¹ Б. Ракић, „Европски суд правде и санкције према Србији“, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2009., 40-41.

⁴⁰² Trevor Hartley, „The Foundations of European Union Law“, Oxford, Oxford University Press, 2014., 168-169..

⁴⁰³ Stauder v. City of Ulm, предмет бр. 29/69 (1969) ECR 419

⁴⁰⁴ Internationale Handelsgesellschaft, предмет бр. 11/70 (1979) ECR 1125.

⁴⁰⁵ Nold v. Commission, предмет бр. 4/73 (1974) ECR 291.

⁴⁰⁶ Rutili v. Minister of the Interior, предмет бр. 46/75 (1975) ECR

⁴⁰⁷ Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, предмет бр. 44/79 (1979) ECR 3727.

⁴⁰⁸ Bosphorus Hava Jollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland , Judgment of the ECHR of 30 June 2005, para. 73.

⁴⁰⁹ Ibid. para. 106

супротан став. Наиме, по питању једнакости заштите људских права ЕЗ, Држава се осврнула између осталог и на члан 6 Уговора о ЕЗ, правну заштиту коју нуди ЕСП и домаћи судови, ослањање ЕСП на одредбе Конвенције и судску праксу ЕСЉП, као и декларације неких институција Заједнице. Надаље, основни аргумент Државе био је да је придржавање Ирске својим међународним обавезама само по себи представљало довољно оправдање за било какво ометање имовинских права подносиоца.⁴¹⁰

Подносилац представке је, с друге стране, сматрао да су одредбе Уредбе ЕЗ бр. 990/93 и претходни референтни поступак указали на дискрецију Државе за коју је Ирска била одговорна по Конвенцији, као и да је Држава привремено запленила ваздухоплов као превентиван корак, без обавезе да то уради, те да је позиција подносиоца представке у складу са судском праксом по Конвенцији и да је Држава била у обавези да настави да штити права зајемчена Конвенцијом. У сваком случају, подносилац представке је тврдио да ЕЗ није пружала "еквивалентну заштиту" па је из тих разлога сматрао да би Суд требало да размотри да ли је поменуто коришћење дискреционих права од стране ирских власти у вези са привременом запленом авиона било у сагласности с Конвенцијом.⁴¹¹

Када је реч о повреди одредбе члана 1 Протокола бр. 1 уз Конвенцију⁴¹² подносилац је тврдио да се ометање његовог поседа (привремена заплена) сводило на лишавање које се, имајући у виду његове последице, није могло сматрати "привременим", те да је то ометање било противно "општим начелима међународног права" у смислу означене одредбе Протокола бр. 1.⁴¹³

⁴¹⁰ Ibid. para. 107, 111, 112

⁴¹¹ Ibid. para. 115 - 119

⁴¹² "Свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права.

Претходне одредбе, међутим, ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни"

⁴¹³ *Bosphorus Hava Jollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, Judgment of the ECHR of 30 June 2005, para. 120, 121.

Када је реч о ставу Европске комисије, он је имао полазиште у томе да се представка тичала одговорности државе за поступке Заједнице: мада је држава задржала нешто одговорности по Конвенцији након што је уступила овлашћења међународној организацији, та одговорност је испуњена када је у структури те организације осигурана делотворна заштита основних права у степену барем "еквивалентном" ономе који гарантује Конвенција. Став Европске комисије је био да је овај приступ у сагласности са скорашњом праксом овог Суда. Осим тога, Европска комисија је заузела став да је "еквивалентну заштиту" могуће пронаћи у праву и структурама ЕЗ. Комисија је навела да стално и текуће признавање одредаба Конвенције представља значајан извор општих начела права ЕЗ које управља активностима институција Заједнице и државама и које примењује правосудна машинерија ЕЗ. Коначно, Европска комисија је изнела мишљење да држава не може да избегне своју одговорност по Конвенцији уступајући овлашћења међународној организацији.⁴¹⁴

Надаље, када је реч о члану 1 Протокола бр. 1, Европска комисија је заузела став да нема сумње да је Уредба ЕЗ бр. 990/93 представљала правни основ за привремену заплону ваздухоплова и одбацила је тврдњу подносиоца да је привремена заплена била незаконита док се чекало другостепено преиспитивање домаћег суда. Комисија се сложила с туженом Државом да законски инструмент за примену садржи одредбе о управној надлежности и процедуралне одредбе које никако нису утицале на непосредно применљиву природу Уредбе ЕЗ бр. 990/93. Најзад, Европска комисија је изнела став да је привремена заплена до октобра 1994. године била сразмерна и одбацила аргумент подносиоца да је после тог датума била неоправдана.⁴¹⁵

Странке и треће стране су изнеле бројна запажања у погледу члана 1 Конвенције у вези с обавезом државе Ирске по Конвенцији у погледу привремене заплене, као и у вези с њеном обавезом по члану 1 Протокола бр. 1 уз Конвенцију. Међутим,

⁴¹⁴ Ibid. para. 122, 123, 126, 127

⁴¹⁵ Ibid. para. 128

странке се нису сагласиле о питању да ли се то ометање сводило на лишавање имовине (први став члана 1 Протокола бр. 1) или на регулисање коришћења те имовине. Наиме, Суд сматра да се режим санкција сводио на регулисање коришћења имовине за коју се сматра да је од користи бившој СРЈ и да је оспорено задржавање ваздухоплова било извршна мера тог режима. Подносилац јесте изгубио корист током три од укупно четири године закупа, али је тај губитак био саставни део поменуте контроле коришћења имовине.⁴¹⁶

Разматрајући правни основ оспореног ометања, Суд је нашао да то ометање није било последица примене дискреционих овлашћења од стране власти Ирске, ни по праву ЕЗ ни по ирском праву, већ су се поступци Ирске сводили на испуњење сопствених правних обавеза које извиру из права ЕЗ, посебно члана 8 Уредбе ЕЗ бр. 990/93,⁴¹⁷ те да сматра јасним да је општи интерес који је био у позадини оспореног поступка поштовање правних обавеза које произилазе из чланства државе Ирске у ЕЗ.⁴¹⁸ Суд је заузео став да би ослобађање држава уговорница од обавеза које имају према Конвенцији у областима покривеним тим уступањима било несагласно са сврхом и циљем Конвенције: гаранције које пружа Конвенција би биле ограничене и искључиване по жељи, чиме би се Конвенција лишила своје неопозиве природе па би се на тај начин поткопала практична и делотворна природа заштите коју пружа. Мишљење је Суда да су поступци државе предузети ради повиновања таквим правним обавезама оправдани све дотле док се сматра да релевантна организација штити основна права, и то како у погледу битних јемстава која пружа, тако и у погледу механизма којима контролише њихово поштовање, на начин који се може сматрати барем једнаким (еквивалентним) оном који пружа Конвенција. Држава дакле остаје потпуно одговорна по Конвенцији за сва дела која су изван њених строгих међународних обавеза.⁴¹⁹

Узимајући у обзир природу ометања, општи интерес и режим санкција који су стајали иза привремене заплене, као и одлуку ЕСП-а, одлуку коју је Врховни суд

⁴¹⁶ Ibid. para. 135 - 142

⁴¹⁷ Ibid. para. 148

⁴¹⁸ Ibid. para. 150

⁴¹⁹ Ibid. para. 154, 155, 157

био обавезан да поштује и то је и учинио, Суд је нашао да није дошло до нефункционисања механизма контроле поштовања права зајамчених Конвенцијом, односно да се не може рећи да је заштита права подносиоца представке зајамчених Конвенцијом била очигледно мањкава, те је стога закључио да није постојала повреда члана 1 Протокола бр. 1 уз Конвенцију.⁴²⁰

Нацрт Споразума о приступању ЕУ Конвенцији не помиње будућност приступа за који се ЕСЈП определио у случају Босфор, дакле није експлицитно потврдио ни поништио еквивалентан систем заштите, нити је разјаснио да ли треба да се прошири на све случајеве у вези са ЕУ.⁴²¹ На Суду у Стразбуру је да коначно одлучи да ли треба да настави да примењује низак стандард судске ревизије у ситуацијама у којима државе чланице усвоје мере које подразумевају само спровођење законске обавезе која произлази из чланства у ЕУ. Све док ЕУ нуди систем заштите еквивалентне оној коју нуди Европски суд за људска права, подразумевана позиција Суда у Стразбуру јесте да државе чланице ЕУ нису одступиле од захтева Европске конвенције када примене или примењују право ЕУ.⁴²² Суд ће, међутим, такође морати да одлучи да ли ЕУ треба да има користи од сличне претпоставке компатибилности у погледу мера које усваја. С обзиром да приступ из случаја Босфор преферира правни поредак ЕУ, излажући га нижем нивоу надзора у односу на правне поретке њених држава чланица, постоји могућност да ће Суд у Стразбуру да одбаци тај приступ, јер није у сагласности са циљем нацрта Споразума, а то је да третира ЕУ као било коју другу страну потписницу Европске конвенције.⁴²³

⁴²⁰ Ibid. para. 166, 167

⁴²¹ Вид.више: Olivier De Schutter, *The Two Lives of Bosphorus: Redefining the Relationships between the European Court of Human Rights and the Parties to the Convention*, CRIDHO Working Paper 2013/6, <http://cridho.uclouvain.be/documents/Working.Papers/CRIDHO-WP-2013-6-ODESchutterBosphorus-26-8-2013.pdf> (септембар 2015.)

⁴²² Tobias Lock „Beyond Bosphorus: the European Court of Human Rights’ Case law on the Responsibility of Member States of International Organisations under the European Convention on Human Rights“, http://eprints.surrey.ac.uk/266202/3/Lock_Beyond_Bosphorus%202.pdf (август 2015.)

⁴²³ Xavier Groussot, Tobias Lock and Laurent Pech „EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011“, *European issues* n°218 7th November 2011

Важност питања из којих произлази принцип људских права као један од општих принципа права Заједнице обрађена је и у случајевима Коста и Ван Генд & Лос.

Наиме, у случају Коста против Енел-а⁴²⁴, где се као спорно поставило питање сагласности Закона којим је Република Италија национализовала производњу и дистрибуцију електричне енергије и основала предузеће (ЕНЕЛ) са одредбама чл. 102, 93, 53 и 37 Уговора о оснивању ЕЕЗ, закључено је да уношење одредаба које потичу из заједнице у националне законе држава чланица, односно уношење Уговора о оснивању ЕЕЗ у унутрашње право земље чланице, условљава и примену тог Уговора од стране судова држава чланица.⁴²⁵ Следствено томе право које потиче из Уговора, као независног извора права, не би смело да буде надјачано правном снагом унутрашњих правних одредаба. Наиме, пренос права и обавеза по основу Уговора из унутрашњих правних система земаља чланица на правни систем Заједнице повлачи трајно ограничење њихових суверених права.

Према Борхарту, Европски суд је у овој правној ствари добио прилику да подробније дефинише свој статус. Радило се о следећим чињеницама. Италија је 1962. национализовала предузећа за производњу и дистрибуцију електричне енергије и пренела њихову имовину на ЕНЕЛ, национални одбор за електричну енергију. Као деоничар Едисон Волта, једне од национализованих компанија, господин Коста је сматрао да је лишен своје дивиденде и због тога је одбио платити рачун за потрошњу електричне енергије у износу од 1.926 лира. У поступку пред арбитражним судом у Милану један од аргумената које је Коста изнео да оправда своје понашање био је да је законом о национализацији прекршен низ одредаба Уговора о ЕЕЗ-у. Како би могао оценити Костине аргументе у одбрани, суд је од Европског суда затражио тумачење различитих видова Уговора о ЕЕЗ-у. У својој је пресуди Европски суд је, у односу на правну природу ЕЕЗ-а, закључио следеће: „За разлику од обичних међународних уговора, Уговор о ЕЕЗ-у је створио сопствени правни систем који је (...) постао саставни

⁴²⁴ Flaminio Costa v E.N.E.L. Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61964CJ0006>)

⁴²⁵ Видети одредбу члана 189 Уговора о оснивању ЕЕЗ

део правних система чланица и који су њихови судови обвезни примењивати. Створивши Заједницу на неодређено време, са сопственим институцијама, особеношћу, властитим правним надлежностима, те надлежношћу заступања на међународном нивоу те, посебно, стварним овлашћењима која произлазе из ограничавања суверености или преноса овлашћења с држава на Заједницу, државе чланице су ограничиле своја суверена права ... те су тако створиле правни систем који обвезује како њихове држављане, тако и њих саме.⁴²⁶ На темељу својих подробних запажања Суд је донео следећи закључак: „Из свега наведеног следи да право које произлази из Уговора, независног извора права, не би могло, због своје посебне и оригиналне природе, бити замењено домаћим законским одредбама без обзира на то како су оне формулисане, а да при томе не изгуби свој карактер права Заједнице, те да се при томе не доведе у питање сам правни основ Заједнице. Пренос права и обвеза које произлазе из Уговора с правних система држава чланица на правни систем Заједнице, повлачи за собом трајно ограничење њихових суверених права, над чиме не може превладати накнадни једностранни акт који није у складу с појмом Заједнице.“⁴²⁷ У светлу тих пресуда следећи елементи који у целини карактеришу посебну правну природу ЕУ су: институционални систем који омогућава да деловање Уније следи општи европски интерес, односно да се у њему одражава и на њега утиче интерес Уније утврђен у циљевима; пренос овлашћења на институције Уније у већем степену него у другим међународним организацијама и проширен на подручја у којима државе обично задржавају своја суверена права; успостава властитог правног поретка независног од правних поредака држава чланица; директна примењивост права Уније, чије су одредбе у потпуности и на једнак начин примењиве у свим државама чланицама и које даје права и намеће обвезе како државама чланицама тако и њиховим грађанима; првенство права Уније, којим се осигурава да се право Уније не може опозвати или изменити и допунити националним правом, те да оно у случају сукоба има предност пред националним правом. Европска унија је стога аутономан ентитет с властитим сувереним правима и правним поретком независним од држава чланица, којем су и државе чланице и њихови држављани

⁴²⁶ *Costa v. E.N.E.L.*, para.3.

⁴²⁷ *Ibid. Grounds of the case*

подложни у оквиру подручја надлежности ЕУ. Европска унија по својој природи има карактеристике заједничке с уобичајеним типом међународне организације или структуром федеративног типа, али постоји и низ разлика, наиме она је у поступку развитка, а њен коначан облик још се увек не може предвидети. Једина карактеристика коју Европска унија дели с традиционалним међународним организацијама је да је и она настала као резултат међународног уговора. Међутим, ЕУ је већ далеко одмакла од тих почетака. То је зато што су Уговори о оснивању ЕУ, иако засновани на међународним уговорима, довели до стварања независне Уније с властитим сувереним правима и одговорностима. Државе чланице су пренеле неке од својих суверених овлашћења на Унију. Међутим, док међународне организације имају јасно дефинисане задатке техничке природе, ЕУ има подручја одговорности која заједно чине основне атрибуте државности. Кроз те разлике између Европске уније и традиционалног типа међународне организације, ЕУ је у процесу стицања статуса сличног статусу појединачне државе. Нарочито се делимично одрицање суверених права држава чланица узима као знак да је ЕУ већ била устројена према начелима федералне државе. Међутим, такво гледиште не узима у обзир да институције Уније имају овлашћења само у одређеним подручјима, како би испуњавале циљеве дефинисане у Уговорима. То значи да оне не могу слободно бирати своје циљеве на начин на који то чини суверена држава, нити се могу суочавати с изазовима с којима се суочавају данашње модерне државе. ЕУ нема свеобухватних надлежности које уживају суверене државе ни овлашћења да успоставља нова подручја одговорности („надлежност над надлежношћу“). Европска унија стога није ни међународна организација у уобичајеном смислу, нити је удружење држава, већ аутономан ентитет негде између та два појма. У правним се круговима данас користи израз „наднационална организација“.⁴²⁸

⁴²⁸ Видети випе: Klaus-Dieter Borhart „Абецеда права Европске уније, Луксембург: Канцеларија за публикације Европске уније, 2013. године, 31-33.

Дакле у овом предмету Европски суд је дефинисао начело надређености права Уније у односу на национално право.⁴²⁹

Такође, након предмета Ван Генд&Лос⁴³⁰, додатно су дефинисане одреднице „новог правног поретка“. У овој пресуди Европски суд правде је учврстио становиште да се одредбе Уговора о Европској Заједници могу непосредно применити под одређеним условима у складу са принципом непосредности у европском комунитарном праву. Наиме, у овом правном спору холандска превозничка компанија Ван Генд & Лоос поднела је тужбу против холандских царинских власти због царине на хемијски производ увезен из Немачке, јер је била виша од износа царине при претходним увозима. Компанија је сматрала да се ради о повреди члана 12. Уговора о ЕЕЗ-у, који забрањује увођење нових увозних царина или повећање постојећих царина између држава чланица. Суд у Холандији је обуставио поступак и обратио се Европском суду, тражећи тумачење оквира и правних последица наведеног члана Уговора о оснивању ЕЗ-а.⁴³¹ Европски суд се је поводом ове правне ствари изнео низ значајних закључака о правној природи ЕУ. У својој пресуди Суд наводи:

„Циљ Уговора о ЕЕЗ-у, којим се успоставља заједничко тржиште чије је функционисање од круцијалног значаја за заинтересоване стране у Заједници, подразумева да је тај Уговор више од споразума којим настају тек узајамне обвезе између уговорних држава. Такво се становиште потврђује у преамбули Уговора, у којој се не спомињу само владе него и народи. Оно се још конкретније потврђује и успоставом институција којима су поверена суверена права, чија примена утиче и на државе чланице и на њихове грађане (...) Из тога се закључује да Заједница представља нови правни поредак међународног права у чију су корист државе ограничиле своја суверена права, иако у ограниченим подручјима, а

⁴²⁹ Станивуковић, М., *Појединац пред судом европских заједница*, ЈП „Службени гласник“ 2009., Београд, стр. 187-189

⁴³⁰ NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration, Judgment of the Court of Justice of 5 February 1963. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61962CJ0026>)

⁴³¹ Видети випе: Klaus-Dieter Borhart, 31.

чији субјекти обухватају не само државе чланице него и њихове држављане.“

Према мишљењу Ф. Лазића, у овом случају Европски суд је својим становиштем пресудно утицао на прихватање начела супремације заједнице у односу на национална права држава чланица, заузавши став да је право заједнице део међународног права. Кроз спорно питање непосредног дејства члана 12. УЕЕЗ суд је поставио основе овом начелу истичући да Заједница ствара нови правни поредак у чију корист су државе ограничиле своја суверена права. Суд се није експлицитно изјаснио о супремацији права Уније, али је извукао закључке који су били основ даљих пресуда. Доктрина супремације права Заједнице заснива се на аргументима које је у њену корист навео Суд правде: први аргумент је да супремација права Заједнице проистиче из природе правног поретка исте, затим други аргумент да су државе чланице вољно пренеле на нови комунитарни правни поредак део својих суверених права, вољно ограничавајући, трајно своју сувереност и најзад, трећи аргумент је да се супремација не заснива на актуелном тексту европских уговора, већ на њиховим циљевима и духу комунитарног права.⁴³²

Наведени случајеви и пресуде су дали значајан допринос у примени права Европске уније у правне поретке држава чланица и утицај у стварању и обликовању правних аката Уније и њиховој контроли у поштовању обавеза од стране држава чланица. Суд правде је такође утврдио да је Уговор о оснивању економске заједнице успоставио нови правни однос међународног права у коме индивидуална лица као и државе чланице имају права и обавезе. Следствено томе, постављени су и критеријуми на основу којих се појединац може позвати на одређену одредбу права Заједнице у националним судовима.

⁴³² Видети више: Лазић, Ф., Институт за право и финансије Београд, (<http://ipf.rs/pravo-eu/slucaj-van-gend-en-loos/>) – сајт посећен у мају 2014. године

IV БУДУЋНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СИСТЕМУ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА

Питање приступања Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода је разматрано још давних 1970-их година, али је постало правна обавеза када је Лисабонски уговор ступио на снагу,¹ децембра 2009. године. Оно, при томе, неће утицати на компетенције Уније дефинисане у Уговорима о Европској унији. Протокол бр. 8 уз Лисабонски уговор поставља даље захтеве за закључење Споразума о приступању, док је протокол бр. 14 уз Конвенцију, који је усвојен 2004. године, а ступио је на снагу 1. јуна 2010. године, допунио Конвенцију одредбом којом се дозвољава Европској унији да приступи Конвенцији. Ипак, наведене одредбе нису биле довољне за само приступање ЕУ Конвенцији. Наиме, Конвенција, са својим протоколима бр. 11 и бр. 14, била је намењена да се примени само на стране уговорнице које су такође и чланице Савета Европе. Како ЕУ није ни држава, као ни чланица Савета Европе и има свој посебан правни систем, њено приступање захтева одређене адаптације у систему Конвенције. Ово укључује: амандмане на одредбе Конвенције како би осигурало њену ефективност и уз учешће ЕУ; допунске интерпретативне одредбе; адаптације процедура пред Европским судом за људска права, како би се узеле у обзир карактеристике правних правила Европске уније, посебно специфичне везе између правних правила земаља чланица Европске уније и саме Европске уније, као и друге техничке и административне адаптације система, које се не односе директно на текст Конвенције, али за које је неопходна правна основа. Због тога је Споразумом између ЕУ и држава уговорница Конвенције, било неопходно установити услове приступања и усклађивања у систему Конвенције.⁴³³

⁴³³ Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

1. Нацрт Споразума о приступању Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода

Евентуалним приступањем ЕУ Конвенцији, акти, мере и пропусти Европске уније, као и сваке високе државе уговорнице, били би предмет спољне контроле од стране Европског суда за људска права у светлу права гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. У исто време, компетенције Европског суда за људска права да процени усклађеност права Европске уније са одредбама Конвенције, не би осујетило принцип аутономне интерпретације права Европске уније, а у сваком случају приступање Европске уније Конвенцији би повећало кохерентност судске заштите људских права у Европи.⁴³⁴

Из објашњења уз Нацрт Споразума о приступању ЕУ Конвенцији, произлази тежња да се очувају једнака права свих индивидуа на које се односи и примењује Конвенција, као и права подносилаца представки и једнакост свих високих страна уговорница. Важећи механизам контроле поштовања Конвенције би требало да буде очуван што је даље могуће и примењен на ЕУ на исти начин као и на остале високе земље уговорнице, вршењем само оних измена које су неопходне. ЕУ треба да приступи Конвенцији на једнаким основама као и остале високе стране уговорнице, односно са истим правима и обавезама, с тим да се узме у обзир да ЕУ није држава, стога да ће у том смислу неке промене бити неопходне.⁴³⁵ Истовремено се има у виду да постојећа права и обавезе држава потписница Конвенције, било да су чланице ЕУ или не, не треба да трпе последице приступања Европске уније Конвенцији, те да треба да буде поштована расподела

⁴³⁴ Ibid.

⁴³⁵ Вид. Besselink Leonard, *The protection of fundamental rights post-Lisbon: The Interaction between the Charter of fundamental rights of the European Union, the European Convention on Human rights and National Constitutions*, Reports of the XXV Fide Congress Tallinn 2012.

компетенција између ЕУ и њених држава чланица и институција Европске уније.⁴³⁶

Пре него што је предметни Споразум елабориран, приступање ЕУ Конвенцији, било је разматрано неколико пута. Наиме, још док је у изради био Протокол 14 уз Конвенцију од 13. маја 2004. године, Високе стране уговорнице су одлучиле да додају одредби чл. 59 Конвенције⁴³⁷ нови став којим је регулисано могуће приступање ЕУ Конвенцији, што би према тадашњем становишту захтевало извесне измене и допуне Конвенције и њених протокола или самог Споразума о приступању.⁴³⁸ Закључењем Лисабонског уговора, у децембру 2009. године, и Протокола 14 уз Конвенцију, у јуну 2010. године, створени су неопходни правни услови за приступање. С тим у вези, Комитет министара је на 1085. састанку заменика министара одржаном 26. маја 2010. године, усвојио *ad hoc* правила и услове којим би Надзорни комитет за људска права (CDDH) у сарадњи с представницима ЕУ саставио правни инструмент или инструменте помоћу којих би били разрађени модели приступања ЕУ Конвенцији.⁴³⁹ На страни ЕУ, Европски савет је 4. јуна 2010. године усвојио Одлуку којом овлашћује Европску комисију да преговара око споразума којим би ЕУ приступила Конвенцији. Надзорни комитет за људска права је поверио тај задатак неформалној групи која се састоји од 14 чланова (7 који долазе из држава чланица и 7 из држава које нису чланице ЕУ), изабраних на бази стручности. Та неформална група је одржала више састанака са Европском комисијом, уредно извештавајући Надзорни

⁴³⁶ Ibid.

⁴³⁷ Члан 59 Конвенције: „Потпис и ратификација 1. Ова Конвенција је отворена за потпис чланицама Савета Европе. Она се ратификује. Ратификације се депонују код генералног секретара Савета Европе. 2. Европска унија може да приступи овој Конвенцији. 3. Ова Конвенција ступа на снагу по депоновању инструмената ратификације. 4. У погледу сваке потписнице који је буде ратификовао после тога, Конвенција ступа на снагу на дан када она депонује свој инструмент ратификације. 5. Генерални секретар Савета Европе обавештава све чланице Савета Европе о ступању на снагу ове Конвенције, о именима Високих страна уговорница које су је ратификовале и о свим накнадно депонованим ратификационим инструментима.“

⁴³⁸ Вид. Xavier Groussot, Laurent Pech, Tobias Lock “EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011“, European Issues, European Issue n°218, <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0218-eu-accession-to-the-european-convention-on-human-rights-a-legal-assessment-of-the-draft-accession> (јул 2015.)

⁴³⁹ Report of the Steering Committee for Human Rights (CDDH) to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, CM/Del/Dec(2010)1085E / 28 May 2010.

комитет о прогресу и о ванредним питањима. Надзорни комитет за људска права је одобрио Нацрт Споразума о приступању и послао га Комитету министара.⁴⁴⁰

1.1. Оквир приступања и амандмани на одредбу чл. 59 Конвенције

Оквир приступања ЕУ Конвенцији дефинисан је одредбом чл. 59 ст. 2 Конвенције⁴⁴¹, којом је предвиђено да Европска унија може да приступа и протоколима уз Конвенцију⁴⁴². Затим је предвиђено да ће статус ЕУ као високе стране уговорнице бити регулисан Споразумом о приступању који ће бити саставни део Конвенције, следствено томе, неће бити могућ поништај Споразума, независно од поништаја Конвенције, будући да Споразум не садржи одредбе о поништају. С друге стране, да би имплементирала Споразум о приступању, ЕУ ће можда морати да усвоји унутрашња правна правила везана за примену Конвенције, укључујући Пословник ЕСЉП.⁴⁴³

Надаље, су разрађени ефекти приступања Конвенцији, тачније одговорено је на захтев прописан одредбом чл. 2 Протокола бр. 8 Лисабонског уговора, да приступање ЕУ не треба да утиче на надлежност или моћ институција

Одредба чл. 2ц Конвенције одговара на захтев прописан одредбом чл. 2 Протокола бр. 8 Лисабонског уговора да приступање ЕУ не треба да утиче на надлежност или моћ институција. Наведена одредба такође разјашњава да приступање Конвенцији намеће обавезе Европској унији у вези са актима, мерама

⁴⁴⁰ Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

⁴⁴¹ Чл. 59 ст. 2 Конвенције: „Европска унија може да приступи овој Конвенцији.“

⁴⁴² Одредба чл. 59 ст. 2а Конвенције

⁴⁴³ Одредба чл. 59 ст. 2б Конвенције; Martin Kuijer, “The Accession of The European Union to the ECHR: A Gift For the ECHR’S 60th Anniversary or an Unwelcome Intruder at the Party?”, *amsterdamlawforum*, VU University Amsterdam, 2011., 17-32.

или пропустима њених институција, тела, канцеларија или агенција или лица која иступају у њихово име.

Наиме, према Нацрту Споразума, акти једне или више држава чланица или лица која делују у њихово име спроводећи право ЕУ, укључујући одлуке које су донеле институције ЕУ према Уговору о ЕУ и Уговору о функционисању ЕУ, се, сходно праву ЕУ, приписују држави чланици односно држави које се тиче конкретно питање. Конкретно, онда када лица именована од стране државе чланице поступају у оквирима Одлуке коју су донеле институције ЕУ, њихова акта, мере или пропусти, приписују се држави чланици, с тим да се овим не преклудира одговорност ЕУ као кореспондента. Супротно томе, поступања, мере и пропусти учињени од стране ЕУ институција, тела, канцеларија или агенција, као и лица која делују у њихово име, приписују се ЕУ. Горе наведено се односи на радње, мере и пропусте у било којим контекстима у којима се појаве, укључујући и питања везана за спољну и безбедносну политику ЕУ. Паралелна правила би, ради доследности, требало да се примењују за потребе Конвенције, како је то прописано одредбом чл.1 ст.4 Нацрта Споразума о приступању.⁴⁴⁴

Важно је такође истаћи да ће, имајући у виду да је Европски суд за људска права сходно Конвенцији надлежан за спорове између појединаца и високих држава уговорница (као и за спорове између самих високих држава уговорница), као и за тумачење одредаба Конвенције, одлуке Суда у Стразбуру у случајевима у којима је ЕУ страна у спору, обавезивати институције Европске уније, укључујући и Суд правде ЕУ.⁴⁴⁵

Надаље, одредба члана 1 став 6 Нацрта Споразума о приступању садржи додатну интерпретативну клаузулу која разјашњава како ће се израз „свако у оквиру своје надлежности“, садржан у одредби чл.1 Конвенције, примењивати на ЕУ. Како је надлежност из чл.1 пре свега територијална, ова клаузула појашњава да је од ЕУ тражено да осигура права људи са територија држава чланица ЕУ на које се

⁴⁴⁴ Одредба чл. 59 ст. 2ц Конвенције

⁴⁴⁵ Ibid.

Уговор о ЕУ и Уговор о функционисању ЕУ примењује. Упркос томе, Суд је препознао и неколико изузетака у којима Висока страна уговорница своју надлежност демонстрира и изван својих територијалних граница.⁴⁴⁶ Сходно томе, у оним случајевима где се Конвенција примењује на лица изван територије на којој се примењују Уговори, клаузулом се појашњава да то треба третирати као надлежност ЕУ у оним случајевима где би ова лица била у надлежности стране уговорнице којој се могло приписати наводно кршење.

За појмове „држава“, „државе“ или „државе уговорнице“ који се јављају у чл. 10 и 17 Конвенције, као и у Протоколима бр. 1, 6, 7, 12. и 13. уз Конвенцију сматра се да се односе и на ЕУ као страну уговорницу која није држава. Територијални оквир ових уговора регулисан је одредбама чл.52 Уговора о ЕУ и чл. 355 Уговора о функционисању ЕУ.⁴⁴⁷

Неки изрази садржани у Конвенцији нису укључени у интерпретативне клаузуле, на пример израз „унутрашње право“, који се појављује у одредбама чл.41 и 52 Конвенције, будући да је овај израз једнако примењив на ЕУ као Високу страну уговорницу. Из разлога који се односе на специфични правни поредак ЕУ, држављанство ЕУ није слично концепту националности које се појављује у одредбама чл.14 и 36 Конвенције, чл.3 Протокола бр.4 и чл.1 Протокола бр.12. Исто тако, изрази „државе“ који се појављује у одредби чл.4 ст 3б Конвенције, „цивилизовани народи“ из чл.7 Конвенције, израз „држава“, „територијални“ и „територија/територије“, који се појављују у одредбама чл.56 и 58 Конвенције и у одговарајућим одредбама Протокола (чл.4 Протокола, чл.5 Протокола бр.4, чл.5 Протокола бр.6. чл.6 Протокола бр.7. чл.2 Протокола бр.12 и чл.4 Протокола бр.13), не захтевају било какве измене након приступања ЕУ Конвенцији. Најзад, одсуство упућивања на израз „држава“ у чл.2 Протокола бр.6 (када је реч о

⁴⁴⁶ Al-Skeini v. United Kingdom, App.No.55721/07, ECHR 2011. 131-132

⁴⁴⁷ Article 1 of the Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

смртној казни у време рата), последица је чињенице да ЕУ нема надлежност да се подвргне опцији наведеној у тој одредби.⁴⁴⁸

1.2. Резерве на Конвенцију и на Протоколе

Као што произлази из претходно наведеног, ЕУ треба да приступи Конвенцији на, колико је то могуће, равноправној основи као остале Високе стране уговорнице. У циљу правне сигурности, у Нацрт Споразума о приступању укључена је одредба која дозвољава да ЕУ стави резерву када се приступа постојећим или будућим додатним протоколима уз Конвенцију, а те резерве треба да буду усклађене с релевантним правилима међународног права. Наиме, сходно одредби чл. 1 ст. 1 Нацрта споразума о приступању, ЕУ приступа Конвенцији, Протоколу уз Конвенцију и Протоколу бр. 6 уз Конвенцију. ЕУ може да стави резерве на Конвенцију и на Протокол, међутим нису дозвољене резерве на Протокол 6, у складу са чл. 4 Нацрта споразума. Код приступања ЕУ другим Протоколима, могућност стављања резерви одређена је одредбом чл. 57 Конвенције⁴⁴⁹ и релевантним одредбама тих Протокола. Надаље, одредбом чл. 2 ст. 1 Нацрта споразума о приступању дата је могућност ЕУ да стави резерве на Конвенцију било када потписује или када даје сагласност да буде везана одредбама Споразума о приступању.⁴⁵⁰

⁴⁴⁸ Ibid.

⁴⁴⁹ Одредба чл. 57 Конвенције: „Приликом потписивања ове Конвенције, или приликом депоновања инструмента ратификације, свака држава може ставити резерву на сваку поједину одредбу Конвенције у обиму у коме неки закон који је тада на снази на њеној територији није сагласан са том одредбом. Резерве општег карактера нису дозвољене на основу овог члана. Свака резерва стављена на основу овог члана садржи кратку изјаву о закону у питању“

⁴⁵⁰ Article 2 of the Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

1.3. Кореспондентни механизам

Одредбом чл. 3 Нацрта Споразума о приступању уведен је нови механизам којим се дозвољава Европској унији да постане кореспондент у поступцима које се који се воде против једне или више њених држава чланица и, слично, да се дозволи државама чланицама ЕУ да постану кореспонденти у поступцима који се воде против ЕУ. Сматрало се да је неопходан овакав механизам да би се премостила специфична ситуација у којој ЕУ, као недржавни ентитет са својим аутономним правним системом, постаје страна уговорница Конвенције заједно са својим државама чланицама. ЕУ правни систем је утолико посебан што акти усвојени од стране њених институција могу бити имплементирани и од стране њених држава чланица и обрнуто, одредбе оснивачких уговора ЕУ усвојених између држава чланица, могу бити имплементирани и у институцијама, телима, канцеларијама или агенцијама ЕУ. Приступањем ЕУ Конвенцији, могло би да дође до ситуације у Систему Конвенције, у којој ће одређени правни акт, који донесе једна Висока страна уговорница, имплементирати друга. Увођење кореспондентног механизма је у потпуности у складу са одредбом чл. 1.6 Протокола бр. 8 уз Лисабонски уговор, који захтева да Споразум о приступању обезбеди "неопходне механизме који ће осигурати да су појединачне апликације правилно упућене државама чланицама и / или Унији, по потреби".⁴⁵¹

Овај механизам би дозволио ЕУ да постане кореспондент у случајевима у којима је подносилац поднео представку само против једне или више ЕУ чланица као и у случајевима у којима је подносилац поднео представку само против ЕУ, с тим да се овај механизам неће примењивати у случајевима у којима подносилац представке наводи различита кршења од стране ЕУ и једне или више њених држава чланица одвојено.⁴⁵²

⁴⁵¹ Article 3 of the Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

⁴⁵² Ibid.

1.3.1. Интервенција треће стране и кореспондентни механизам

Кореспондентни механизам се разликује од института интервенције трећих лица⁴⁵³, који трећој страни (која је Висока страна уговорница или други субјект међународног права или свако заинтересовано лице које није подносилац представке), даје могућност да упути писане коментаре и учествује у расправи у поступку пред Судом, али не постаје страна у спору и није везана пресудом. Кореспондент, са друге стране, постаје страна у спору, самим тим обавезан је пресудом. Увођење оваквог кореспондентног механизма, не би требало да преклудира ЕУ од учешћа у поступцима у својству умешача из чл. 36 ст. 2 Конвенције, тамо где нису испуњени услови да постане кореспондент.⁴⁵⁴

Посматрајући поступак према кореспондентном механизму, а према Нацрту Споразума о приступању, произлази да овај механизам неће мењати досадашњу праксу према којој Суд врши прелиминарну процену представке, са могућим исходом да многе очигледно неосноване или друге недопуштене представке не буду комунициране. Из тог разлога, кореспондентни механизам би требало да се примени само на случајеве који су били достављени Високој страни уговорници. Одредба чл. 3 ст. 5 Споразума о приступању, описује процедуру и услове за примену кореспондентног механизма, при чему Висока страна уговорница постаје кореспондент тако што прихвата позив Суда или што Суд донесе одговарајућу одлуку на захтев те Високе стране уговорнице. За оне случајеве које је Суд одредио, поступак иницијално прати информације које је навео подносилац у представи.⁴⁵⁵

⁴⁵³ Одредба чл. 36 ст. 2 Конвенције

⁴⁵⁴ Ibid. - Article 3 of the Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

⁴⁵⁵ Ibid.

1.3.1.1. Представка усмерена против једне или више држава чланица ЕУ, али не против саме ЕУ (или обрнуто)

У случајевима у којима је представка упућена против једне (или више) држава чланица ЕУ, али не и против саме ЕУ, накнадно, ако се утврди да су испуњени услови прописани одредбама чл. 3 ст. 2 Нацрта Споразума о приступању⁴⁵⁶, ЕУ може да захтева да приступи поступку у својству кореспондента. Када је представка упућена против ЕУ, али не и против једне (или више) њених држава чланица, чланица ЕУ може, ако сматра да је испуњен услов из чл. 3 ст. 3 Нацрта Споразума о приступању⁴⁵⁷, да захтева да приступи процедури као кореспондент. Сваки такав захтев треба да буде разуман. У циљу да се омогући да потенцијални кореспондент упути такав захтев, важно је да релевантне информације о представци, укључујући и датум обавештавања туженог, буду што пре објављене. Судски систем објављивања комуницираних предмета, треба да осигура ширење таквих информација. Осим тога, Суд, приликом обавештавања о узимању у поступак представке или у каснијој фази поступка, може позвати Високу страну уговорницу да учествује у поступку као кореспондент, ако сматра да су адекватни критеријуми прописани одредбама чл.3 ст.2 или 3, испуњени. У том случају, прихватање позива Високе стране уговорнице би био неопходан услов да касније постане кореспондент. Ниједна Висока страна уговорница не може да буде приморана да против своје воље постане кореспондент. Наведено је и одраз чињенице да иницијална представка није усмерена против потенцијалног кореспондента и да ниједна Висока страна уговорница не може да буде присиљена да постане странка у случају где то није наведено у оригиналној

⁴⁵⁶ Уколико је апликација достављена једној или више држава чланица ЕУ, али не и самој ЕУ, кореспондентни механизам може да се активира ако се испостави да наводна повреда установљена од стране Суда, доводи у питање компатибилност одредбе о праву ЕУ (примарног или секундарног), укључујући одлуке донете према Уговору о ЕУ и Уговору о функционисању ЕУ, а у погледу права према Конвенцији. Ово у случају када је, на пример, наводна повреда могла бити избегнута од стране државе, без обзира на обавезу према праву ЕУ (на пример када одредба закона/права ЕУ не оставља дискреционо право држави чланици, као и његову имплементацију на националном нивоу).

⁴⁵⁷ Уколико је апликација достављена самој ЕУ, али не и једној или више државама чланица ЕУ, држава чланица ЕУ може да постане кореспондент ако се, према становишту Суда о наводном кршењу, доведе у питање компатибилност одредбе примарног права ЕУ, у погледу права регулисаних Конвенцијом.

представци. Суд ће обавестити и подносиоца представке и туженог о позиву или захтеву и оставити кратак временски рок за коментаре.

У случају да постоји захтев Високе стране уговорнице да приступи поступку као кореспондент, Суд ће, узимајући у обзир разлоге за укључивање у поступак у својству кореспондента, које је иста навела, заједно са поднесцима подносиоца представке и тужене, одлучити да ли да призна потенцијалном кореспонденту то својство и обавестиће подносиоца захтева и странке о одлуци конкретног случаја. Када доноси такву одлуку, Суд ће се ограничити на процену да ли је разлог, који је дала Висока страна уговорница (или више страна уговорница) које су поднеле захтев, прихватљив у светлу одговарајућих критеријума прописаних одредбама чл.3 ст.2 или 3, без прејудуцирања процене коначне одлуке у конкретном случају. Одлука Суда да укључи Високу страну уговорницу у случај у својству кореспондента, може да, уколико нађе да је то неопходно, предвиди специјалне услове у интересу адекватног спровођења правде (на пример пружање правне помоћи у циљу заштите интереса подносиоца представке).⁴⁵⁸

У случају у ком је представка била усмерена против ЕУ, као и против државе чланице (или њих више) у вези с најмање једном повредом, било који од тих тужених, уколико нађе да су испуњени услови који се односе на природу наводне повреде, сходно одредби чл.3 ст.2 или 3 Нацрта споразума, може затражити од Суда да промени њен статус тако да добије својство кореспондента. Суд може позвати туженог да промени свој статус, али је неопходан његов пристанак за такву промену. Висока страна (или стране) уговорнице која постаје кореспондент, била би страна која није одговорна за пропуст који је наводно проузроковао повреду, али само по правном основу таквог поступка или пропуста. Суд ће обавестити и подносиоца представке и другог туженог о позиву или захтеву, и оставити кратак период за коментаре. У случају захтева туженог за промену

⁴⁵⁸ Ibid. - Article 3.1 of the Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

статуса, Суд ће да одлучи да ли да допусти промену статуса, узимајући у обзир разлоге наведене у захтеву, као и поднеске и прилоге подносиоца и других тужених, те ће обавестити странке о својој одлуци. Када доноси такву одлуку, Суд се ограничава на процену да ли су разлози које је навела Висока страна уговорница када је поднела захтев, основани у светлу одговарајућих критеријума из чл.3 ст.2 или 3 Нацрта споразума о приступању, без прејудицирања мериторне одлуке. Најзад, у било којој фази поступка, Суд може одлучити да обустави учешће кореспондента, нарочито ако тужени и кореспондент заједнички заступају тезу да нема услова за постојање кореспондента. У одсуству такве одлуке, тужена и кореспондент настављају заједничко учешће у поступку до његовог окончања. С тим у вези, како тужени тако и кореспондент треба да се сагласе са закључењем пријатељског поравнања, према чл. 39 Конвенције, те да донесу једнострану декларацију о кршењу права за које су и један и други одговорни.⁴⁵⁹

Као што је напред наведено, посебна карактеристика правног система ЕУ је та да њена акта, која су усвојиле њене институције, могу имплементирати њене државе чланице и обрнуто, те одредбе оснивачких уговора ЕУ, закључених између њених држава чланица могу имплементирати њене институције, тела, канцеларије или агенције ЕУ. Стога је јасно да су тужени и кореспондент заједно одговорни за било које наводно кршење због кога је Висока страна уговорница постала кореспондент. Упркос томе, Суд може сматрати да је за кршење одговоран само тужени или само кореспондент на бази разлога које су исти навели и након што је узео у обзир ставове подносилаца. Подела одговорности између туженог и кореспондента по било ком другом основу би представљала ризик да Суд прејудицира поделу надлежности између ЕУ и њених држава чланица. Требало би такође имати у виду да Суд у својим пресудама установљава да ли је дошло до кршења Конвенције, а не суди о валидности акта Високе стране уговорнице или

⁴⁵⁹ Ibid. Article 3.2 of the Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

правне норме на којима се заснива радња или пропуст који је предмет притужбе.⁴⁶⁰

Кореспондентни механизам би се примењивао само на представке поднете Суду након оног датума када ЕУ приступи Конвенцији, односно када Споразум о приступању ступи на снагу. Ово се односи на представке које се тичу аката држава чланица ЕУ, заснованих на праву ЕУ, актуелном пре него што је ЕУ постала страна уговорница Конвенције.⁴⁶¹

Случајеви у којима ЕУ може да буде кореспондент проистичу из појединачних представки које се тичу деловања или пропуста држава чланица ЕУ. Подносилац представке ће прво морати да исцрпи све домаће правне лекове који су на располагању пред националним судовима тужене државе чланице. Ти судови могу или, у одређеним случајевима, морају да упуте претходно питање Суду правде ЕУ да би он донео одлуку о тумачењу и/или валидности спорног правног акта ЕУ⁴⁶². Будући да странке у поступку пред националним судовима могу само да предложе ово као препоруку, не може се сматрати да је ова процедура правни лек који подносилац представке треба да исцрпи пре него што поднесе представку Суду. Међутим, без овакве процедуре доношења одлуке о претходном питању, од Суда ће бити тражено да одлучи о усклађености акта ЕУ са људским правима, без прилике да то уради Суд правде ЕУ, одлучујући о, на пример, ваљаности одредбе секундарног права или интерпретацији одредбе примарног права.⁴⁶³

Иако се очекује да ће до оваквих ситуација доћи ретко, сматрало се пожељним да се успостави таква интерна процедура Европске уније која би осигурала прилику да Суд правде ЕУ процени сагласност одредбе права ЕУ, којом је активирано својство ЕУ као кореспондента, са конкретним правом које је регулисано

⁴⁶⁰ Ibid.

⁴⁶¹ Одредба чл. 3 ст. 8 нацрта Споразума о приступању

⁴⁶² Чл. 267 Уговора о функционисању ЕУ, фн.138.

⁴⁶³ Вид. Више: Чавошки Александра, Кнежевић-Бојовић Ана, „Претходно питање пред Европским судом правде“, Српско право и међународне судске институције, Институт за упоредно право, Београд 2009, 189-213.

Конвенцијом. Ова процена сагласности одредбе ЕУ са Конвенцијом, подразумева одлучивање о валидности законске одредбе садржане у актима институција, тела или агенција ЕУ или тумачење одредбе Уговора о ЕУ, Уговора о функционисању ЕУ или било којој другој одредби која има исту правну вредност у складу са тим инструментима. Оваква процена би требало да се врши пре него што Суд одлучи о основаности представке. Ова процедура, инспирисана принципима супсидијарности, примењива је само на случајеве у којима ЕУ има статус кореспондента. Подразумева се да ће странке, укључујући и подносиоца представке, коме је пружена правна помоћ, имати могућност да дају своја запажања у поступку пред Судом правде ЕУ. Суд правде ЕУ неће ценити радњу или пропуст подносиоца представке, већ правни основ за исто. Исто тако претходно мешање Суда правде ЕУ неће утицати на моћ и надлежност Суда, а сама оцена Суда правде није обавезујућа за Суд.⁴⁶⁴

Када ЕУ постане уговорна страна Конвенције, све државе чланице ће бити у могућности да поведу поступак против ЕУ и обрнуто, сходно одредби чл. 33 Конвенције.⁴⁶⁵

Када је реч о избору судија, нацрт предвиђа да делегација Европског парламента с правом гласа буде овлашћена да учествује у заседању Парламентарне скупштине Савета Европе (и њених релевантних тела) када год обавља своју функцију везано за избор судија према одредби чл. 22 Конвенције. Сматрало се адекватним да Европски парламент буде овлашћен на исти број представника у Парламентарној скупштини као оне државе које имају највећи број представника, сходно одредби чл.26 Статута Савета Европе. С тим у вези, није неопходно вршити измену или

⁴⁶⁴ Ibid. Article 3.2 of the Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

⁴⁶⁵ Article 4 of the Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

допуну Конвенције, да би се дозволио избор судија испред ЕУ, будући да је одредбом чл.22 прописано да би судија требало да буде изабран у односу на сваку Високу државу уговорницу. Како је прописано одредбом чл. 21 ст. 2 и 3 Конвенције, судија Суда је независан и делује у свом личном својству. Судија изабран испред ЕУ, треба да учествује равноправно са осталим судијама у раду Суда и да има исти статус и задужења.⁴⁶⁶

1.4. Учешће ЕУ у Комитету министара Савета Европе

Конвенција преноси бројне функције на Комитет министара Савета Европе, а као главна се истиче надзор над извршењем пресуда Суда према одредби чл. 46 Конвенције и пријатељских поравнања према одредби чл. 39 Конвенције. Комитет министара је такође овлашћен да захтева саветодавна мишљења од Суда у вези са одређеним правним питањима тумачења Конвенције и Протокола (одредба чл. 47 Конвенције), као и смањење броја судија у Већу, на захтев пленарног Суда (одредба чл.26 ст. 2 Конвенције). Након приступања, ЕУ ће бити овлашћена да учествује у Комитету министара, с правом гласа, када Комитет доноси одлуке према овим одредбама и као и остале Високе стране уговорнице, има право на један глас. За сада Конвенција не садржи специфичне одредбе које се односе на усвајање протокола. Након приступања Конвенцији, наведено ће се ускладити са основним принципима Споразума о приступању и са принципима Бечке конвенције о уговорном праву (конкретно са одредбом чл.39), како би се осигурало да ЕУ равноправно са осталим Високим уговорним странама, може учествовати у усвајању одлука Комитета министара које се односе на усвајање протокола.⁴⁶⁷

⁴⁶⁶ Article 6 of the Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

⁴⁶⁷ Article 7 of the Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession

Учешће ЕУ у Комитету министара односи се и на функције које нису изричито предвиђене Конвенцијом. Наиме, Конвенција се не бави усвајањем или имплементацијом бројних других правних инструмената и текстова, као што су препоруке, резолуције и декларације, које су директно везане за функције које, на основу Конвенције остварује Комитет министара⁴⁶⁸ или Парламентарна скупштина Савета Европе. Такви правни инструменти и текстови могу бити упућени, на пример, државама чланицама Савета Европе у њиховом својству Високих страна уговорница Конвенције, Комитету министара, Суду или, где је то погодно, другим релевантним телима.⁴⁶⁹

Поред наведеног, учешће ЕУ у Комитету министара одражава се и на пољу надзора пресуда и пријатељских поравнања. Наиме, према праву ЕУ, ЕУ и њене чланице су, под одређеним околностима, обавезне да у изражавању ставова и гласању, поступају кординисано. Стога је неопходно да се направе специјалне одредбе о учешћу ЕУ у процесу надзора који Комитет министара врши према одредбама чл. 39 и чл. 46 Конвенције. Траже се адекватне гаранције да би се осигурало да комбиновано гласање ЕУ и њених чланица не прејудицира ефикасно вршење надзорних овлашћења Комитета министара према одредбама чл. 39 и чл. 46 Конвенције.⁴⁷⁰

У контексту надзора над испуњењем обавеза, било од стране ЕУ самостално или ЕУ и једне или више њених држава чланица заједно (тачније које произилазе из

of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

⁴⁶⁸ На пример, Комитет министара је усвојио специјална правила за вршење функције надзора над извршењем пресуда према одредби чл.46 ст.2 Конвенције

⁴⁶⁹ Article 7.3 of the Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

⁴⁷⁰ Article 7.4 of the Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

предмета у којима је ЕУ тужена или кореспондент), закључује се према Споразумима ЕУ да су ЕУ и њене државе чланице обавезне да изразе ставове и гласају усклађено. Да би се обезбедило да такво усклађивање не прејудицира ефективно вршење надзорне функције од стране Комитета министара, неопходно је било увођење посебних правила гласања. Она ће се појавити као ново правило које ће се укључити у Правила Комитета министара за надзор над извршењем пресуда и услова за пријатељска поравнања.⁴⁷¹ Нова правила гласања ће се применити на све одлуке у односу на обавезе ЕУ самостално или ЕУ и једне или више њених држава чланица заједно. Према обавезама саме државе чланице ЕУ, примењиваће се уобичајена правила гласања. ЕУ и њене државе чланице ће учествовати у дискусији која води усвајању одлука. Ова правила неће чинити део Споразума о приступању, али ће бити поднета Комитету министара на усвајање. Комитет министара може уколико то буде потребно, уз сагласност свих Високих страна уговорница, у каснијој фази, изменити ова правила, без захтева за ревизију Споразума о приступању.⁴⁷²

У контексту надзора над испуњењем обавеза према Конвенцији од стране једне или више држава чланица ЕУ, сходно Уговорима ЕУ, овај надзор не може да се врши у односу на више држава чланица, било због недостатка надлежности у конкретној области или као резултат заобилажења интерних процедура којима се регулише изражавање ставова или вршење права на гласање. У таквим околностима, државе чланице ЕУ немају обавезу на основу уговора ЕУ да делују координисано, па стога могу самостално изразити свој став и гласати. С друге стране, у контексту надзора над испуњењем обавеза према Конвенцији од стране државе која није чланица ЕУ, ЕУ и њене државе чланице немају обавезу према уговорима ЕУ да изразе став или да гласају на координисан начин. Државе

⁴⁷¹ Усвојена од стране Комитета министара на 964. састанку заменика министара 10. маја 2006. године

⁴⁷² Article 7.5 of the Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

чланице ЕУ могу дакле свака самостално да изразе свој став и глас, и тамо где ЕУ изрази свој став или врши своје право на гласање.⁴⁷³

1.5. Учешће ЕУ у трошковима везаним за Конвенцију

Сходно одредби чл. 50 Конвенције, трошкове Суда сноси Савет Европе. Након приступања Конвенцији, ЕУ би требало да учествује у трошковима у систему Конвенције, заједно са осталим Високим странама уговорницама. Овај допринос ће бити обавезан. Примећено је да у садашњем систему висина доприноса сваке Високе стране уговорнице није везана за обим посла Суда у односу на ту земљу, него је заснована на методи за израчунавање скале доприноса државе у буџету Савета Европе који је установио Комитет министара 1994. године у својој Резолуцији 94(31)⁴⁷⁴. Учешће ЕУ у расподели трошкова везано за систем Конвенције не би захтевало никакву измену Конвенције. Међутим, метод за израчунавање доприноса ЕУ треба да буде дефинисан Споразумом о приступању, који би представљао његов правни основ. Технички и практични договори за имплементацију одредаба прописаних Споразумом о приступању биће до детаља уређени од стране Савета Европе и ЕУ.⁴⁷⁵

Бројне друге конвенције и споразуми Савета Европе су строго везани за систем Конвенције, иако представљају сасмосталне уговоре. Из тог разлога је неопходно осигурати да ЕУ, као страна потписница Конвенције, поштује релевантне одредбе тих инструмената и да, у циљу њихове примене, иступа као да је потписница и тих уговора. Приступање ЕУ таквим инструментима и њихова измена представља захтевну процедуру. Штавише, систем Општег споразума о привилегијама и

⁴⁷³ Article 7.5 of the Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

⁴⁷⁴ Усвојена 27. децембра 1994. године

⁴⁷⁵ Article 8 of the Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

имунитетима Савета Европе је отворен само државама чланицама Савета Европе. Стога, Споразум о приступању намеће обавезу ЕУ, као потписници Конвенције, да поштује релевантне одредбе тих инструмената и даље обавезе других чланица да третирају ЕУ као страну потписницу тих инструмената. Ове одредбе су придружене спроведбеним одредбама којима је прописана обавеза да се консултује ЕУ када се те одредбе мењају, као и о дужности Генералног секретара, као депозитара ових инструмената, да обавести ЕУ о релевантним догађајима везаним за те инструменте (потписивање, ратификација, приступање, усвајање или одобравање, ступање на снагу у односу на државу и било које друго поступање, обавештавање или комуникација везана за исте).⁴⁷⁶

Дакле свака држава чланица Савета Европе, и Висока страна уговорница Конвенције, у периоду од отварања за потпис Споразума о приступању до дана његовог ступања на снагу има обавезу према приступању Савету Европе, да прихвати одредбе Споразума. Најзад, резерве на Споразум неће бити дозвољене, што се не одражава на могућност стављања резерви на Конвенцију.⁴⁷⁷

Сам Нацрт Споразума о приступању не презентује однос два суда у светлу субординације, већ сарадње, те повременог сучељавања мишљења, што произлази и из напред анализираних случајева. Штавише, „Европски суд за људска права у појединим случајевима показује да није спреман мериторно да процењује заштиту људских права у оквиру ЕУ.“⁴⁷⁸

⁴⁷⁶ Article 9 of the Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

⁴⁷⁷ Article 10 and 11 of the Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 (<http://www.coe.int/>)

⁴⁷⁸ Лукић, М., Аутономија права Европске уније у светлу новије праксе европских судова, докторска дисертација, <http://www.doiserbia.nb.rs/>

Надаље, према ставу Суда правде ЕУ, подвргавање ЕУ надлежности Европског суда за људска права, могло би угрозити специфичности ЕУ и права ЕУ, имајући у виду правни карактер овог међународног ентитета. Наиме, није сигурно да би механизми представљени у Нацрту узели у обзир те специфичности.⁴⁷⁹

И сам Суд правде ЕУ се на предметни нацрт Споразума огласио Мишљењем бр. 2/13 од 18. децембра 2014. године у коме изражава неслагање са његовим одредбама указујући на специфичности ЕУ и права ЕУ, следствено томе исказао противљење закључењу таквог споразума, налазећи да он није компатибилан са оснивачким уговорима ЕУ. Суд, надаље, у Мишљењу наводи да међународни уговор не може да утиче на расподелу надлежности како је то прописано уговорима, сходно томе, и на аутономију правног система ЕУ. Тај принцип је садржан у члану 344 Уговора о функционисању ЕУ, који предвиђа да државе чланице ЕУ не могу да покрену спор у вези са тумачењем или применом Уговора на било који други начин осим оних предвиђених самим уговорима. Имајући у виду да нацрт споразума није искључио могућност коришћења ЕСЈП да одлучује о тим споровима, Суд је нашао да би се на овај начин занемарило право ЕУ.⁴⁸⁰ Слично и у ситуацији када је реч о судском преиспитивању одлука везаних за спољну и безбедносну политику Уније. Наиме, Суд у погледу ових питања има ограничену надлежност, па би могло доћи до тога да Суд не добије прилику да тумачи спорне одредбе везане за усклађеност мера спољне и безбедносне политике са системом људских права, пре самог ЕСЈП, односно ЕСЈП би дошао у ситуацију да самостално тумачи право ЕУ без помоћи Суда правде ЕУ.⁴⁸¹

⁴⁷⁹ Ritleng Dominique, „The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms A Threat to the Specific Characteristics of the European Union and Union Law?“, Uppsala Faculty of Law Working Paper 2012:1

⁴⁸⁰ Peers, S., The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection, EU Law Analysis, (www.eulawanalysis.blogspot.com – December, 2014.); Sionaidh Douglas-Scott: Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice, UK Constitutional Association (<http://ukconstitutionallaw.org/> - јануар 2015.)

⁴⁸¹ Sionaidh Douglas-Scott: Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice, UK Constitutional Association (<http://ukconstitutionallaw.org/> - јануар 2015.)

Надаље, Суд се осврнуо и на коресподентни механизам, који предвиђа да страна уговорница може да постане кореспондент било прихватањем позива од ЕСЈП или одлуком ЕСЈП на захтев те уговорне стране. На овај начин је на ЕСЈП да процени правила права ЕУ која регулишу поделу надлежности између ЕУ и њених држава чланица, те би према становишту Суда, уколико се ЕСЈП-у дозволи оваква процена, постојао ризик да исти негативно утиче на поделу надлежности између ЕУ и њених држава чланица.⁴⁸²

Код оваквог стања ствари, врло је отежан пут ка закључењу Споразума о приступању Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, следствено томе и пут унапређења људских права у Европи.

⁴⁸² Ibid.

2. Мишљење Суда ЕУ 2/13

Мишљење 2/13 на темељу чл. 218 ст.11 УФЕУ⁴⁸³ предвиђа да Споразум о приступању Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода није у складу с чланом 6. ставом 2. УЕУ-а ни са Протоколом ЕУ (бр. 8) који се односи на члан 6. став 2. Уговора о Европској унији о приступању Уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода.⁴⁸⁴

Посматрајући структуру предметног Мишљења, уочава се да она полази од релевантних одредаба Конвенције, наглашавајући значај и Протокола уз Конвенцију, нарочито Протокола 14 уз Конвенцију о измени надзорног система Конвенције,⁴⁸⁵ чијом одредбом чл. 17 се мења одредба чл. 59 ст. 2 Конвенције и њоме је предвиђено само начело приступања Уније Конвенцији.⁴⁸⁶

Када је реч о односима између Уније и Конвенције, Мишљење се осврће и на праксу према којој су основна права су саставни део општих правних начела Уније о чему сведоче бројне пресуде Суда ЕУ које су напред анализирани (Нолд, Интернационале Ханделсгезелшафт, ЕРТ и др.).

Осврћући се на раније Мишљење Суда 2/94, тач. 34-35, Суд је сматрао да тада није било законских услова за приступање ЕУ Конвенцији, јер је то повлачило измену комплетног система заштите људских права у Заједници, односно уврштавање одредаба Конвенције у правни поредак Заједнице. Међутим, након проглашења Повеље ЕУ о основним правима, 7. децембра 2000. године у Ници,

⁴⁸³Чл. 218 ст.11 УФЕУ: „Држава чланица, Европски парламент, Савет или Комисија могу прибавити мишљење Суда правде о томе да ли је предвиђени споразум сагласан уговорима. Ако је мишљење Суда негативно, предвиђени споразум може ступити на снагу једино ако се измени или ако се измени уговори“.

⁴⁸⁴InfoCuria – Мишљење Суда правде ЕУ од 18.12.2014. године - Case-law of the Court of Justice <http://curia.europa.eu/juris/document/> (сајт посећен у септембру 2015. године)

⁴⁸⁵ Протокол 14 уз Конвенцију је усвојен 13.05.2004. године и ступио је на снагу 01.06.2010. године

⁴⁸⁶ Чл. 59 ст. 2 ЕКЉП: “Европска унија може да приступи Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода.“

која је имала за циљ да потврди права која произлазе из уставних традиција и међународних обавеза заједничких државама чланицама.⁴⁸⁷

Однос између Уније и Конвенције се надаље продубљује доношењем Уговора из Лисабона који је ступио на снагу 01.12.2009. године и којим се мења одредба чл. 6 УЕУ, која такође потврђује приступање Уније Конвенцији.⁴⁸⁸ Надаље, чл. 218 ст.6(а) УЕФУ такође имплицира закључење Споразума о приступању ЕУ Конвенцији⁴⁸⁹, о чему Савет одлучује једногласно.⁴⁹⁰ Најзад, не може се изоставити Протокол ЕУ бр. 8 који се управо односи на чл. 6 ст. 2 Уговора о ЕУ и којим се наглашава важност очувања надлежности Уније и овлашћења њених институција.⁴⁹¹

⁴⁸⁷ Тач. 39 Мишљења 2/13

⁴⁸⁸ Чл. 6 УЕУ: „1. Унија признаје права, слободе и начела одређена Повељом, која има исту правну снагу као Уговори. Одредбама Повеље ни на који се начин не проширују надлежности Уније како су утврђене у Уговорима. Права, слободе и начела Повеље тумаче се у складу с општим одредбама главе 7. Повеље којима се уређује њено тумачење и примена, узимајући у обзир објашњења из Повеље којима се одређују извори тих одредаба.

2. Унија приступа ЕКЈП-у. То приступање не утиче на надлежности Уније како су утврђене у Уговорима.

3. Основна права, како су гарантована ЕКЈП-ом и како произлазе из уставних традиција заједничких државама чланицама, чине општа начела права Уније.“

⁴⁸⁹ Чл.6(а-2) УЕФУ:Савет, на предлог преговарача, доноси одлуку о закључивању споразума. Осим уколико се споразуми односе искључиво на заједничку спољну и безбедносну политику, Савет доноси одлуку о закључивању споразума: (а) након прибављања сагласности Европског парламента, у следећим случајевима: споразума о приступању Уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода;

⁴⁹⁰ Чл. 8 ст.2 УЕФУ: Савет одлучује квалификованом већином током читавог поступка.

Ипак, Савет одлучује једногласно ако се споразум односи на област за коју је потребна једногласност за доношење акта Уније, као и за споразуме о придруживању и споразуме из члана 212 са државама кандидатима за приступање. Савет одлучује једногласно и о споразуму о приступању Уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода; одлука о закључењу тог споразума ступа на снагу након што је државе чланице одобре у складу са својим уставним правилима.

⁴⁹¹ „Члан 1.

Споразум о приступању предвиђен у члану 6. став 2. УЕУ-а предвиђа очување посебних особености Уније и права Уније, посебно у односу на:

- (а) посебне аранжмане за могуће суделовање Уније у надзорним телима ЕКЈП-а;
- (б) механизме који су потребни како би се осигурало да поступци од стране држава чланица Уније и поједине тужбе буду одговарајуће упућене државама чланицама и/или Унији.

Члан 2.

Споразумом из члана 1. осигурава се да приступање Уније не утиче на надлежности Уније или овлашћења њених институција. Њиме се осигурава да ништа у њему не утиче на положај држава чланица у односу на ЕКЈП, најпре у односу на њене Протоколе, мере које државе чланице предузимају којима одступају од ЕКЈП-а у складу с њеним чланом 15. и резерве које су државе чланице ставиле на неке одредбе ЕКЈП-а у складу с њеним чланом 57.

У том правцу се тумачи и Повеља ЕУ о основним правима која предвиђа да је право Уније и да пружи ширу заштиту основних права у односу на ону која је гарантована Конвенцијом, те да ниједна одредба Повеље не сме да се тумачи као ограничење или неповољно утицање на људска права и основне слободе на начин на који их признаје право Уније, те међународни споразуми чије су стране државе чланице Уније или сама Унија, укључујући и Конвенцију.⁴⁹²

Истичући аргументе у прилог томе да Нацрт Споразума о присупању поштује аутономију правног поретка Уније, Комисија, која је предлог за давање мишљења упутила Суду правде, наводи да је споразум у свему у складу са Протоколом ЕУ бр.8, односно да је према ставу Комисије интенција захтева за очување особености правног поретка ЕУ, управо учешће ЕУ у надзорним телима Конвенције, дакле у ЕСЈП, Скупштини и Комитету министара, при чему Нацрт Споразума такво учешће ЕУ осигурава. Наиме, за судијско место у име Уније у ЕСЈП није потребна ни измена Конвенције, будући да чл. 22 Конвенције предвиђа да се судије бирају у име сваке уговорне странке. Надаље, када је реч о избору судије ЕСЈП од стране Скупштине, у одредби чл. 6 ст. 1 Нацрта је прописано да посланици Еворопског парламента учествују са правом гласа на заседањима Скупштине која се одржавају у ту сврху. Када је реч о учешћу у Комитету министара, Нацрт споразума у својој одредби чл. 7 ст.2 предвиђа да Унија има право да учествује на седницама Комитета када доноси одлуке о извршавању надлежности које су му додељене на основу Конвенције, те да у том погледу Унија има право гласа као и остале чланице Савета Европе.⁴⁹³

Комисија је подсетила да ће у случају приступања ЕУ Конвенцији, Унија са њеним чланицама имати већину гласова у Комитету (односно 29 гласова од укупно 48 чланица Комитета).

Члан 3.

Ништа из споразума из члана 1. не утиче на члан 344. УФЕУ-а.“

⁴⁹² Чл. 52(3) и чл. 53 Повеље о основним правима; тач.45 Мишљења 2/13.

⁴⁹³ Тач. 72-76 Мишљења 2/13

Одредбе Нацрта споразума које уводе коресподентни механизам, такође, према становишту Комисије, штите аутономију правног поретка Уније, и то у погледу одлука које би Суд у Стразбуру могао донети у односу на Унију односно њене државе чланице. Суд ће одлуку донети узимајући у обзир заједничке аргументе државе чланице и Уније, односно коресподената, тек онда одлучити ко се има сматрати одговорим. При томе, пресуда ЕСЉП у предмету у којем је Унија коресподент, не може утицати на надлежност Уније, те јој не може створити обавезе које превазилазе оне које она има на основу надлежности поверених Уговорима.⁴⁹⁴

Нацртом споразума о приступању је аутономија Уније гарантована и кроз одредбу чл.1 ст.3 истог у којој се наводи да ниједна од одредаба Конвенције или њених протокола не може наметнути Унији обавезу предузимања аката или усвајања мера за које не би имала надлежност на основу права Уније, дакле обавезе које Унија приступањем предузме, неће ни на који начин утицати на њене надлежности.⁴⁹⁵

Када је реч о институцијама Уније и њиховим надлежностима у односу на Конвенцију и њена надзорна тела, приступање, према становишту Комисије, такође, неће утицати. Надаље, када је реч о Суду правде ЕУ, ту је важно применити правило да се правна средства пред судовима Уније морају исцрпети пре него што ЕСЉП може ваљано да одлучује о захтеву у погледу аката Уније. Наиме, ако суд државе чланице утврди да њен акт или пропуст повређује основно право гарантовано на нивоу Уније, а које одговара праву гарантованом Конвенцијом, и да је та повреда у вези с одредбом секундарног права Уније, тада тај национални суд нема право сам, као претходно питање, утврдити неваљаност акта Уније који садржи ту одредбу и не применити ту одредбу, јер једино Суд у оквиру претходног поступка може прогласити неваљаност тог акта. Ако се накнадно пред ЕСЉП у погледу истог акта истакне повреда истог основног права,

⁴⁹⁴ Ibid. 81-83.

⁴⁹⁵ Ibid. 85.

како је гарантовано Конвенцијом, пресудом ЕСЈП којом се утврди таква повреда, била би везане и институције Уније, укључујући и Суд ЕУ.⁴⁹⁶

Што се тиче делотворности судске заштите, важно је да се за потребе приписивања акта Унији или држави чланици, у сврху утврђивања њихове одговорности на темељу ЕКЈП-а, примењују исти критеријуми приписивања као они који се примењују унутар Уније, а члан 1. став 4. Нацрта споразума одговара на тај захтев прописујући да се за потребе Конвенције мера државе чланице приписује тој држави, чак и ако та мера настане кад та држава спроводи право Уније, укључујући одлуке донесене на основу УЕУ-а и УФЕУ-а.⁴⁹⁷

Најзад, када је реч о утицају приступања ЕУ Конвенцији на овлашћења Суда, задржана је могућност да се спорови о тумачењу и примени одредаба Конвенције, нарочито основних права утврђених на нивоу Уније и у Повељи, изнесу пред Суд.⁴⁹⁸

Када је реч о приступању Уније протоколима уз Конвенцију, треба истаћи да је Унија на основу чл. 6 ст.2 УЕУ овлашћена приступити свим постојећим протоколима независно од тога да ли су државе чланице приступиле тим протоколима, што је и логично, с обзиром да је у чл.2 Протокола 8 ЕУ и прописано да се споразумом о приступању Уније Конвенцији осигурава да се приступањем не утиче на положај држава чланица у односу на протоколе. Тако, Унија има надлежност да склопи нове протоколе, с обзиром на њихову аксесорну природу у односу на Конвенцију. С тим у вези, приступање Уније Конвенцији не утиче ни на положај државе чланице која је, у складу са одредбом чл.57 Конвенције, ставила одређене резерве на Конвенцију или на неки од њених протокола којима Унија приступа или у погледу мера које је предузела којима одступа од Конвенције у склад са чл. 15 Конвенције.⁴⁹⁹

⁴⁹⁶ Ibid. 88-90.

⁴⁹⁷ Ibid. 93.

⁴⁹⁸ Ibid. 93.

⁴⁹⁹ Ibid. 86 и 105.

2.1. Становиште Суда правде у погледу Нацрта споразума о приступању ЕУ Конвенцији

Циљ обезбеђивања мишљења Суда о Нацрту споразума, јесте превенција да се након евентуалног усвајања међународног споразума који обавезује Унију, утврди да је такав споразум неспојив са одредбама Уговора о ЕУ или УЕФУ. Тако одредба чл. 218 ст. 11 УЕФУ управо прописује да држава чланица, Комисија, Парламент или Савет могу прибавити мишљење Суда о томе да ли је предвиђени споразум у складу са одредбама Уговора. Суд се, при томе, мора ограничити на испитивање сагласности Споразума са Уговорима и уверити да тај споразум не крши одредбе примарног права, али и да садржи све одредбе које су прописане тим примарним правом. Суд је нашао да је овај Захтев за давање мишљења допуштен.⁵⁰⁰

Упуштајући се у меритум захтева Комисије, Суд се пре свега осврнуо на посебности и специфичности ЕУ, која има сопствени правни поредак, са својим институцијама, свој уставни оквир и начела, следствено томе, Суд треба да разради правне детаље према којима да приступање Уније Конвенцији буде пре свега у складу са Уставном повељом Уније и Уговорима, најзад и Повељом о основним правима која има исту правну снагу као и Уговори, те да се тумачење основних права осигура у оквиру структуре Уније и тако очува аутономија правног поретка Уније.⁵⁰¹

Суд истиче потребу за очувањем особености правног поретка Уније, те поштовањем права регулисаних Повељом о основним правима, те јединственом тумачењу права Уније од стране држава чланица и саме Уније, омогућујући на тај начин потпуни ефекат права Уније и његову аутономију.⁵⁰²

⁵⁰⁰ Ibid. 144-152.

⁵⁰¹ Ibid. 13, 158, 163, 170.

⁵⁰² Ibid. 176.

2.2. Сагласност Нацрта споразума о приступању са примарним правом ЕУ

Разматрајући да ли институционални механизми предвиђени Нацртом споразума о приступању, поштују услове прописане Уговорима ЕУ, Суд је пошао од одредбе чл.6 ст.3 УЕУ којим је предвиђено да основна права која су загарантована ЕКЈП чине део права Уније као општа начела, али да Конвенција ипак није формално имплементирана у поредак ЕУ као инструмент заштите људских права, те би тек након евентуалног приступања, ЕКЈП обавезивала Унију, односно Унија би, као свака друга држава чланица, била подвргнута спољашњем надзору, коме је, према становишту Суда, својствено и обавезивање Уније у погледу тумачења ЕКЈП од стране ЕСЈП. С тим у вези, Суд је становишта да наведено не би смело да се односи на тумачења која Суд даје о праву Уније укључујући Повељу, указујући при томе на одредбу чл. 53 Повеље према којој се ниједна одредба Повеље не сме тумачити као ограничавање или неповољан утицај на људска права и основне слободе, онако како та права признаје право Уније и међународно право, односно споразуми чије су странке Унија или државе чланице.⁵⁰³

Суд је указао да Нацрт споразума о приступању Конвенције Унији не осигурава усклађеност између одредбе чл. 53 Конвенције, која задржава могућност да уговорне странке предвиде више стандарде правне заштите људских права у односу на Конвенцију, и одредбе чл. 53 Повеље, која, с друге стране, не толерише да стандард заштите основних права који Повеља прописује, буде угрожено применом националних стандарда заштите.⁵⁰⁴

Надаље, Суд апелује и на могућност угрожавања начела узајамног поверења између држава чланица ЕУ, које подразумева да свака држава чланица поштује право Уније и основна права призната у оквиру исте. Када би ЕУ била третирана равноправно као државе чланице, те као таква приступила Конвенцији, узајамно поверење би било доведено у питање, јер ЕКЈП налаже да се Унија и државе

⁵⁰³ Ibid. 179, 181, 185, 187.

⁵⁰⁴ Case C-399/11 Stefano Melloni v Ministerio Fiscal, ECLI:EU:C:2013:107 t. 60.

чланице сматрају уговорним странкама, како у односу са државама нечланицама тако и у међусобном односу, што захтева и да једна чланица проверава поштовање људских права друге државе чланице, што надаље, према становишту Суда, може да угрози аутономију права Уније и равнотежу на којој је утемељена.⁵⁰⁵

Потом, Суд указује да, иако Нацртом споразума није предвиђено да ЕУ приступа и Протоколу бр.16 уз ЕКЈП, будући да је донет након усвајања Нацрта споразума, подразумева се да ће, ако ЕУ приступи Конвенцији са свим њеним протоколима, приступити и Протоколу 16, који допушта највишим судовима држава чланица да ЕСЈП-у упуте захтеве за саветодавна мишљења о начелним питањима тумачења или примене права и слобода загарантованих Конвенцијом и њеним протоколима, а с друге стране, право ЕУ налаже да судови у ту сврху Суду поднесу захтев за претходну одлуку на основу чл. 267 УЕФУ⁵⁰⁶. Ово такође, према становишту Суда, може имати утицај на делотворност претходног постка и аутономију права Уније.⁵⁰⁷

Наиме, одредбом чл. 267 Уговора о функционисању ЕУ (ранијим Уговором о функционисању ЕЗ то је био чл. 234) предвиђен је претходни или прејудицијелни поступак у коме национални судови, пред којима се води поступак у коме треба да се примени комунитарно право, од Суда правде ЕУ захтевају да да своје мишљење о претходном питању које се тиче тумачења или оцене ваљаности аката комунитарног права. Овај институт је у одређеном смислу атипичан, с обзиром на принцип директног дејства комунитарног права у државама чланицама, а што се одразило на тежњу Суда правде ЕУ да успостави хијерархијски однос према националним судовима, иако су ови судови у законом утврђеном односу хијерархијски независни.⁵⁰⁸ У овим случајевима Суд правде ЕУ не контролише релевантност постављеног питања, нити национални суд тражи

⁵⁰⁵ Тач. 190-195 Мишљења Суда

⁵⁰⁶ Чл. 267 УЕФУ, фн 138.

⁵⁰⁷ Тач. 196-200 Мишљења Суда

⁵⁰⁸ Вид.више. Б. Ракић,“О смислу „сарадње“ или „дијалога“ између Суда правде ЕУ и судова држава чланица“, *Анали Правног факултета у Београду*, часопис за правне и друштвене науке, бр. 2/2013, 70.

информацију о томе да ли је конкретна одредба примењива у том случају, дакле Суду правде ЕУ, овом одредбом Уговора није дата надлежност да одлучује, већ само да да мишљење о одредби комунитарног права, а у циљу да се обезбеди униформна примена комунитарног права од стране свих судова у свим државама чланицама, а полазећи од тога да би судије Суда правде ЕУ требало да су квалификованије за тумачење одредаба комунитарног права.⁵⁰⁹ Из наведеног се може извести закључак да Суд правде ЕУ преузима улогу Уставног суда у односу на националне судове, који законом није у хијерархијском односу према националним судовима, али је надлежан за тумачење права у државама чланицама и чије се одлуке по тим питањима имају поштовати.

Декларација о члану 6 (2) Уговора Лисабона потврђује да приступање Уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода треба да буде уређено на такав начин да се сачувају специфичности закона Уније. С тим у вези, упућује се на постојање редовног дијалога између Суда правде Европске уније и Европског суда за људска права, који би могао бити ојачан када Унија приступи Конвенцији.

Међутим, у овом необичном односу судских инстанци, дијалог или сарадња између два европска суда, с једне стране, и националних судова и Суда правде ЕУ, с друге стране, производи бројне специфичности, али и потешкоће., нарочито при чињеници да је Европски суд за људска права устројио квази-уставни систем заштите људских права у Европи.⁵¹⁰ Наиме, потешкоће долазе до изражаја у поступку у коме Суд правде ЕУ, на тражење националних судова пред којима се води поступак у коме они треба да примене комунитарно право, даје своје мишљење о претходном питању тумачења или оцене ваљаности аката комунитарног права. У савременом друштву, у коме влада начело независности

⁵⁰⁹ Ibid. 90.

⁵¹⁰ Aida Torres Perez, 30-31.; Видети још и о односу ЕЦХР и националних судова: Iris Canor, Primus Inter Pares. Who is the Ultimate Guardian of Fundamental Rights in Europe?, European Law Review 3 (2000); Robert Harmsen, „National Responsibility for European Community Acts Under the European Convention on Human Rights: Recasting the Accession Debate, 7 European Public Law 625 (2001); Hans Cristian Kruger and Jorg Polakiewicz, Proposals for a Coherent Human Rights Protection System in Europe, 22 Human rights Law Journal (2001).

судства, нарочито код судова који нису у међусобном хијерархијском односу, тешко се остварује дијалог или сарадња међу овим судовима, а с друге стране, када су судови у хијерархијском односу, такође је тешко доћи до дијалога, али сада због односа надређености: „формална комуникација која се ту остварује израз је и саставни део тог односа субординације“⁵¹¹, и у овим случајевима, како то Б. Ракић примећује, дијалог међу судовима има секундарни и помоћни карактер. Када је реч о комунитарном праву, односно правном систему на територији ЕУ, очигледна мањкавост се јавља у чињеници да јединствен правни систем није праћен јединственим правосудним системом, који би устројавао судску праксу у погледу примене прописа комунитарног права и, и који би, на одређени начин подразумевао хијерархијску надређеност Суда правде ЕУ националним судовима свих нивоа, давањем овлашћења Суду правде ЕУ, да одлучују у својству суда последње највише инстанце, аналогно овлашћењима из надлежности врховних судова, што захтева и одрицање од дела суверенитета националних судова.⁵¹² Ипак, уједначено тумачење европског права предвиђено је у одредби чл. 267 УЕФУ, која даје овлашћење Суду правде ЕУ да одлучује о претходном питању у вези са тумачењем уговора и ваљаношћу и тумачењем аката институција, органа, бироа или агенција Уније, а све у зависности од тога пред ким је ово питање постављено.⁵¹³ У сваком случају, јединство европског права и систем одлучивања о претходном питању јесу тесно повезани⁵¹⁴ и од важности су за очување комунитарног карактера права успостављеног оснивачким уговорима.

Јасна подела функција између Суда правде ЕУ и националних судова се у литератури још тумачи и на начин: Суд правде је успоставио правосудни поредак ЕУ, који укључује како суд ЕУ тако и националне судове, чију структуру

⁵¹¹ Б. Ракић, „О смислу „сарадње“ или „дијалога“ између Суда правде ЕУ и судова држава чланица“, *Анали Правног факултета у Београду*, часопис за правне и друштвене науке, бр. 2/2013, 70.

⁵¹² *Ibid.*, 71.

⁵¹³ Чл. 267 ст.2-4 УЕФУ

⁵¹⁴ Видети више: Koen Lenaerts, „The Unity of European Law and the Overload of the ECJ – The System of Preliminary Rulings Revisited“, *The future of the European judicial system in a comparative perspective: 6th International ECLN-Colloquium/IACL round table* Berlin, 2-4 November 2005, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006, 211–212.; Case C-221/88 *Busseni* [1990] E.C.R. I-495, para. 13.; Case 166/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf* [1974] E.C.R. 33, para. 2. Поред наведених пресуда, значајну улогу, у погледу истог питања, су имале пресуде *Costa v. E.N.E.L.* и *Van Gend & Loos*.

подупире члан 267. УФЕУ. То је довело до поделе дужности, у оквиру које Суд правде има монопол да контролише институције ЕУ и да одговара на питања која су му упућена, док национални судови имају монопол да пресуђују у споровима покренутим пред њима који укључују право ЕУ, мада постављање питања Суду правде даје право Суду правде да их подучава како да тумаче питање права ЕУ које се појави пред њима.⁵¹⁵

Овакав однос је видљив и у судској пракси Суда правде ЕЗ у предмету Салгоил⁵¹⁶ у коме Суд наводи да када национални суд затражи тумачење одређене одредбе комунитарног права, може се сматрати да тај суд сматра да је то тумачење неопходно за решење тог спора. Стога Суд не може да тражи од националног суда изричиту потврду да је примењива одредба чије тумачење сматра неопходним. Све док навођење одредбе о којој је реч није очигледно нетачно, обраћање Суду правде је оправдано. Питање која од одреби чије је тумачење тражено је примењива на предметни случај није у надлежности Суда правде, већ је за њега надлежан онај суд који је тражио тумачење.⁵¹⁷ Овакво становиште је прихватљиво и у складу је са принципима правне сигурности, јер је према нашем мишљењу Суд дужан да одговори на захтев странака, с тим да су и странке дужне захтев поставити тако да одговор на исти потенцијално буде релевантан за исход спора.

Сличан утицај наведене поделе функција између Суда правде ЕУ и националних судова видљив је и у каснијој судској пракси и то у предметима Пигс Маркетинг Борд⁵¹⁸. Међутим, у случају Марија Салонија⁵¹⁹, а полазећи од образложења из случаја Салгол, Суд је нашао да захтев националног суда ипак може бити одбачен, ако је сасвим очигледно да тумачење комунитарног права или

⁵¹⁵ Damian Chalmers, Gareth Davies, Giorgio Monti, *European Union Law: Cases and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, 168.

⁵¹⁶ Предмет 13/68, SpA Salgoil v Italian Ministry of Foreign Trade, Пресуда Суда правде ЕЗ од 19. децембра 1968. године, Rome. Reference for a preliminary ruling: Corte d'appello di Roma - Italy

⁵¹⁷ Ibid. пара. 672.

⁵¹⁸ Case 83/78, Pigs Marketing Board v Raymond Redmond, Judgment of the Court of 29 November 1978, Reference for a preliminary ruling: Armagh Magistrate's Court (Northern Ireland) - United Kingdom. Common organization of the market in pigmeat.

⁵¹⁹ Case 126/80, Maria Salonia v Giorgio Poidomani and Franca Baglieri, née Giglio, Пресуда Суда правде ЕЗ од 16. јуна 1981. године, European Court reports 1981.године, European Court reports 1981, стр. 01563, Grounds.

испитивање валидности неког правила комунитарног права које је тражио тај суд, нема везе са суштином или предметом главног спора.⁵²⁰ Дакле, Суд је у овом случају релативизовао поделу функција између Суда правде ЕУ и националних судова, те оставио простор да у одређеној мери контролише релевантност постављеног претходног питања за главни спор и да, те тако дао могућност себи да одбије давање одговора на постављено претходно питање. Овако је сарадња, односно „дијалог“ поменутих судова релативизована, будући да је Суду правде ипак дата контролна улога код постављања захтева од националних судова. Суд правде је наведени приступ потврдио у пресуди случају Фаликола⁵²¹, у коме је одбацио захтев за претходно питање, налазећи да исто није релевантно за главну ствар.

По питању јасне поделе функција наведених судова, изјашњавали су се и Хенри Шермерс и Денис Ваелбрук, али сматрајући да је Суд у обавези да одговори на захтеве странака, наводећи да, чак и када су странке у главном спору биле сагласне у погледу резултата који су желеле да постигну, ово није од утицаја на обавезу Суда да одговори, јер странке имају интерес да знају да ли је у складу са комунитарним правом то што је држава чланица донела оспорени пропис.⁵²²

Поред наведеног, неопходност једнообразног тумачења права ЕУ на целом њеном простору и обавеза држава чланица и њихових органа да ефикасно примењују комунитарно право и сарађују са Унијом, произлази и из пресуде у предметима Интернационал Фрут Компанија⁵²³ и Реве Централ и Комет.⁵²⁴

⁵²⁰ Ibid., параграф 6.

⁵²¹ Решење Суда правде ЕУ од 26. јануара 1990. године, у предмету C-286/88, *Falciola Angelo SpA v. Comune di Pavia*, Пресуда из 1990, стр. I-00191

⁵²² Henry G. Schermers, Denis F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, Kluwer Law International, The Hague 2001, 248.

⁵²³ Пресуда Суда правде од 15. децембра 1971. године, у здруженим предметима 51 до 54-71, *International Fruit Company NV and others v. Produktschap voor groenten en fruit*, 1971, стр. 01116, параграфи 3. и 4.

⁵²⁴ Пресуде Суда правде од 16.12.1976. године, *Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, 1976, стр. 01998, и предмету 45-76, *Comet BV v. Produktschap v. Siergewassen*, 1976, стр. 02052-02053

Међутим, у пракси Суда правде ЕУ, постоје и случајеви у којима је овај суд померио критеријум за оцену националног суда да ли ће покренути прејудицијелни поступак о питању које је нека од странака покренула пред њим, па је тако у случају Клифт⁵²⁵ у параграфу 10. наведено да „судови нису обавезни да упуте Суду правде пред њима покренуто питање које се односи на тумачење комунитарног права ако то питање није релевантно, што значи ако одговор на то питање, какав год да је, не би могао ни на који начин да утиче на исход случаја“⁵²⁶, чиме је Суд правде дакле сузио пут комуникације у поступцима између националних судова и њега самог, и одлучујућу моћ странака у поступцима пред националним судовима, у погледу питања да ли ће прејудицијелни поступци пред Судом правде бити уопште покретани, чиме Суд правде ЕУ указује да је ово у суштини, „међусудијски поступак“.⁵²⁷ У стручној литератури је овај став назван „активизмом“ луксембуршког суда.⁵²⁸

Суштина прејудицијелног поступка пред Судом правде ЕУ је, дакле, обезбеђивање униформне примене комунитарног права, али овај поступак је у теорији код појединих аутора окарактерисан и као „правни лек за судове, не и за странке“, како то наводе М. Броберг и Н. Фенгер⁵²⁹, што је неприхватљиво пре свега из разлога што Суд правде ЕУ није хијерархијски надређен националним судовима, и нема касациону ни контролну улогу, већ само улогу у тумачењу релевантних одредаба комунитарног права, коју национални суд надаље примењује на конкретну правну ствар.

⁵²⁵ Пресуда од 6. октобра 1982. године у случају 283/81, *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health*. European Court reports 1982, стр. 03415, Grounds, параграфи 8-10.

⁵²⁶ Ibid. Пара. 10 пресуде

⁵²⁷ Б.Ракић, 83-84.

⁵²⁸ Видети више: Sir Patrick Neill, *The European Court of Justice: A Case Study in Judicial Activism*, European Policy Forum, London 1995; David Edward, “Judicial Activism – Myth or Reality?”, *Legal Reasoning and Judicial Interpretation of European Law (Essays in honour of Lord Mackenzie-Stuart)*, (eds. Campbell and Voyatzi), Trenton Publishing, 1996, 29–67; Anthony Arnall, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford 2006, 639– 667; Gerard Conway, *The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice*, Cambridge University Press, Cambridge 2012;

⁵²⁹ Morten P. Broberg, Niels Fenger, *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford 2010, 206.

Ситуација око сарадње судова се додатно усложњава отварањем питања приступања ЕУ Конвенцији, када ће у дијалог између Суда правде ЕУ и националних судова, бити укључен и Европски суд за људска права. Наиме, теоретски постоји могућност буде поднета представка Европском суду за људска права којом ће бити оспоравана усклађеност одредби права ЕУ са Конвенцијом, а да претходно није тражено да се Суд правде ЕУ изјасни о ваљаности тих одредби у поступку одлучивања о претходном питању, те да стране у спору пред националним судовима могу само да предложе да национални судови траже одлуку о претходном питању од Суда правде ЕУ, али не и да сами поднесу такав захтев, што искључује могућност да се тражење одлуке о претходном питању пред Судом правде ЕУ третира као правно средство које се мора исцрпети пре подношења представке Европском суду за људска права.

Имајући у виду наведену ситуацију, а при донетом Мишљењу 2/13, појам дијалога је обесмишљен, утолико што је Суд у Стразбуру формално виша инстанца, свакако у ограниченом сегменту, а тим пре што Суд правде ЕУ већ има изражену склоност ка властитом издизању изнад других судова, па је и било за очекивати да ће тешко прихватити подређеност другом европском суду.

Поред наведеног, Суд је, надаље, у Мишљењу истакао и начело прописано одредбом чл. 344 УЕФУ⁵³⁰ према коме међународни споразум не може утицати на надлежности утврђене Уговорима, па тако ни на аутономију правног поретка Уније, следствено томе ни Споразум о приступању Уније Конвенцији не може утицати на чл. 344 УЕФУ, што је предвиђено и чл. 3 Протокола 8 ЕУ. Уједно, овом одредбом се има за циљ очувати искључиви начин решавања спорова унутар Уније, а како Нацрт споразума предвиђа могућност подношења захтева ЕСЈП-у, то, према становишту Суда, само по себи утиче на примену одредбе чл. 344 УЕФУ.⁵³¹

⁵³⁰ Чл. 344 УЕФУ: Државе чланице се обавезују да спор о тумачењу или примени уговора неће решавати на начине другачије од оних њима предвиђених.

⁵³¹ Тач. 201, 203, 210, 212, 214. Мишљења Суда

Осврћући се на коресподентни механизам предвиђен одредбама Нацрта споразума, Суд је и ту мишљења да постоји бојазан од угрожавања аутономије правног поретка Уније, налазећи да функционисање овог механизма Нацртом није довољно разрађено, те да за евентуалну поделу одговорности између државе чланице и Уније, не сме да буде надлежан ЕСЈП, већ Суд, који има искључиву надлежност да осигура договор између држава чланица и Уније.⁵³² Односно, доношење одлуке ЕСЈП-а о подели одговорности држава чланица и Уније, за акт или пропуст којим се повређује ЕКЈП, могло би неповољно утицати на поделу надлежности између Уније и њених држава чланица.⁵³³

У прилог очувања надлежности Уније и доброг функционисања правосудног система Уније, Суд истиче да је потребно осигурати претходно укључивање Суда у поступак пред ЕСЈП-ом када је у питању тумачење секундарних одредаба права ЕУ, што Нацрт споразума искључује. Према становишту Суда, требало би уредити поступак претходног укључивања Суда у сваки поступак који тече пред ЕСЈП-ом, на начин да се Унији упућују информације на основу којих ће надлежне инситуције Уније оценити да ли се Суд изјаснио већ о питању које је предмет спора пред ЕСЈП. У супротном, била би искључена могућност обраћања Суду ради изјашњавања о питању тумачења секундарног права путем поступка претходног укључивања, односно на тај начин би ЕСЈП-у било омогућено да тумачи праксу Суда, што опет угрожава аутономију правног поретка Уније.⁵³⁴

Када је реч о судском надзору аката, радњи и пропуста у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике, за које би према Нацрту споразума, био надлежан ЕСЈП, међународни суд, који је дакле изван институционалног и правосудног оквира Уније, и то у погледу сагласности ЕКЈП са тим радњама, а да при томе ни сама Унија није овлашћена надзирати те радње и акта. Према томе, и у односу на судски надзор аката, радњи и пропуста у оквиру Заједничке спољне

⁵³² Вид. Frank Hoffmeister, *Litigating against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?* Oxford Journals, *European Journal of International Law*, Volume 21, Issue 3, 723-747. <http://ejil.oxfordjournals.org/content/21/3/723.full> (септембар 2015.)

⁵³³ Тач. 231, 234, 235. Мишљења

⁵³⁴ Ibid. 236, 239, 241, 243, 248.

и безбедносне политике, нису сачуване посебности система правног поретка Уније.⁵³⁵

Коначно, у предметном Мишљењу је утврђено да предвиђени Нацрт споразума може утицати на посебне особености и аутономију права Уније, јер не осигурава усклађеност између члана 53. ЕКЈП-а и члана 53. Повеље, не спречава опасност од утицаја на начело узајамног поверења међу државама чланицама у праву Уније и не предвиђа никакав однос између механизма успостављеног Протоколом бр. 16 и претходног поступка предвиђеног чланом 267. УФЕУ-а; надаље, такав Споразум може утицати на члан 344. УФЕУ-а јер не искључује могућност да се спорови између држава чланица или између држава чланица и Уније, у погледу примене ЕКЈП-а у материјалном подручју примене права Уније, изнесу пред ЕСЈП; затим не предвиђа начине функционисања коресподентног механизма и поступка претходног укључивања Суда који омогућују очување посебних особености Уније и права Уније, најзад не поштује посебне особености права Уније у односу на судски надзор аката, радњи и пропуста Уније у подручју Заједничке спољне и безбедносне политике, јер судски надзор одређених тих аката, радњи или пропуста поверава искључиво телу које је спољно у односу на Унију. Стога Суд закључује да Нацрт Споразума није у складу с чланом 6. ставом 2. УЕУ-а ни с Протоколом ЕУ (бр. 8), следствено томе:

*Споразум о приступању Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода није у складу с чланом 6. ставом 2. УЕУ-а ни с Протоколом ЕУ (бр. 8) који се односи на члан 6. став 2. Уговора о Европској унији о приступању Уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода.*⁵³⁶

Ипак, процес приступања ЕУ Конвенцији је започео, и као такав представља историјско достигнуће у заштити људских права у Европи и комплетирању европског јавног реда чији су људска права неотуђиви део, како то наводи

⁵³⁵ Ibid. 249, 255, 256.

⁵³⁶ Тач. 258 Мишљења

Маргаритис.⁵³⁷ Како би приступање било конструктивно, те у хармонији са правним порецима ЕУ и ЕКЉП, као и националним правним порецима, мора да се успостави институционални баланс, пре свега према официјелним правним документима, те са одредбом чл. 6 УЕУ и Протоколом 8 уз Лисабонски уговор.⁵³⁸

Постоје и становишта која иду корак напред у институционализацији људских права у Европи. Наиме, Маргаритис и Беселинк⁵³⁹ су сагласни у идеји стварања европског Устава (у домену заштите људских права), имајући у виду да Конвенција има статус заштитника минимума основних права, а Повеља о основним правима додатно елаборира заштиту људских права, такође, да су уставне традиције држава чланица постале очигледне у Конвенцији, као и традиције држава које нису чланице, те да су сви елементи који чине заштиту људских права у Европи правно уоквирени, то је логичан след стварање оваквог једног акта.⁵⁴⁰

Опет, Беселинк истиче и да су и након приступања могуће компликације у процедури, које могу негативно да утичу на заштиту људских права у ЕУ, пре свега у ситуацији када се кршење људских права може приписати било држави чланице, било ЕУ или обома, што надаље ствара правну несигурност, како у погледу одговорности, у смислу да ли је одговорна држава или ЕУ и ко ће о томе да одлучи, затим и у погледу терета доказа. Ово су дакле унутрашња питања ЕУ, на која се, за сада, не може дати егзактан одговор.⁵⁴¹

С друге стране, има аутора који не деле став Суда изражен у Мишљењу 2/13. Наиме, према становишту Гросота и Штавефелта најновији догађаји у вези

⁵³⁷ Konstantinos G. Margaritis, European Union accession to the European Convention on Human Rights: an institutional "marriage", <http://www.du.edu/korbel/hrhw/workingpapers/2011/65-margaritis-2011.pdf> (септембар 2015.), 55.

⁵³⁸ Ibid.

⁵³⁹ Besselink Leonard, The protection of fundamental rights post-Lisbon: The Interaction between the Charter of fundamental rights of the European Union, the European Convention on Human rights and National Constitutions, Reports of the XXV Fide Congress Tallinn 2012.

⁵⁴⁰ Ibid.

⁵⁴¹ Besselink Leonard, The protection of fundamental rights post-Lisbon: The Interaction between the Charter of fundamental rights of the European Union, the European Convention on Human rights and National Constitutions, Reports of the XXV Fide Congress Tallinn 2012., 12-15.

приступања ЕУ Европској конвенцији потврђују комплексност механизма приступања. Нацрт Споразума ипак, према становишту именованих, поштује специфичности права ЕУ, без обзира на Мишљење суда 2/13. Штавише, нацрт ставља ЕУ донекле и у привилегован положај у односу на друге уговорнице Конвенције, чиме се дакле нарушава и принцип равноправности, те нас овакав процес приступања оставља под утиском да се привилегије одобравају Европској унији. Без равноправности, легитимност целог процеса приступања је потцењена. Донекле се на овакав начин повећава комплексност у заштити људских права, што никако није пожељно.⁵⁴² Дакле, једно легитимно питање и целисходно питање у целом процесу треба да буде да ли се приступањем ЕУ Конвенцији заиста доприноси делотворној судској заштити европског грађанина.⁵⁴³

Полазећи од оваквог Мишљења Суда, ипак је за очекивати пролонгирање закључења предметног Споразума о пристању ЕУ Конвенцији, будући да је сходно одредби чл. 218 ст. 11 УЕФУ, мишљење Суда о томе да ли је предвиђени споразум у складу са одредбама Уговора, релеванто, при чему је потребно да Суд, након што је испитао сагласност Споразума са Уговорима, увери да такав Споразум не крши одредбе примарног права ЕУ, као и да садржи све одредбе које су прописане тим примарним правом. У конкретном случају Суд је нашао да се закључењем таквог Споразума доводи у питање аутономија правног поретка Уније.

2.3. Разилажења у новијој пракси два европска суда

Суд правде ЕУ и ЕСЉП имају различиту улогу, што је најбоље илустровао председник Суда правде ЕУ изјавивши да Суд правде ЕУ није суд за људска

⁵⁴² John Morijn, *After Opinion 2/13: how to move on in Strasbourg and Brussels?*, Eutopia law, January 2015., <http://eutopialaw.com/2015/01/05/after-opinion-213-how-to-move-on-in-strasbourg-and-brussels/> (септембар 2015.)

⁵⁴³ Xavier Groussot, Eric Stavefeldt, *Accession of the EU to the ECHR: A Legally Complex Situation*, <http://www.hartpub.co.uk/pdf/samples/9781849464833sample.pdf> (септембар 2015.), 27.

права, него да је он Врховни суд Европске уније.⁵⁴⁴ Дакле, улога ова два суда је различита. Последица ове две различите улоге резултирала је и различитим приоритетима. Наиме, док ЕСЉП води рачуна искључиво и изнад свега о људским правима, кључна брига Суда правде ЕУ је поштовање хијерархије норми у једном правном поретку који се поступно конституционализује, остварење јединственог тржишта, тј. простора где слободно циркулишу робе, лица, услуге и капитал, затим успостављање простора слободе, безбедности и правде итд, тако да су ту људска права само један од елемената о коме се води брига. Ово је у прошлости доводило до различите праксе два суда о појединим питањима. Разлог за то делимично лежи у комбинацији одсуства стварне заштите људских права у оснивачким уговорима ЕУ и потенцијалној надмоћи и униформности ЕУ права, што даље указује да Суд правде ЕУ мора и даље да примењује опште принципе Конвенције, а и да инспирише и води аутономну заштиту права заједнице. Суд правде ЕУ има тенденцију да прати тумачења Конвенције од стране ЕСЉП, онда када је ЕСЉП дао смернице за то. Међутим, неформални однос између два суда је, у појединим случајевима, довео до неуједначеног тумачења и примене Конвенције.

Тако је у појединим случајевима пред ЕСЉП, с једне стране, и Суда правде ЕУ, с друге стране, различито тумачени одређени појмови, што је следствено довело до различитих правних ставова у погледу кршења истих права. Наиме, члан 8. Конвенције⁵⁴⁵ гарантује, између осталог, и право на поштовање дома. У предмету *Нимиц против Немачке*,⁵⁴⁶ ЕСЉП је појам „дома” протумачио тако да укључује и пословни простор, односно ЕСЉП је истакао да француска реч “*domicile*” има шире значење од енглеске речи “*home*” и може да се прошири и на пословни простор.⁵⁴⁷ Како се тај став примењује и у случајевима у којима подносиоци

⁵⁴⁴ Daniel Halberstam, “It’s the Autonomy, Stupid!” A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward, 113., *German Law Journal*, Vol. 16 No. 01, 2015.

⁵⁴⁵ Право на поштовање приватног и породичног живота: 1. Свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке. 2. Јавне власти неће се мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других.

⁵⁴⁶ *Niemietz protiv Nemačke*, пресуда од 16. децембра 1992., но. 251-Б, пара. 29-33.

⁵⁴⁷ *Ibid.* пара. 40.

представке нису само физичка, већ и правна лица,⁵⁴⁸ требало би закључити да су и просторије удружења заштићене чланом 8. Конвенције. Такође, ЕСЉП се у својој одлуци позвао на пресуду Суда правде ЕУ Хоехт против Комисије⁵⁴⁹, што показује међусобну сарадњу ова два суда у процесу одлучивања о основним људским правима, а уједно доприноси напретку у заштити права гарантованих Конвенцијом. Међутим, Суд правде ЕУ, се у овом случају сложио да свака интервенција јавних власти у области приватних активности, било физичког или правног лица, мора да има правни основ, али да се основно људско право у вези неповредивости дома из чл. 8 ЕСЉП, не подразумева нужно и заштиту пословних просторија, будући да се ова одредба односи на развој личних слобода, и не може да се прошири и на пословне објекте. Ово је пример, дакле, неуједначеног тумачења одредбе Конвенције, од стране два европска суда.⁵⁵⁰ Овако опречна становишта у примени Конвенције могу да значе да је Суд правде ЕУ одступио од минималних стандарда које је поставио ЕСЉП у заштити одређеног људског права.⁵⁵¹ Упркос томе, временом је дошло до приближавања ставова по питању тумачења појма „дом“, те је у пресуди Рокет⁵⁵² наведено да се нужно мора обратити пажња на праксу ЕСЉП након доношења пресуде у предмету Хоехт, као и да се заштита дома, у одређеним случајевима, може екстензивно тумачити, односно може да се прошири и на заштиту пословних просторија и, с тим у вези, право мешања успостављено одредбом чл. 8(2) ЕСЉП, би било далекосежније, односно обухватало би и просторије у којима се врше пословне или професионалне активности.⁵⁵³

Друго врло важно питање по коме је такође дошло до разилажења у ставовима по питању заштите људских права, а то је питање азила. Наиме, прилив избеглица и криза коју он изазива, доводе опет до различитог односа два суда према односу

⁵⁴⁸ Види нпр. предмет *Société Colas Est u остали против Француске*, бр. 37971/97, ECHR 2002-III.

⁵⁴⁹ *Hoechst v Commission*, in joined Cases C-46/87 and 227/88, judgment of 21 September 1989.

⁵⁵⁰ Видети више Balfour, Adam D J, "Application of the European Convention on Human Rights by the European Court of Justice" (2005). Harvard Law School Student Scholarship Series. Paper 4. 15 <http://lsr.nellco.org/harvard_students/4 (страница посећена у априлу 2016. године)

⁵⁵¹ Ibid.

⁵⁵² *Roquette Freres SA v Directeur General de la Concurrence, de la Consommation et de la Repression des Fraudes*, C-94/00, [2002] E.C.R I-9011, пресуда ЕЦЈ од 22.10. 2002., пара.29.

⁵⁵³ Ibid.

проблематике људских права и Уредбе 343/2003 Даблин II ЕУ,⁵⁵⁴ (у даљем тексту: Даблин уредба) проистеклог из различитих приоритета и различитих улога судова, као и чињенице да право на азил није регулисано Конвенцијом. Ова Уредба установљава одговорност само једне државе чланице ЕУ за испитивање захтева за азил, у циљу избегавања упућивања тражилаца азила из једне земље у другу, и спречавања злоупотребе различитих система азила који су присутни у ЕУ, најзад установљава хијерархијски систем како би се утврдило која држава чланица је одговорна за испитивање конкретног захтева за азил.⁵⁵⁵

Пресуда Европског суда за људска права у предмету Таракхел⁵⁵⁶ даје, такође, изговор за преиспитивање да ли је пропис ЕУ - Уредба Даблин II, у сагласности са принципима заштите основних права. Овај пропис успоставља, како је поменуто, хијерархију критеријума како би се установила једна држава чланица одговорном за испитивање захтева за азил, поднетог од стране треће земље. Случај Таракхел није први у коме су ови критеријуми подведени под судску контролу. Наиме, у случајевима МСС⁵⁵⁷, из 2011. године, и ЕСЉП и Суд правде Европске уније су разматрали да ли је враћање у Грчку, које спроводе државе чланице на основу Даблин уредбе, у складу са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и Повељом ЕУ о основним правима. У Таракхел случају је ЕСЉП заправо предложио да се државама чланицама омогући да примене Даблин уредбу у складу са ЕКЉП. У случају М.С.С. ЕСЉП је нашао да је Белгија прекршила чл. 3 ЕКЉП јер је тражиоце азила вратила у Грчку (у складу са правилима из Даблин уредбе), иако је знала каква је ситуација тамо, налазећи да је тако Белгија прекршила и чл. 13 ЕКЉП (право на делотворан правни лек), будући да није дала ваљане разлоге за своје пресуђење.⁵⁵⁸

⁵⁵⁴ Council Regulation (EC) No [343/2003](#) of 18 February 2003 за установљавање критеријума и механизма за утврђивање државе чланице одговорне за разматрање захтева за азил поднетих у једној од држава чланица од стране држављанина треће земље.

⁵⁵⁵ Анђела Ђукановић, Заштита људских права тражилаца азила и илегалних миграната – пракса европског суда за људска права, у „Међу народни проблеми“, вол. LXV. број 4. из 2013. године, 38.

⁵⁵⁶ *Tarakhel v. Switzerland*, App no 29217/12, ECtHR, 4 November 2014.

⁵⁵⁷ *M.S.S. v. Belgium and Greece*, App no 30696/09, ECtHR, 21 January 2011.

⁵⁵⁸ Видети више: Joana Lenart, 'Fortress Europe': Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom, *Merkourios, Utrecht Journal of International and European Law*, 2012.-Vol.28/Issue 75, 16.

Од великог значаја за заштиту људских права миграната је и пресуда ЕСЈП-а Хирси Јама и други против Италије⁵⁵⁹, будући да се овим случајем доводе у питање стратегије појединих земаља у борби против илегалних миграција. Наиме, у овом случају су илегалне мигранте из Либије пресрели представници италијанских власти, спречивши њихов долазак на територију Италије, а који су се бранили на тај начин да нису знали која је њихова крајња дестинација, као и да нису имали могућности да поднесу захтев за азил.⁵⁶⁰ Суд је у пресуди заузео став да она страна уговорница која спроводи враћање миграната, треба да осигура да земља посредник гарантује да ће лице бити враћено у земљу порекла без ризика са којима је суочено.⁵⁶¹ У истом случају је Суд утврдио и кршење забране колективног протеривања странаца из члана 4. Протокола бр. 4. уз Конвенцију, као и права на делотворан правни лек из члана 13. Конвенције.

Након ових случајева, висок степен недоследности је утицао на дијалог између ова два суда. Иако изгледа да је законодавац у ЕУ подржао принципе утврђене у М.С.С. случају, Суд правде ЕУ је по свему судећи развио аутономно тумачење прописа. Уредба Даблин II је заснована на претпоставци да све државе чланице, надзиру поштовање основних људских права у ЕУ.⁵⁶²

Као последица оваквих одлука Суд правде ЕУ је у предмету Н.С.⁵⁶³ нашао да тражиоци азила не могу да буду враћени у Грчку по основу правила из Даблин уредбе, због недостатака у систему азила у тој држави, па би протеривањем у тим случајевима био прекршен чл. 4 Повеље ЕУ о људским правима (чл. 3 ЕКЈП).

⁵⁵⁹ Hirsi Jamaa and Others v. Italy [GC]. Представка бр. 27765/09

⁵⁶⁰ Ibid. пара.11

⁵⁶¹ Ibid. пара.147.

⁵⁶² Giulia Vicini, The Dublin Regulation between Strasbourg and Luxembourg: Reshaping non-refoulement in the Name of Mutual Trust?, European Journal of Legal Studies, Volume Issue 19, <http://www.ejls.eu/19/222UK.htm> (април 2016. године); видети још: Lina Vosyliute The ECtHR and the ECJ Overlapping Jurisdictions on Common EU Asylum Policy Issues: What Matters?, Human Rights MA Central European University, Budapest, https://www.academia.edu/2706355/ECtHR_and_ECJ_Overlapping_Jurisdiction_on_Common_EU_Asylum_Policy_Issues_What_Matters (април 2016. године);

⁵⁶³ N.S. v. Secretary of State for the Home Department Case C-411/10

Пре доношења пресуде у предмету Таракхел, Суд правде ЕУ је разјаснио свој положај у предмету Абдулахи⁵⁶⁴ крајем 2013. године, у коме је пошао од претпоставке да све државе чланице штите људска права. Надаље, у ситуацији када су се две државе чланице сложиле која од њих је држава чланица првог овлашћеног уласка (одговорност према правилима Даблин уредбе), тражилац азила може да оспори ту одлуку, указујући само на системске недостатке у поступку азила и услове за пријем кандидата за азил, у држави чланици која се сматра одговорном за захтев за азил, док је ЕСЈП више посвећен заштити људских права тражилаца азила.⁵⁶⁵ Дакле одступања између судова у вези спровођења уредбе Дублин, показују да је приступ Суда правде, који оправдава заштиту међусобног принципа поверења у праву ЕУ, у супротности са клаузулама утврђеним у члановима 52 и 53 Повеље о људским правима ЕУ и излаже државе чланице судској контроли од стране ЕСЈП, као што је то у случају Таракхел јасно показано. Дакле из Абдулахи случаја, произлази снажно инсистирање на ефикасности Дублин система, за разлику од случаја Таракхел, из кога произлази јасна порука да не постоји једноставно правило када ову уредбу треба у потпуности применити.⁵⁶⁶

Изгледа да, како то и Д. Халберстам закључује, Суд правде ЕУ брине да би након приступања ЕУ Конвенцији, државе чланице све више водиле рачуна о примени ЕКЈП, те занемариле своје обавезе према ЕУ у погледу кршења индивидуалних права. Уосталом, како именовани указује, када Конвенција обавезе и ЕУ, системски недостаци Суда правде ЕУ у поступку везаном за одлучивање о захтеву за азил, се неће сударити само са обавезама држава чланица према Конвенцији, него и са обавезама ЕУ према Конвенцији.⁵⁶⁷

⁵⁶⁴ Shamsu Abdullahi v Bundesasylamt, Case C-394/12 - Abdullahi, Judgment of the Court /Grand Chamber/ of 10 December 2013.

⁵⁶⁵ Daniel Halberstam, 130.

⁵⁶⁶ Steve Peers, „Tarakhel v Switzerland: Another nail in the coffin of the Dublin system?“, [EU Law Analysis](#)

Expert insight into EU law developments, новембар 2014. године.

⁵⁶⁷ Daniel Halberstam, 127.; Видети још: Steve Peers, “The EU’s Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare”, German Law Journal, Vol. 16 No. 01, 2015., 220.

Имајући у виду све наведено, нејасне одредбе Даблин уредбе су довеле до конфузије код држава чланица, и то на пољу њихових међународних обавеза, с једне стране, и обавеза према ЕУ, с друге стране, а у потрази за уравнотеженошћу.

Поред наведеног, несугласице могу да се јаве и у примени Повеље о правима ЕУ од стране Суда правде ЕУ, у односу на друга акта ЕУ. Ово илуструје случај Шварц.⁵⁶⁸ Наиме, право на заштиту личних података гарантовано је Уговором о функционисању Европске уније (чл. 16. ст. 1), и представља самостално људско право према чл. 8. Повеље о основним правима ЕУ, у којој се ово право утврђује тако да се свима гарантује право на заштиту личних података, те да се исти морају обрађивати поштено у за то утврђене сврхе, на основу пристанка особе о којој је реч, или на неком другом легитимном основу, утврђеном законом. С тим у вези, Уредбом бр. 2252/2004 захтева се прикупљање биометријских идентификационих елемената како би се успоставила поуздана веза између изворног материјала и исправе, те је у ту сврху тражен отисак прста. Како је то М. Шварц одбио, захтев за издавање пасоша је исто тако одбијен, те је исти поднео тужбу Суду правде ЕУ, оспоравајући, између осталог, и означену Уредбу. Суд је нашао да мере које се спроводе путем аката ЕУ треба да буду одговарајуће за постизање циља који се жели испунити и не би смеле одступити од оног што је потребно за то испуњење, односно треба да одговара циљевима од општег интереса које ЕУ признаје или потреби заштите права и слобода других особа. Следствено томе, у конкретном случају је Суд становишта да давање отиска прста, не ствара личну неугодност, ни телесну ни душевну, те се тим чином не крше права из чл. 8 наведене Повеље, у поређењу са циљем који се жели постићи – спречавање незаконитог уласка лица на подручје ЕУ.⁵⁶⁹ Дакле, Суд правде ЕУ, у оквиру ЕУ, тешко прихвата да да предност примени Повеље о заштити људских права на уштрб примене Уредбе која регулише стандарде за сигурносна обележја и биометријске податке у путним исправама, те је тешко очекивати да ће дати предност примени ЕКЈП када се покрене питање заштите људских права на територији ЕУ.

⁵⁶⁸ Michael Schwarz v. Stadt Bochum, C-291/12, EU:C:2013:670, 40.

⁵⁶⁹ Ibid. пара. 45.

Разилажења у ставовима два европска суда указују на потребу да се ЕСЈП постави као последња инстанца у заштити људских права на целом простору ЕУ, али и на то да ће и даље бити отпора приступању ЕУ Конвенцији, јер Суд правде ЕУ, а и низ других субјеката у ЕУ, неће бити спремни да приоритете ЕУ подреде до краја заштити људских права, на начин како их тумачи и примењује Европски суд за људска права.

2.3. Став Суда правде ЕУ о односу система заштите људских права у ЕУ и другим међународним организацијама

Један од најзначајнијих случајева у судској пракси Суда правде ЕУ јесте случај Кади и Ал Баракат (спојени предмети),⁵⁷⁰ а који илуструје спољне односе права ЕУ и других међународних организација, прецизније, питање да ли резолуција Савета безбедности УН треба да ужива примат над правом Европске уније. Суд правде ЕУ није дозволио овакав примат, те је оваква одлука изазвала бројне критике и поделу стручне јавности.⁵⁷¹

Сходно одређеном броју резолуција Савета безбедности, све државе чланице Организације Уједињених народа морају замрзнути финансијска средства под директним или индиректним надзором особа или субјеката повезаних са Осамом бин Ладеном, мрежом Ал-Каида или талибанима. Како би се овакве резолуције спровеле у Европској унији, Савет ЕУ је донео Уредбу бр. 467/2001 којом налаже замрзавање средстава особа и субјеката чије се име налази на попису приложеном Уредби. Тај се списак редовно мења како би се узеле у обзир промене на списку Комитета за санкције, тела Савета безбедности. Тако је овај Комитет одредио Јасина Абдуллаха Кадија, са пребивалиштем у Саудијској Арабији, као особу повезану с Осамом бин Ладеном и мрежом Ал-Каида, и његово име је 17.10.2001.

⁵⁷⁰Y.A.Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council and Comission, T-315/01, 21.Sepember 2001. и Y.A.Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council and Comission, C-402/05 and C-415/05, (2008) ECR I-6351

⁵⁷¹ Juliane Kokott and Christoph Sobotta, The Kadi Case – Constitutional Care Values and International Law – Finding the Balance?, The European Journal of International Law, Vol.23 no.4, 2.

године било додато на списак. Такође је његово име било додато дана 19.10.2001. године и на списак из Анекса 1 Уредбе (ЕЗ) број 2062/2001 Европске комисије.

Јасин Абдулах Кади је тим поводом дана 18.12.2001. године покренуо поступак пред Првостепеним судом за поништај Уредбе (ЕЗ) број 2062/2001 и Уредбе Европске комисије бр.2062/2001, а затим и за поништај Уредбе бр. 881/2002, која је такође у саставу садржала спорни списак. Наиме, Јасин Абдулах Кади је поднео тужбу против Савета и Комисије са захтевом да буду поништене означене Уредбе Комисије и Савета у делу у којем се ова акта на њега односе, пре свега заснивајући тужбу на повредама људских права и то права да буде саслушан, права на имовину и начело пропорционалности, те право на делотворно преиспитивање казне пред судом.

Иначе, упоредо са Јасином Абдулахом Кадијем, Међународна фондација Ал Баракат је, заједно са још три лица (с тим да су два током поступка одустала од тужбе, па је остао само Ахмед Али Јусуф), дана 10. децембра 2001. године пред Првостепеним судом покренула поступак за поништај Уредбе (ЕЗ) број 467/2001 Савета ЕУ и Уредбе (ЕЗ) број 2199/2001 Европске комисије, као и за поништај Уредбе (ЕЗ) број 881/2002 Савета ЕУ. Поништај се односио на део уредби који се односи на ову фондацију. Тужени су и у овом предмету били Комисија и Савет ЕУ, а на чијој страни се, у својству умешача, укључило Уједињено Краљевство.

Првостепени суд је 2005.године, донео своје прве пресуде⁵⁷² о актима донесеним у оквиру борбе против тероризма, сматрајући да европске уредбе којима се спроводе мере Савета безбедности УН уживају изузеће од судске надлежности, те прихватио приговоре тужених у погледу надређености међународног правног поретка успостављеног према Повељи УН комунитарном правном поретку, с тим да је овај суд у образложењу поменуо и то да посматрано са тачке међународног права, обавезе држава чланица УН по основу Повеље УН, имају превагу над националним правом или правом по основу међународног уговора, укључујући, за

⁵⁷² Y.A.Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council and Comission, C-402/05 and C-415/05, (2008) ECR I-6351.

оне које су међу њима чланице Савета Европе, њихове обавезе према ЕКЉП, односно обавезе по основу Уговора о оснивању ЕЕЗ и Бечке конвенције, за оне које су чланице Заједнице.⁵⁷³ Надаље, Првостепени суд је навео да постоји ипак ограничење да резолуције Савета безбедности УН имају обавезујуће дејство, истичући да исте морају да поштују норме *ius cogens*-а, односно да уколико их не би поштовале, оне не би биле обавезујуће ни за државе чланице.⁵⁷⁴ Упркос овим наводима, Првостепени суд је констатовао да није било повреде људских права и то права да буде саслушан, права на имовину и начело пропорционалности, те право на делотворно преиспитивање казне пред судом.

Надаље, у току поступка по жалби, Суд правде је у пресуди из 2008. године⁵⁷⁵ оценио да судови Уније морају осигурати целовит надзор законитости аката Уније, укључујући оне којима се спроводе резолуције Савета безбедности Уједињених народа. Дакле, оценио је да обвезе које произлазе из међународног уговора, не могу бити супротне начелу поштовања основних права од стране аката Уније. Следствено томе је Суд поништио Уредбу којом је име Ј. А. Кадија додато на списак особа повезаних с Осамом бин Ладеном будући да је та Уредба кршила више основних права која је Ј. А. Кади имао по основу права Уније (права на одбрану, право на делотворну судску заштиту).⁵⁷⁶ Наиме, Ј. А. Кадију није саопштен ниједан доказ поднет против њега, па чак ни разлози његовог уписа на спорни списак.

Након те пресуде, Европска комисија је Ј. А. Кадију дала образложење уписа на списак који јој је дао Комитет за санкције. Након што је прикупила изјашњење Ј. А. Кадија у односу на те разлоге, одлучила је, новом уредбом⁵⁷⁷, задржати његово име на списку Уније особа на које се односе рестриктивне мере.

⁵⁷³ Ibid. para. 181, видети још para 182-208.

⁵⁷⁴ Ibid. para. 230.

⁵⁷⁵ Y.A.Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council and Comission, T-315/01, 21.Sepember 2001.

⁵⁷⁶ Ibid. para.285.

⁵⁷⁷ Уредба бр.1190/2008 од 28.11.2008. године којом је делимично модификована Уредба Савета ЕУ бр.881/2002

Тумачећи пресуду у случају Кади, Суд правде је поништио нову уредбу Комисије, сматрајући да је на њему да осигура целовит и строг судски надзор законитости тог акта, на основу елемената података и доказа нераздвојивих од поткрепљујућих разлога. Будући да ти елементи нису били саопштени и да су му се наводи садржани у образложењу Комитета за санкције чинили превише неодређеним, Првостепени суд је утврдио кршење права на одбрану Ј. А. Кадија, као и његовог права на делотворну судску заштиту.

Комисија, Савет ЕУ и Уједињено Краљевство поднели су жалбе против те пресуде, у којој је утврђено да у оквиру поступка уписа или задржавања имена на списку особа осумњичених за повезаност с тероризмом, надлежно тело Уније мора саопштити заинтересованом лицу елементе на којима заснива своју одлуку. Дакле, њему мора да буде доступно, барем образложење од Комитета за санкције за одлуку о примени рестриктивних мера против њега. Осим тога, то тело мора омогућити особи на коју се мера односи, да изнесе своје мишљење у односу на разлоге изнесене против њега и мора испитати изјашњење заинтересованог лица на основаност тих разлога. У том контексту, ако је потребно, на том телу је да затражи сарадњу од Комитета за санкције и преко њега, члана ОУН-а који је предложио упис дотичне особе на списак, како би му били саопштени подаци или докази, било поверљиви или не, који му омогућавају да брижљиво и непристрасно испита основаност разлога у питању. Надаље, у оквиру испитивања законитости тих разлога, суд Уније, мора проценити може ли се оправдати стављање одређеног лица на списак који је саставило надлежно тело Уније, те може да затражи од тог тела да му предочи податке или доказе. Тако, у случају да се оспорава стављање на списак одређеног лица, то тело мора утврдити основаност разлога изнетих против одређеног лица, дакле терет доказа је на том телу, а не на лицу које се ставља на списак, јер се доказују позитивне чињенице, а не негативне, односно да не постоји основан разлог за стављање на спорну листу. При томе, и у случају да се пруже релевантни подаци и докази за стављање на списак, Суд Уније мора да провери тачност наведених података и оценити доказну снагу истих, те ценити изјашњење лица које је у питању. С тим да када су у питању важни разлози везани за сигурност Уније или њених држава чланица,

суд ЕУ може сам позивајући се на тајност података, да провери основаност разлога које је навело надлежно тело Уније, а због којих се противи изјашњењу лица која се стављају на списак. Тако, у случају да су разлози за саопштавање дотичном лицу такве природе, да се по процени надлежног тела исти не противе саопштавању истих дотичном лицу, суд ЕУ ће да приступи оцени законитости побијаног акта, док је у супротном потребно направити равнотежу између захтева везаних за право на делотворну судску заштиту и разлога који се тичу сигурности Уније њених држава чланица или вођења њихових међународних односа. У сваком случају на Суду је да оцени да ли и у којој мери, неоткривање података лицу које се ставља на спорни списак и његова немогућност да се изјасни о томе, утиче на доказну снагу поверљивих података.⁵⁷⁸

Према становишту Суда, важно је да је бар један од разлога наведен у образложењу Комитета за санкције, и то довољно прецизан и конкретан, па чак и да остали разлози нису образложени, не може представљати основ за поништење Одлуке.

У конкретном случају, Суд је становишта да је, супротно анализи Првостепеног суда, већина разлога скупљених против Ј. А. Кадија, довољно прецизна и конкретна како би омогућила остваривање права на одбрану, као и судског надзора законитости побијаног акта, те сматра да, будући да ниједан податак ни доказ није изнет како би подржао наводе које је Ј. А. Кади одлучно оповргнуо, о његовој умешаности у активности повезане са међународним тероризмом, ти наводи нису такве природе да би оправдали доношење, на нивоу Уније, рестриктивних мера у односу на њега. Следствено томе, Суд сматра да, упркос погрешној примени права од стране Првостепеног суда у тумачењу права на одбрану и права на судску заштиту, нова уредба Комисије мора да буде поништена и Суд стога одбија жалбе које су поднеле Комисија, Савет ЕУ и Уједињено Краљевство.⁵⁷⁹

⁵⁷⁸ Y.A.Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council and Comission, пара.316-326

⁵⁷⁹ Ibid.

Посматрајући првостепено пресуђење, поједини аутори сматрају да је Првостепени суд на неки начин поступао недоследно, пре свега из разлога што је себи дао за право да да оцену сагласности аката донетих у складу са резолуцијом Савета безбедности УН са стандардима заштите основних права које чине део *jus cogens*, а затим веома ограничено испитао један од тих аката.⁵⁸⁰ Удомаћој стручној литератури се среће становиште да је Првостепени суд имао обавезу да се стави у позицију Савета безбедности УН, који је донео спорну Уредбу, а да је при томе исти имао право да оцени усклађеност резолуције са циљевима и начелима Повеље УН, између осталог, и са нормама које се тичу заштите људских права, те да је Првостепени суд требало да има на уму стандард који карактерише цео систем норми заштите људских права, а не само онај присутан у *jus cogens*.⁵⁸¹ Међутим, М. Лукић, с друге стране, сматра да оваква одлука Првостепеног суда поштује хијерархију права и представља покушај да у чврсто уређен правни систем, повеже важеће правне норме, и то од норми међународног обичајног права до оних које имају извор у правима држава чланица.⁵⁸²

Међутим, посматрајући целокупан поступак, А. Пош је становишта да овакво пресуђење представља снажну посвећеност основним правима и владавини права у Европи, те да се случај Кади залаже да регионални судови на неки начин изврше притисак на Савет безбедности УН да промени своју политику према заштити људских права.⁵⁸³

С друге стране, постоје и становишта да је управо случај Кади дао основу за постизање адекватне равнотеже између вредности уставног система, пре свега заштите људских права, и делотворних међународних мера у борби против

⁵⁸⁰ Mielle Bulterman, „Fundamental rights and the Unated Nations Financial Sanction Regime: The Kadi and Yusuf Judgments of the Court of first Instance of the European Communities“, Leiden Journal of International Law 19/2006,771-772.

⁵⁸¹ Б. Ракић, „Европски суд правде између људских права и борбе против тероризма – однос међународног и европског права“, Анали Правног факултета у Београду, часопис за правне и друштвене науке, бр. 2009-2, 180-181.

⁵⁸² М.Лукић, 231.

⁵⁸³ Albert Posch, „The Kadi case: rethinking the relationship between EU law and international law?“, The Columbia Journal of European Law Oniline, Vo. 15, 2009., 4-5., видети још М.Лукић, „The Security Council's Targeted Sanctions in the Light of Recent Developments Occuring in the EU Context“, Annals of the Faculty of Law Belgrade – Belgrade Law Review 3/2009, 239-250.

тероризма.⁵⁸⁴ Надаље, у стручној јавности, постоји и становиште да је случај Кади послужио Суду правде ЕУ да потврди аутономију европске јурисдикције у односу на међународни правни систем, и да се придржава принципа права ЕУ, у односу на вољу међународног тела, као што је Савет безбедности УН, али и да истакне своју јачу снагу, као представник судске власти, над актима Комисије као представника извршне власти.⁵⁸⁵

Поред овог постоје и аутори који не придају велики значај пресуди у случају Кади, сматрајући да иста не доноси ништа ново када је став Суда правде ЕУ у питању, већ да је само значајна са аспекта развоја комунитарног права и одређивања његовог положаја и структуре у међународном правном поретку.⁵⁸⁶

Различите ставове Првостепеног суда и Суда правде ЕУ, покушала је да помири Г. де Бурка, залажући се за измирење супротстављених тенденција.⁵⁸⁷ Наиме, иста је становишта да се приступи, с једне стране, Првостепеног суда случају Кади, према којем се устројава снажна хијерархија правне снаге у оквиру системског јединства међународног правног поретка и регионалног европског поретка, и становиште Суда правде који, с друге стране, одбацује овакав приступ и Европску заједницу представља као одвојен и независан систем, који одређује свој однос према међународном поретку, могу приближити кроз један меки конституционалистички приступ, према коме би Суд правде ЕУ, као правосудна грана значајне регионалне организације, требало ипак да се позове на норме међународног права, без обзира што је одбио да имплементира резолуције Савета безбедности УН, а не искључиво да се позива на унутрашње стандарде, чиме би пружио бољи пример другим државама и организацијама које разматрају имплементацију режима санкција УН.⁵⁸⁸

⁵⁸⁴ Juliane Kokott and Christoph Sobotta, 10.

⁵⁸⁵ Alisa Shekhtman, „Kadi v. Comission: A Case Study of the development of a Rights-Based Jurisprudence for the European Court of Justice“, Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union, Vol. 2011, Article 9, 102. <http://scholarship.claremont.edu/urceu/vol2011/iss1/9>

⁵⁸⁶ P. Eeckhout, „Kadi and Al Barakaat: Luxembourg is not Texas – or Washington DC“, EJIL: Talk! European Journal of International Law: www.ejiltalk.org 28.март.2016. године

⁵⁸⁷ G.de Burca, „The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi“, Jean Monet Working Paper 01/09.

⁵⁸⁸ Ibid. 55.

Ипак, случај Кади нас оставља са бројним отвореним питањима која се тичу структуре међународног правног уређења. Наиме, мишљења смо да Суд правде ЕУ, доносећи пресуду у конкретној правној ствари, није установио хијерархију између европског и међународног права, но је више нагласио приоритет обавеза према Повељи УН, истичући на тај начин да судско преиспитивање покрива сва акта Заједнице, чак и ако су донета да би оснажила резолуције Савета безбедности УН. Овим је дакле, Суд правде ЕУ дао свој став о односу система заштите људских права у ЕУ и другим међународним организацијама, конкретно Саветом безбедности УН, чинећи значајан корак ка аутономији комунитарног у односу на међународни правни поредак, када је у питању заштита људских права. Дакле, и овај случај у судској пракси Суда правде ЕУ одише тежњом да Суд правде ЕУ преузме искључиву надлежност над системом заштите људских права у ЕУ.

V ЗАКЉУЧАК

Докторска дисертација са насловом *"Приступање Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода"* настоји да допринесе разумевању правних последица евентуалног приступања Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, кроз адекватну теоријску и практичну анализу, с нагласком на анализу релевантних случајева судске праксе Суда правде ЕУ, из којих произлази да је принцип људских права један од општих принципа права Заједнице, као и праксе Европског суда за људска права, налазећи додирне тачке у сегменту заштите људских права и основних слобода.

Важан сегмент дисертације базиран је на анализи развоја људских права кроз историју и кроз акте регионалних међународних организација, најзад на компаративној анализи заштите људских права у правном систему ЕУ и у систему Савета Европе. С тим у вези, предочена је и еволуција програмских политика о људским правима у ЕУ до данашњих дана.

Важно је истаћи да је, поред досадашње анализе, првенствено усмерене на судску праксу Европског суда за људска права, која је основна права и опште принципе постављала као ограничења за поступања Заједнице и земаља чланица, у дисертацији заштита људских права представљена као циљ ЕУ, односно извор овлашћења Заједнице.

Наиме, Европска унија је међународна организација са елементима наднационалности, будући да у себи садржи све елементе наднационалности, односно да има тело у коме службеници раде искључиво у интересу организације, не представљајући, при томе, државе чланице из којих долазе и од чијег су утицаја у свом раду независни; правни акти које доноси организација су обавезујући, како за државе чланице које су гласале за, тако и оне које су гласале

против њих; одлуке које доноси организација директно обавезују физичка и правна лица у државама чланицама, чак и без доношења спроводећих аката државе чланице; најзад, у оквиру Уније постоји судски орган чија је надлежност обавезна (државе чланице не могу бирати да ли ће своје спорове решавати пред овим судом), и чије одлуке су обавезујуће и коначне.

Лисабонским уговором су, чињеница, ојачане демократске вредности ЕУ и циљеви ЕУ. Наиме, Лисабонски уговор допуњава и ажурира раније уговоре ЕУ, узимајући при томе у обзир да се Унија знатно развила у претходних 50 година. Надаље, врло је важно истаћи да Лисабонски уговор штити права грађана кроз Повељу о основним правима, затим да јача улогу Европског парламента и даје нову снагу националним парламентима, те да процес одлучивања на европском нивоу чини ефикаснијим, у исто време штитећи права сваке земље чланице. Дакле, усвајање Лисабонског уговора је у многоструком допринело јачању владавине права и обезбеђивању заштите људских права, чиме је ЕУ на неки начин потврдила своју тежњу ка усклађивању захтева социјалне правде и гаранције основних права, с једне стране, и обезбеђивање континуираног економског развоја конкурентности, с друге стране.

Све наведено је тесној вези са обавезама Европске уније наметнутим овим Уговором, а то су да ЕУ пружа људима простор слободе, безбедности и правде без унутрашњих граница, да ради за одрживи развој Европе базиран на уравнотеженом економском расту и стабилности цена и високо конкурентној тржишној економији, тежећи пуној запослености и друштвеном напретку, сузбија социјалну искљученост и дискриминацију, те промовише социјалну правду и заштиту, економску, социјалну и територијалну кохезију и солидарност међу чланицама, остаје посвећена економској и монетарној унији уз евро као валуту и да подржава и промовише вредности Европске уније широм света и доприноси миру, безбедности, одрживом развоју земље, солидарности и поштовању међу људима, слободној и фер трговини, искорењавању сиромаштва. Најзад, да доприноси заштити људских права. Дакле, Лисабонски уговор је сачињен и

закључен да, у одређеном смислу, Европској унији пружи средство за постизање свих наведених циљева.

Европска конвенција о људским правима и и основним слободама, иако формално није део права ЕЗ, најчешћи је извор права коме се прибегава у одлучивању о основним правима у ЕЗ. Наиме, људска права представљају основ сваког правног система, па је стога основано очекивати и од Европске уније као ентитета да у свом деловању и иступању поштује међународно право, принципе предвиђене међународним правом, као и принципе заштите људских права прописане међународним инструментима, пре свега Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода.

У том смислу је важно било истаћи значај пресуде Штаудер (1969) у којој је суд заузео став о постојању основних права која су садржана у општим начелима комунитарног права. Поред тога битно је било поменути и пресуду у случају Босфор против Ирске (2005), која показује важност приступања ЕУ Конвенцији, у циљу комплетирања контролног механизма Конвенције.

У вези с претходно наведеним, следи да би приступањем ЕУ Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, одлуке ЕУ постале подложне контроли Европског суда за људска права, чиме би се обезбедила још једна инстанца за контролу аката ЕУ, а таквом двоструком контролом аката, те јачањем механизма судске контроле и заштите, уједно би се унапредила владавина права у Европској унији, као и укупна политика људских права на нивоу ЕУ. На тај начин би се подстакао усклађени развој судске праксе, односно умањила могућност противречности у судској пракси судова у Стразбуру и Луксембургу. С друге стране, на појединачном нивоу, корист од приступања Европске уније Европској конвенцији, огледала би се у томе да би грађанима на тај начин била пружена заштита у односу на акте ЕУ.

Како би се узеле у обзир специфичне институционалне карактеристике ЕУ код признавања надлежности Суда у Стразбуру, Нацрт споразума о приступању ЕУ

Конвенцији, предвидео је измене и допуне правног система Европске конвенције. Међутим, за сада није сигурно да ће механизми предвиђени у Нацрту споразума, испунити свој циљ. Ово с разлога што право ЕУ и област Конвенције не прате исту логику.

Наиме, у свом писаном Мишљењу о Нацрту споразума о приступању Европске уније Конвенцији за заштиту људских права и основних слобода бр. 2/13 из децембра 2014. године, које представља једну од последњих реакција на предметни Нацрт споразума о приступању ЕУ Конвенцији, Суд правде ЕУ наглашава да ЕУ није држава, у правом смислу, већ међународна творевина *sui generis*, чије право има специфичне карактеристике. Суд је, с тим у вези, предложио низ амандмана на предметни Нацрт споразума, који суштински полазе од чињенице да државе чланице треба да поштују одредбе Повеље о правима ЕУ, будући да је право ЕУ у целости усклађено са свим стандардима везаним за људска права. Наиме, Суд сматра да је потребно спречити да члан 53 Конвенције власти државе чланице да стандарде поштовања људских права подигну на виши ниво у односу на оне који су предвиђени Повељом ЕУ о људским правима. Затим је Суд у Мишљењу нагласио да државе чланице не би требало спорове у вези са правом ЕУ да износе пред Суд у Стразбуру. Према Мишљењу Суда је, даље, важна гаранција да заједничка одговорност ЕУ и њених држава чланица за кршење Конвенције не може да утиче на резерве које је држава чланица ставила на Конвенцију. Суд се такође залаже да се обезбеди да само институције ЕУ буду те које могу да одлуче да ли је Суд већ поступао по одређеном питању, и, коначно, да се ограничи улога ЕСЈП да одлучује о питањима спољне политике ЕУ. Дакле, намеће се закључак да Суд захтева да систем Конвенције остави Унији широко поље слободне процене када је реч о заштити људских права. У таквој ситуацији се доводи у питање сам значај, најзад и смисао приступања Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода. С друге стране, Суд не даје јасно објашњење како би специфичности права ЕУ уопште биле угрожене када би ЕСЈП вршио директан надзор над поштовањем људских права у Унији.

Ипак, процес приступања ЕУ Конвенцији је започет, следствено томе и успостављање европског јавног реда, у коме веома важну улогу има заштита људских права, је такође покренуто, стога је потребно успоставити институционалну равнотежу у правним порецима ЕУ и ЕКЉП, као и националним правним порецима, и ускладити га са релевантним одредбама чл. 6 УЕУ и Протоколом 8 уз Лисабонски уговор.

Наиме, кроз судску праксу је још давних дана наметнута потреба за успостављањем јединственог система заштите људских права у Европи. Тако, из релевантних случајева, као што су Босфор, Коста и Ван Генд & Лос, проистиче да је принцип људских права један од општих принципа права заједнице. Тако су кроз ове примере из судске праксе постављени и критеријуми на основу којих се појединац може позвати на одређену одредбу права Заједнице у националним судовима.

У случају Босфор, који представља заокрет у развоју заштите људских права у оквиру Европске уније, Суд је заузео став да би ослобађање држава уговорница од обавеза које имају према Конвенцији било несагласно са сврхом и циљем Конвенције, те умањила њена делотворност. Најзад, мишљење је Суда у Стразбуру да су поступци државе предузети ради повиновања правним обавезама наметнутим изван оквира Конвенције, оправдани све дотле док се сматра да су основна права заштићена, како у погледу битних гаранција које пружа, те и у погледу механизма којима контролише њихово поштовање, на начин који се може сматрати барем једнаким оном који пружа Конвенција. Дакле, држава уговорница остаје одговорна по Конвенцији за сва дела која су изван њених строгих међународних обавеза.

Имајући у виду досадашњи ток поступка по питању предметног приступања Европске уније Конвенцији, становишта смо да је у највећем делу аутономија правног поретка ЕУ заштићена.

Наиме, очување особености правног поретка ЕУ гарантовано је, између осталог, управо Нацтром предвиђеним учешћем ЕУ у надзорним телима Конвенције, дакле у ЕСЈП, Скупштини и Комитету министара. Надаље, када је реч о избору судије ЕСЈП од стране Скупштине, у одредби чл. 6 ст. 1 Нацрта је прописано да посланици Еворопског парламента учествују са правом гласа на заседањима Скупштине која се одржавају у ту сврху. Такође, када је реч о учешћу у Комитету министара, Нацрт споразума у својој одредби чл. 7 ст.2 предвиђа да Унија има право да учествује на седницама Комитета када доноси одлуке о извршавању надлежности које су му додељене на основу Конвенције, те да у том погледу Унија има право гласа као и остале чланице Савета Европе. С тим у вези, ваља исаћи и то да би у случају приступања ЕУ Конвенцији, Унија са њеним чланицама имала већину гласова у Комитету (односно 29 гласова од укупно 48 чланица Комитета). Поред тога, мишљења смо да је аутономија правног поретка Уније очувана и кроз одредбе Нацрта споразума које уводе коресподентни механизам, тако што пресуда ЕСЈП у предмету у којем је Унија коресподент, не може утицати на надлежност Уније, те јој не може створити обавезе које превазилазе оне које она има на основу надлежности поверених Уговорима. И кроз предлог да ниједна од одредаба Конвенције или њених протокола не може наметнути Унији обавезу предузимања аката или усвајања мера за које не би имала надлежност на основу права Уније, Нацрт споразума о приступању гарантује аутономију Унији. Приступање не би утицало ни на надлежности институција Уније у односу на Конвенцију. Овде ваља напоменути је Нацтром предвиђена и ситуација када суд државе чланице утврди да њен акт или пропуст повређује основно право гарантовано на нивоу Уније, а које одговара праву гарантованом Конвенцијом, и да је та повреда у вези с одредбом секундарног права Уније, тада тај национални суд нема право сам, као претходно питање, утврдити неваљаност акта Уније који садржи ту одредбу и не применити ту одредбу, јер једино Суд у оквиру претходног поступка може прогласити неваљаност тог акта. Међутим, ако се накнадно пред ЕСЈП у погледу истог акта истакне повреда истог основног права, како је гарантовано Конвенцијом, пресудом ЕСЈП којом се утврди таква повреда, биле би везане и институције Уније, укључујући и Суд ЕУ. Најзад, када је реч о утицају приступања ЕУ Конвенцији на овлашћења Суда, задржана је могућност да

се спорови о тумачењу и примени одредаба Конвенције, нарочито основних права утврђених на нивоу Уније и у Повељи, изнесу пред Суд.

Дакле, у основи је према нашем становишту, створен чврст темељ да до приступања ЕУ Конвенцији, дође. Дијалог јурисдикција Европског суда за људска права и Суда правде ЕУ, који је актуелан по питању унификације система заштите људских права у Европи, те услед различитих поимања целисходности стварања таквог јединственог судског система, могао би бити надограђен и кроз праксу ових судова. Наиме, и у недостатку савршених правних правила, мишљења смо да ће судска пракса и судска креативност одиграти важну улогу у развоју процеса систематизације људских права, кроз будуће одлуке два европска суда, а имајући у виду да је и у досадашњој пракси ових судова ово питање разматрано.

Европска унија је, дакле, еволуирала од економске заједнице у политичку унију са проширеним надлежностима на области које су осетљиве на кршења људских права, при чему Унија има овлашћења која су јој државе чланице пренеле. С обзиром да ЕУ није приступила Европској конвенцији о људским правима, то значи да више одлука и законских аката излази изван оквира Конвенције и не може директно да се оспорава од стране појединаца. Остваривање тих овлашћења од стране ЕУ може додатно да омета обавезу држава чланица прописаних Европском конвенцијом, али ЕУ не може бити позвана на одговорност, јер је Европски суд за људска права нема такву надлежност. Чини се, дакле, логичним да ЕУ буде везана истим обавезама у смислу заштите људских права, као њене државе чланице, иако је то у овом моменту и законски и технички комплексно, али би то ипак послужило да се премости јаз у законски обавезујућем статусу Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у Европи. Приступање ЕУ Конвенцији би на неки начин обезбедило лакши приступ физичких лица Суду ЕУ који је за сада, према важећој регулативи, ограничен, самим тим ограничена је и заштита људских права. Приступање би увело спољну одговорност о људским правима у ЕУ и на тај начин допринело кредибилитету Уније, која се непрестано профилише као светски заштитник људских права. Након приступања ЕУ Конвенцији, институцијама ЕУ ће бити омогућено да

директно аплицирају Европском суду за људска права у Стразбуру. Штавише, њихова акта могу постати и предмет жалбе пред Судом у Стразбуру. Приступање би, стога, затворило одређене пропусте и празнине у нормативној заштити људских права унутар ЕУ и обезбедило грађанима Европе јединство у систему заштите ових права.

Ово су, дакле, неки од разлога који говоре у прилог приступању Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода. Супротстављено становиште, пре свега Мишљење Суда правде бр. 2/13 говори да би подвргавање ЕУ надлежности Европског суда за људска права, могло угрозити специфичности ЕУ и права ЕУ, те да постоји могућност да би потчињеност ЕУ правосудном систему Европске конвенције изменила право ЕУ, а, да при томе, према овом становишту, ништа није предвиђено у Нацрту Споразума да би се избегао такав ризик. Чињеница је да постојећи „уставни плурализам“ који је присутан у земљама чланицама ЕУ, а који се огледа у дељивости суверенитета ЕУ од суверенитета држава чланица, отежава успостављање јединственог система заштите људских права у Европи.

Споразум о приступању Европске уније Конвенцији до окончања истраживања које је предмет ове дисертације, није закључен. На основу изведених закључака, те кроз анализу Нацрта споразума о приступању Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода и Мишљења Суда правде бр. 2/13 из децембра 2014. године, може се закључити да би требало да се спроведу извесне реформе, како на страни ЕУ, тако и на страни Савета Европе, да би се сумње истакнуте у поменутом Мишљењу Суда отклониле, те да би до приступања дошло. Предуслов за то је свакако и унапређење, како политичке свести држава чланица, тако и њихових грађана.

Данас, када је свака држава уговорница Конвенције обавезна, не само да се не меша у права појединца, већ је дужна да предузима позитивне мере како би појединцу омогућила да ужива своја права, заштита људских права је подигнута на виши ниво, а заслуга се у великој мери може приписати Европском суду за

људска права, јер поред Конвенције, велики број гаранција поштовања људских права проистиче управо из судске праксе овог суда. Практика овог суда је у многоструком доприносу да корпус људских права на нивоу Европе представља кохерентан систем и велики значај Савета Европе у том систему није споран. У том смислу истичемо да кредибилитет Суда ЕУ не би био оспорен приступањем Европске уније Конвенцији, нити би његов легитимитет тиме био умањен. Дакле, када говоримо о приступању ЕУ Конвенцији, не дајемо примат ниједном од два европска суда, већ тежимо успостављању и усклађивању стандарда тумачења људских права и основних слобода на нивоу европског континента, а то је, сматрамо, могуће једино успостављањем јединственог система заштите. Према томе, једно легитимно и целисходно питање у целом процесу треба да буде да ли би се приступањем ЕУ Конвенцији допринело делотворној судској заштити европског грађанина, а становишта смо да би та заштита била делотворнија.

Имајући у виду наведену ситуацију, а при донетом Мишљењу 2/13, појам дијалога између два европска суда је донекле обесмишљен, утолико што је Суд у Стразбуру формално виша инстанца, свакако у ограниченом сегменту, а и тим пре што Суд правде ЕУ већ има изражену склоност ка властитом издизању изнад других судова, па је и било за очекивати да ће тешко прихватити подређеност другом европском суду.

Улога два европска суда је различита, а последица ове различите улоге резултирала је и различитим приоритетима. Наиме, док ЕСЉП води рачуна искључиво и изнад свега о људским правима, кључна брига Суда правде ЕУ је поштовање хијерархије норми у једном правном поретку који се поступно конституционализује, остварење јединственог тржишта, тј. простора где слободно циркулишу робе, лица, услуге и капитал, затим успостављање простора слободе, безбедности и правде итд, тако да су ту људска права само један од елемената о коме се води брига. Ово је у прошлости доводило до различите праксе два суда о појединим питањима (појам дома, право на азил итд.). Разлог за то делимично лежи у комбинацији одсуства стварне заштите људских права у оснивачким уговорима ЕУ и потенцијалној надмоћи и униформности ЕУ права, што даље

указује да Суд правде ЕУ мора и даље да користи опште принципе Конвенције, да инспирише и води аутономну заштиту права заједнице.

Неминовно је да би приступањем ЕУ Конвенцији дошло до преклапања и два система заштите људских права на истом географском подручју, односно на територији ЕУ, а то су дакле систем заштите који пружа ЕСЉП и систем заштите људских права који пружа Суд правде ЕУ. При томе национални судови у појединим државама чланицама имају институт уставне жалбе, која, у низу правних средстава, такође мора да се исцрпи, пре него што би подносилац који тврди да му је повређено одређено људско право, поднео представку ЕСЉП-у. При томе, и државе чланице Савета Европе пристају да и одлука Уставног суда, као суда највише инстанце у држави, буде додатно преиспитана пред ЕСЉП. Према томе, и Суд правде ЕУ, који се може посматрати као суд највише инстанце у ЕУ, односно суд који се налази на врху пирамиде у функцији уставног система, би морао да прихвати надлежност ЕСЉП-а у погледу преиспитивања одлука у делу који се односи на заштиту људских права. Иако, дакле, оба европска система, са својом судском институционализацијом, себе сматрају довољним и заокруженим системом на плану заштите људских права, предложеним систематизовањем заштите људских права, са ЕСЉП на врху лествице, у овој заштити се, према нашем становишту, не би нарушила аутономија нити посебност права и система ЕУ, већ би се управо допринело заокруживању система заштите људских права.

Разилажења у ставовима два европска суда указују на потребу да се ЕСЉП постави као последња инстанца у заштити људских права на целом простору ЕУ, али и на то да ће и даље бити отпора приступању ЕУ Конвенцији, јер Суд правде ЕУ, а и низ других субјеката у ЕУ, неће бити спремни да приоритете ЕУ подреде до краја заштити људских права, на начин како их тумачи и примењује Европски суд за људска права. Наиме, два суда, која имају различиту природу и улогу, упркос настојању да ускладе своју праксу, по природи ствари ће у неким ситуацијама иста питања да тумаче у складу са својим кључним преокупацијама и приоритетима који су различити (за ЕСЉП то су људска права, а за Суд правде ЕУ

когерентност система у фази конституционализације, остварење четири велике слободе, простора слободе, безбедности и правде итд.) што је, с једне стране, показатељ потребе за приступањем ЕУ Конвенцији, јер би управо приступањем било спречено настајање тих размимоилажења и недопустивог подређивања заштите људских права другим преокупацијама, а с друге стране, то показује да ће, по природи ствари у ЕУ, укључујући и Суд правде ЕУ, постојати отпор потпуном подређивању комунитарних преокупација потреби заштите људских права, што Мишљење број 2/2013 потврђује.

СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ⁵⁸⁹

Уџбеници, монографије, чланци, мишљења:

1. С. Аврамов, М. Крећа, Међународно јавно право, Савремена администрацијам Београд, 2001.
2. Anthony Arnall, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford 2006, 639– 667
3. Balfour, Adam D J, "Application of the European Convention on Human Rights by the European Court of Justice" (2005). Harvard Law School Student Scholarship Series. Paper 4.
4. Besselink Leonard, The protection of fundamental rights post-Lisbon: The Interaction between the Charter of fundamental rights of the European Union, the European Convention on Human rights and National Constitutions, Reports of the XXV Fide Congress Tallinn 2012.
5. Blockmans, S. (ed.), *The European Union and Crisis Management: Policy and Legal Aspects* (The Hague, TMC Asser Press 2008).
6. Blockmans, S. and Prechal S., (eds.), *Reconciling the Deepening and Widening of the European Union* (The Hague, TMC Asser Press 2007).
7. Blockmans, S., J. Wouters J. and Ruys T. (eds.), *The European Union and Peacebuilding: Policy and Legal Aspects* (The Hague, T.M.C. Press 2010).

⁵⁸⁹ Списак литературе је сачињен по азбучном реду.

8. Morten P. Broberg, Niels Fenger, *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford 2010, 206.
9. Brownlie, I., *Principles of Public International Law*, Fifth Edition, Oxford University Press, 1999
10. Mielle Bulterman, *Fundamental rights and the United Nations Financial Sanction Regime: The Kadi and Yusuf Judgments of the Court of first Instance of the European Communities*, *Leiden Journal of International Law* 19/2006,771-772.
11. Butti Elena, "The Roles and Relationship between the Two European Courts in Post-Lisbon EU Human Rights Protection" *JURIST - Dateline*, Sept. 12, 2013.
12. G.de Burca, „The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi“, *Jean Monet Working Paper* 01/09
13. Giulia Vicini, *The Dublin Regulation between Strasbourg and Luxembourg: Reshaping non-refoulement in the Name of Mutual Trust?*, *European Journal of Legal Studies*, Volume Issue 19
14. Lina Vosyliute *The ECtHR and the ECJ Overlapping Jurisdictions on Common EUAsylum Policy Issues:What Matters?*, *Human Rights MA*Central European University, Budapest
15. Д. Врањанац, *Европски суд за људска права, Центар за антиратну акцију Београд, 2002. године*
16. Н. Вујић, *Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Билтен судске праксе Окружног суда у Нишу бр.28/2008*

17. Р. Вукадиновић, Право Европске уније, Центар за право Европске уније, Крагујевац, 2006., године
18. Gomien, D., Кратки водич кроз Европску конвенцију о људским правима, 3. издање, Council of Europe, 2005.
19. Groussot Xavier, Tobias Lock and Laurent Pech „EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011“, European issues n°218 7th November 2011.
20. Xavier Groussot, Laurent Pech, Tobias Lock, „Fundamental Rights Protection in the EU post Lisbon Treaty“, European Issues, European Issue n°173
21. Xavier Groussot, Eric Stavelfeldt, Accession of the EU to the ECHR: A Legally Complex Situation,
22. Olivier De Schutter, The Two Lives of Bosphorus: Redefining the Relationships between the European Court of Human Rights and the Parties to the Convention, CRIDHO Working Paper 2013/6
23. Erik Drewniak, Bosphorus Case: The Balancing of Property Rights in the European Community and the Public Interest in Ending the War in Bosnia, Fordham International Law Journal Volume 20, Issue 3 1996 Article 11.
24. В. Димитријевић, Д. Поповић, Т. Папић, Т. Петровић, Међународно право људских права, Прво издање 2006. Друго издање 2007.
25. Douglas-Scott Sionaidh: Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice, UK Constitutional Association
26. Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation

- Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013
27. David Edward, “Judicial Activism – Myth or Reality?”, *Legal Reasoning and Judicial Interpretation of European Law (Essays in honour of Lord Mackenzie-Stuart)*, (eds. Campbell and Voyatzi), Trenton Publishing, 1996, 29–67
28. Анђела Ђукановић, Заштита људских права тражилаца азила и илегалних миграната – пракса европског суда за људска права, у „Међународни проблеми“, вол. LXV. број 4. из 2013. године
29. P. Eeckhout, „Kadi and Al Barakaat: Luxembourg is not Texas – or Washington DC“, *EJIL: Talk! European Journal of International Law*: www.ejiltalk.org 28.март.2016. године
30. Р. Етински, Међународно јавно право, Центар за издавачку делатност Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2004.
31. Р. Етински, „Допуштеност захтева за покретање поступка пред Европским судом за људска права“, *Европско законодавство* бр. 4, 2003, 99-102.
32. Р. Етински, „Нова реформа Европског суда за људска права“, *Правни живот*, vol. 53, бр. 12, 2004, 455-46.;
33. Р. Етински, И. Крстић, *EU Law on the Elimination of Discrimination*, Tempus, Rogestei, Београд, 2009.
34. Francis G. Jacobs, *The European Convention on Human Rights, The EU Charter of Fundamental Rights and The European Court of Justice, The impact of European Union accession to the European Convention on Human Rights*, European Constitutional Law Network

35. М. Јовановић, Д. Вујадиновић, Р. Етински, „Democracy and Human rights in the European Union“, Education and Culture, Tempus, Maribor/Belgrade 2009.
36. М. Јовановић, И. Крстић, „Људска права у XXI веку: Између кризе и новог почетка“ Анали правног факултета у Београду, вол.57, бр. 4, 2009
37. В. Јончић, Међународно хуманитарно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2010.
38. Joint communication from Presidents Costa and Skouris, Strasbourg and Luxembourg, 24. January 2011., 2-3.
http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_english.pdf
39. Muhammad Khalid Malik, “Write an analysis of Bosphorus Hava (ECHR Case 45036/98) considering in particular its significance for the protection of fundamental rights within the EU Order”,
40. Klaus-Diter Borhart, Abeceda prava Evropske unije
41. В. Кнежевић-Предић, З. Радивојевић, Како настаје и делује право Европске уније, Службени гласник РС, Београд 2009. године
42. Kokott Juliane and Hoffmeister Frank, Opinion 2/94, Accession of the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, The American Journal of International Law, Vol. 90, No. 4 (Oct., 1996), pp. 664-669
43. Juliane Kokott and Christoph Sobotta, “The Kadi Case – Constitutional Care Values and International Law – Finding the Balance?”, The European Journal of International Law, Vol.23 no.4

44. М. Костић, Г. Гасми, (2010) Лисабонски уговор о ЕУ и корпоративна друштвена еколошка одговорност, у *Привреда и правна одговорност*, часопис Право и привреда, бр. 7-9, Београд, стр. 350-360, ISSN 0032-9002, ISSN 0354-3501
45. М. Костић, Г. Гасми, Заштита основних људских права кроз принципе Лисабонског уговора о ЕУ, у *Привреда и правна одговорност*, часопис Право и привреда, бр. 4-6, Београд (2011), стр. 436-446,
46. Б. Кривокапић, И.Крстић, М. Пауновић, *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013.
47. Hans Cristian Kruger and Jorg Polakiewicz, Proposals for a Coherent Human Rights Protection System in Europe, 22 Human rights Law Journal (2001).
48. Martin Kuijer, "The Accession of The European Union to the ECHR: A Gift For the ECHR'S 60th Anniversary or an Unwelcome Intruder at the Party?", *amsterdamlawforum*, VU University Amsterdam, 2011., 17-32.
49. Kathrin Kuhnert, "Bosphorus – Double standards in European human rights protection?", *Utrecht Law Review*, Issue 2, Volume 2, 2006. <https://www.utrechtlawreview.org/> (септембар 2015.)
50. Ф. Лазих, Институт за право и финансије Београд (<http://ipf.rs/pravo-eu/slucaj-van-gend-en-loos/>) – сајт посећен у мају 2014. године
51. Andra Laurand, Bosphorus Doctrine and European Union's Acceding to the European Convention on Human Rights, *Juridica IV/2012*, 262-273.
52. Joana Lenart, 'Fortress Europe': Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom, *Merkourios*, *Utrecht Journal of International and European Law*, 2012.-Vol.28/Issue 75, 16.

53. Koen Lenaerts, “The Unity of European Law and the Overload of the ECJ – The System of Preliminary Rulings Revisited”, *The future of the European judicial system in a comparative perspective: 6th International ECLN-Colloquium/IACL round table* Berlin, 2-4 November 2005, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006, 211–212.
54. Б. Лепотић, „Спремност Европске уније за приступање Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода“, Београд бр.52-53/15, стр. 373-385.
55. Tobias Lock, *The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts*, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 8 (2009) 375–398.
56. Tobias Lock „Beyond Bosphorus: the European Court of Human Rights’ Case law on the Responsibility of Member States of International Organisations under the European Convention on Human Rights“
57. М. Лукић, Аутономија права Европске уније у светлу новије праксе европских судова, докторска дисертација
58. М. Лукић, „The Security Council’s Targeted Sanctions in the Light of Recent Developments Occuring in the EU Context“, *Annals of the Faculty of Law Belgrade – Belgrade Law Review* 3/2009, 239-250.
59. Konstantinos G. Margaritis, *European Union accession to the European Convention on Human Rights: an institutional “marriage”*
60. Л. Маџар, Пословање са Европском унијом
<http://www.vps.ns.ac.rs/Materijal/mat11876.pdf>
61. М. Мојсиловић, Реформа Европског суда за људска права, *Зборник радова правног факултета Нови Сад*, 2013, vol. 47, бр. 1, стр. 371-386

62. N. Mole, C. Harby, Pravo na pravično suđenje, Vodič za primenu čl.6 Evropske konvencije o ljudskim pravima, Savet Evrope, Beograd 2003.
63. John Morijn, After Opinion 2/13: how to move on in Strasbourg and Brussels?, Eutopia law, January 2015.
64. Г. Мохоровић, Међународни систем људских права, април 2006. године,
65. Sir Patrick Neill, *The European Court of Justice: A Case Study in Judicial Activism*, European Policy Forum, London 1995
66. М. Настић, Права човека у уставу Европске Уније, Међународни проблеми, 2006, вол. 58, бр. 1-2, стр. 104-127
67. Opinion 2/94 of the Court 28 March 1996, (Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)
68. Opinion 2/13 of the Court of Justice 18 December 2014, on EU accession to the ECHR
69. Одабране пресуде I / Европски суд за људска права; - Београд 2006.
70. М. Пауновић, Основи људских права, Досије, Београд 2002.
71. S. Peers, „The CJEU and the EU's accession to tje ECHR: a clear and present danger to human rights protection“, EU Law Analysis
72. Steve Peers, „Tarakhel v Switzerland: Another nail in the coffin of the Dublin system?“, EU Law Analysis

73. Steve Peers, “The EU’s Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare”, *German Law Journal*, Vol. 16 No. 01, 2015
74. Jörg Polakiewicz, “EU law and the ECHR: Will EU accession to the European Convention on Human Rights square the circle?”, *Fundamental Rights In Europe: A Matter For Two Courts* Oxford Brookes University, 18 January 2013
75. Д. Поповић, *Европски суд за људска права*, Службени гласник, Београд, 2008.
76. Д. Поповић, *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд, 2012.
77. Н. Поповић, „*Политика људских права Европске уније*“, Политичка мисао, Вол. XLV, (2008.), бр. 3-4, 161–185.
78. Albert Posch, The Kadi case: rethinking the relationship between EU law and international law?, *The Columbia Journal of European Law Online*, Vo. 15, 2009., 4-5.
79. Aida Torres Perez, „*Conflicts of the Rights in the European Union*“, *A Theory of Supranational Adjudication*, Oxford University Press, 2009.
80. Quinn, F., *Human rights and you, A guide for the states of the former Soviet union and central Europe*
81. Б. Ракић, „Европски суд правде између људских права и борбе против тероризма – однос међународног и европског права“, *Анали Правног факултета у Београду*, часопис за правне и друштвене науке, бр. 2009-2 (стр. 155-185)
82. Б. Ракић, „За Европу је потребно време – о преурађеном покушају успостављања европске политичке интеграције“, *Правни факултет*

- Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2015.
83. Б. Ракић, „Европски суд правде и санкције према Србији“, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2009.
84. Б. Ракић, „Фрагментација међународног права и европско право – на западу нешто ново“, *Анали Правног факултета у Београду*, часопис за правне и друштвене науке, бр. 2009-1 (стр.122-147)
85. Б. Ракић, „О смислу „сарадње“ или „дијалога“ између Суда правде ЕУ и судова држава чланица“, *Анали Правног факултета у Београду*, часопис за правне и друштвене науке, бр. 2/2013 (стр.69-91)
86. Б. Ракић, „Европски суд правде између људских права и борбе против тероризма – однос међународног и европског права“, *Анали Правног факултета у Београду*, часопис за правне и друштвене науке, бр. 2/2009 (стр.155-185)
87. Viviane Reding, The EU's accession to the European Convention on Human Rights: Towards a stronger and more coherent protection of human rights in Europe Hearing of the European Parliament's Constitutional Affairs Committee Brussels, 18 March 2010.
88. Report From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, Brussels, 8.5.2013, COM(2013) 271 final
89. Report of the Steering Committee for Human Rights (CDDH) to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, CM/Del/Dec(2010)1085E / 28 May 2010.

90. K. Rid, Европска конвенција о људским правима – водич за практичаре, 2007.
91. Ritleng Dominique, „The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms A Threat to the Specific Characteristics of the European Union and Union Law?“, Uppsala Faculty of Law Working Paper 2012:1
92. М. Россиа, *Приручник о заштити људских права у правном систему ЕУ*, Пројекат подршке Правосудној академији у Србији, Europe Aid/127706/C/SER/RS, Београд, јул 2010. године
93. М. Сахацић, „Појам, природа и карактеристике комунитарног права“, *Друштвена истраживања*, часопис Правног факултета Универзитета у Зеници, Зеница, 2007. година
94. Frank Schorkopf, The European Court of Human Rights' Judgment in the Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Ireland, German Law Journal, Vol. 06 No. 09, 1255-1264.
95. Henry G. Schermers, Denis F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, Kluwer Law International, The Hague 2001, 248.
96. Secretariat of the Council of Europe, Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights, Answers to frequently asked questions, 30 June 2011.
97. Sybe A.de Vries, EU and ECHR: Conflict or Harmony?, Utrecht Law Review, Vol.9, Issue 1, 2013., <http://www.utrechtlawreview.org>, (април 2014.)
98. Lukas Simas “The Protection of Fundamental Rights in the EU Post-Lisbon”, E-International Relations, dec.2013.

99. М. Станивуковић, *Појединац пред Судом европских заједница*, „Службени гласник РС“, Београд, 2009. година; Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007
100. Shekhtman, Alisa (2011) "Kadi v. Commission: A Case Study of the Development of a Rights-Based Jurisprudence for the European, Court of Justice," *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union*: Vol. 2011, Article 9.; <http://scholarship.claremont.edu/urceu/vol2011/iss1/9>
101. Françoise Tulkens, “EU Accession to the European Convention on Human Rights”, European Judicial Training Network – Human Rights and Access to Justice Seminar, Poland, March 2013, European Judicial Training Network
102. Ђорић Ерић Весна, „Приступање Европске уније ЕКЈП“, Европско законодавство бр. 37-38, 2011, 318-329.
103. Robert Harmsen, „National Responsibility for European Community Acts Under the European Convention on Human Rights: Recasting the Accession Debate, 7 *European Public Law* 625 (2001);
104. Trevor Hartley, „The Foundations of European Union Law“, Oxford, Oxford University Press, 2014.
105. Daniel Halberstam, “It’s the Autonomy, Stupid!” A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward, 113., *German Law Journal*, Vol. 16 No. 01, 2015.
106. Frank Hoffmeister, Litigating against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations? *Oxford Journals, European Journal of International Law*, Volume 21, Issue 3, 723-747.

107. Iris Canor, *Primus Inter Pares. Who is the Ultimate Guardian of Fundamental Rights in Europe?*, *European Law Review* 3 (2000);
108. С. Царић, Приступање европске уније конвенцији о људским правима и основним слободама, Стручни коментар - Правни инструктор бр.2011/5.
109. Damian Chalmers, Gareth Davies, Giorgio Monti, *European Union Law: Cases and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, 168.
110. Gerard Conway, *The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice*, Cambridge University Press, Cambridge 2012
111. D. Curtin, A.E. Kellermann and S. Blockmans, (eds.), *The EU Constitution: The Best Way Forward?* (The Hague, TMC Asser Press 2005), 555 pp.
112. А. Чавошки, Кнежевић-Бојовић Ана, „Претходно питање пред Европским судом правде“, Српско право и међународне судске институције, Институт за упоредно право, Београд 2009, 189-213.

Судска пракса:

Суд правде Европске уније:

- Case C-1/58, *Stork vs. ECSC High Authority*, judgment of 4 February 1959
- Case C-2/56, *Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft and Others -v- ECSC High Authority*, judgment of 20 March 1957
- Case C-29/69, *Erich Stauder v City of Ulm., Sozialamt*, judgment of 12 November 1969.

- Case C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft против Einfuhr und Vorratstelle fur Getreide und Futtermittel, Judgment of the Court of 17 December 1970
- Case C-399/11 Stefano Melloni v Ministerio Fiscal, ECLI:EU:C:2013:107
- Case 4/73, Nold v. Commission, judgment of 14.May 1974
- Case C-36/75, Roland Rutili v Minister for the Interior, Judgment of the Court of 28 October 1975
- Case C-44/79, Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, Judgment of 13 December 1979.
- Case C-43/75 Defrenne v Sabena, judgment of 8 Apr 1976.
- Case C-155/79, AM & S Europe Limited v Commission of the European Communities, Judgment of the Court of 18 May 1982.
- Case C-137/84, Criminal proceedings against Robert Heinrich Maria Mutsch Judgment of the Court of 11 July 1985
- Case T-44/00, Mannesmannröhren-Werke AG vs Commission of the European Communities, Judgment of the Court of First Instance (Second Chamber) of 8 July 2004.
- Case T-347/94, Mayr-Melnhof Kartongesellschaft mbH v Commission of the European Communities. Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber, extended composition) of 14 May 1998.
- Case 44/79, Hauer, Judgment of the Court of justice, 13 December 1979

- Case 100/88 Oyowe and Traore v Commission, Judgment of the Court (Second Chamber) of 13 December 1989.

- C1999/281/12: Case C-273/99 P: Appeal brought on 20 July 1999 by Mr B. *Connolly* against the judgment delivered on 19 May 1999 by the First Chamber of the Court of First Instance of the European Communities in Case T-203/95 between Mr *Connolly* and the Commission of the European Communities

- Joined Cases 46/87 and 227/88, Hoechst A.G. v. Commission, Judgment of 21 September 1989

- Cinéthèque SA and others v Fédération nationale des cinémas français, Joined cases 60 and 61/84, ECLI:EU:C:1985:329

- Case 374/87, Orkem v Commission of the European Communities, Judgment of the Court of 18 October 1989.

- Case C-199/92 P, Hüls AG v Commission of the European Communities, Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 8 July 1999.

- Case T-44/00, Mannesmannröhren-Werke AG v Commission of the European Communities, Judgment of the Court of First Instance (Second Chamber) of 8 July 2004.

- Case C-49/88, Al-Jubail Fertilizer Company (Samad) and Saudi Arabian Fertilizer Company (Safco) v Council of the European Communities, Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 27 June 1991.

- Case 36/75, Roland Rutili v. Minister of the Interior, Judgment of the Court of Justice of 28 October 1975

- Case 222/84, *Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, judgment of 15 May 1986.
- Case 5/88, *Hubert Wachauf v Federal Republic of Germany*, Judgment of the Court (Third Chamber), 13 July 1989.
- Case C-292/97, *Kejll Karlsson and others*, Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 13 April 2000.
- Cases 60 and 61/84, *Cinetheque против Federation Nationale des Cinemas Francais*, Judgment of the Court of Justice of 11 July 1985
- Case 12/86, *Demirel против Stadt Schwkbisch Gmund*, Judgment of the Court of Justice of 30 September 1987
- Case C-260/89, *Eiliniki Radiophonia Tileorassi AE (ERT) против Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas*, Judgment of the Court of 18 June 1991.
- Case C-168/91, *Christos Konstantinidis v Stadt Altensteig - Standesamt and Landratsamt Calw – Ordnungsamt*, Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 30 March 1993.
- Case C-144/95, *Criminal proceedings against Jean-Louis Maurin*, Judgment of the Court (Third Chamber) of 13 June 1996.
- Case C-249/96 - 17/2/98, *Lisa Jacqueline Grant v. South-West Trains Ltd*, Judgment of the Court of Justice of the European Communities of 17 February 1998.
- Joined Cases C-122/99 P and C-125/99 P, D and *Kingdom of Sweden v Council of the European Union*, Judgment of the Court, 31 May 2001

- Case 106/77, Simmenthal, Judgment of 9. March 1978.
- Case C-6/90 Francovich v. Italy, Judgment of the Court of 5 March 1996.
- Case C-46/93 Brasserie du Pecheur v. Germany, Judgment of the Court of 5 March 1996.
- Case 29/69 of Stauder v. City of Ulm, Judgment of the Court of 12 November 1969.
- Case 11/70 of Internationale Handelsgesellschaft v. Germany, Judgment of the Court of 17 December 1970.
- Case C-294/83 Parti Ecologiste “Les Verts” v. European Parliament, ECR, 1986, 1339.
- Case C/26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration, Judgment of the Court of Justice of 5 February 1963.
- Case C/6/64 Flaminio Costa v E.N.E.L. Judgment of the Court of 15 July 1964
- Case C-299/95, Friedrich Kremzow v Republik Österreich, Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 29 May 1997. .,
- Case 249/86, Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany, Judgment of the Court of 18 May 1989.
- Y.A.Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council and Comission, T-315/01, 21.Sepember 2001. и Y.A.Kadi and Al Barakat International

- Foundation v. Council and Comission, C-402/05 and C-415/05, (2008) ECR I-6351
- Case C-221/88 *Busseni* [1990] E.C.R. I-49.;
 - Case 166/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf* [1974] E.C.R. 33
 - Case 13/68, SpA Salgoil v Italian Ministry of Foreign Trade, Пресуда Суда правде ЕЗ од 19. децембра 1968. године, Rome. Reference for a preliminary ruling: Corte d'appello di Roma – Italy
 - Case 83/78, Pigs Marketing Board v Raymond Redmond, Judgment of the Court of 29 November 1978.
 - Case 126/80, Maria Salonia v Giorgio Poidomani and Franca Baglieri, née Giglio, Пресуда Суда правде ЕЗ од 16. јуна 1981. године, European Court reports 1981.
 - C-286/88, Falciola Angelo SpA v. Comune di Pavia, Пресуда из 1990.
 - Joined cases 51 to 54-71 International Fruit Company NV and others v. Produktschap voor groenten en fruit, 1971.
 - Case 45-76, Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland, 1976.
 - Case 45-76, Comet BV v. Produktschap v. Siergewassen, 1976.
 - Case 283/81, Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health, European Court reports 1982.
 - Michael Schwarz v. Stadt Bochum, C-291/12, EU:C:2013:670
 - N.S. v. Secretary of State for the Home Department Case C-411/10

- Shamsu Abdullahi v Bundesasylamt, Case C-394/12 - Abdullahi, Judgment of the Court /Grand Chamber/ of 10 December 2013.
- Hoechst v Commission, in joined Cases C-46/87 and 227/88, judgment of 21 September 1989.
- Roquette Freres SA v Directeur General de la Concurrence, de la Consommation et de la Repression des Fraudes, C-94/00, [2002] E.C.R I-9011, judgment of од 22.10.2002.

Европски суд за људска права:

- Case of Al-Skeini v.Unated Kingdom, App.No.55721/07, ECHR 2011.
- Case of Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland App.No.45036/98, ECHR 2001.
- Case of Niemietz v. Germany, App.No. 13710/88, ECHR 1992.
- Case of Funke v. France, App.No. 10828/84, ECHR 1993.
- Stapleton v. Ireland, App.No. 56588/07, ECHR 2010.
- Matthews v. The United Kingdom App.No. 24833/94, ECHR 1999-I
- Senator Lines GmbH (Senator Lines GmbH v.the 15 Member States of the European Union, Application No. 56672/00, ECHR 2004-Ivdec, no 508 of 16. October 2003.
- Société Colas Est и остали против Француске, бр. 37971/97, ECHR 2002-III
- Tarakhel v. Switzerland, App no 29217/12, ECtHR, 4 November 2014.

- M.S.S. v. Belgium and Greece, App no 30696/09, ECtHR, 21 January 2011.
- Hirsi Jamaa and Others v. Italy [GC]. Представка бр. 27765/09

Прописи:

- Annex II of the EC Act on Direct Elections из 1976. године
- Charter Of Fundamental Rights Of The European Union (2007/C 303/01)
- Council Regulation (EC) No [343/2003](#) of 18 February 2003
- Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission, Official Journal C 103, 27/04/1977.
- Joint declaration in Luxembourg affirming that they will do their utmost to protect the fundamental rights enshrined in both in the constitutions of the Member States and the European Convention on Human Rights
- Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
- The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights is an international treaty establishing complaint and inquiry mechanisms for the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007

- UN Security Council Resolution 1456, Combatting Terrorism
- Бечка декларација из 1993 и Акциони програм, од 25. јуна 1993. године у Бечу
- Директива бр. 76/207/ЕЕС од 9. фебруара 1976. о спровођењу принципа једнаког поступања према мушкарцима и женама у погледу приступа запошљавању, стручној обуци и унапређењу и услова рада
- Директива 64/221/ЕЕС од 25. фебруара 1964.
- Европска конвенција о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 9/2003
- Европска оквирна конвенција за заштиту националних мањина „Службени лист СРЈ - Међународни уговори“, бр. 6/1998
- Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, према Закону о ратификацији објављеном "Сл. листу СЦГ" - Међународни уговори, бр. 9/2003, 5/2005, 7/2005-исправка и "Сл. гласнику РС" - Међународни уговори бр. 12/2010
- Закон о ратификацији Протокола бр. 14 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, "Службени лист СЦГ - Међународни уговори", бр. 5/2005 од 01.07.2005. године и 7/2005.
- Закон о ратификацији Протокола бр. 14 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода "Службени лист СЦГ - међународни уговори", бр. 5/2005 од 01.07.2005. године и 7/2005.

- Јединствени европски акт

- Конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације, усвојена и отворена за потпис и ратификацију Резолуцијом Генералне скупштине 2106 А (XX) од 21. децембра 1965. године, ступање на снагу: 4. јануара 1969. године

- Међународни пакт о грађанским и политичким правима од 23. марта 1976. године

- Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима од 3. јануара 1976. године

- Меморандум о разумевању између Савета Европе и Европске уније

- Опциони протокол уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака („Службени лист СЦГ - Међународни уговори", бр. 16/2005 и 2/2006)

- Правила Комитета министара за надзор над извршењем пресуда и услова за пријатељска поравнања од 10. маја 2006. године

- Протокол бр. 8 уз Лисабонски уговор

- Стратешки оквир и Акциони план за ЕУ, Људска права и демократија, Луксембург, 25. јун 2012, 11855/12,

- Уговор из Амстердама, од 1. маја 1999. године

- Уговор из Нице, од 1. фебруара 2003. године

- Уговор о Европској унији (Мастрихтски уговор), од 1. новембра 1993. године
- Универзална декларација о људским правима од 10. децембра 1948. године
- Уредба о слободи кретања радника унутар Заједнице бр. 1612/68 од 15. октобра 1968. године (Council Regulation (EEC))
- Факултативни протокол уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима („Службени лист СРЈ-Међународни уговори”, бр. 4/2001)

Интернет странице:

- <http://obuka.seio.gov.rs>
- <http://www.escr-net.org>
- <http://www.umn.edu>
- <http://www.bgcentar.org.rs>
- <http://www.coe.int>
- <http://europa.eu>
- <http://milanmatejic.blogspot.de>
- www.pf.unimediterranean.net
- www.ecmi.de

- <http://www.humanrights.is>
- <http://www.ohchr.org>
- [http:// ejiltalk.org](http://ejiltalk.org)
- <http://www.euractiv.rs>
- <http://www.entereurope.hr>
- www.eulawanalysis.blogspot.com
- <http://ukconstitutionallaw.org>
- www.paragraf.rs
- <http://cridho.uclouvain.be>
- <http://www.dgtrdt.gov.pk>
- <http://www.juridica.ee>
- <http://oide.sejm.gov.pl>
- <http://epubs.surrey.ac.uk>
- <http://www.du.edu>
- <http://ejil.oxfordjournals.org>
- <http://www.robert-schuman.eu>
- <http://www.hartpub.co.uk>

- <http://eutopialaw.com>
- <http://www.ecln.net>
- <http://www.e-ir.info>
- <http://scholarship.claremont.edu>

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Биљана Лепотић је рођена дана 18. јануара 1982. године у Вировитици, Република Хрватска. Основну школу „Иван Горан Ковачић“ и средњу школу, Гимназију „Светозар Марковић“, завршила је у Суботици. Правни факултет Универзитета у Београду уписала је 2000/2001, а завршила 2004. године, на међународно-правном смеру. Школске 2005/06 године, уписала је последипломске студије на Правном факултету Универзитета у Новом Саду, смер Заштита људских права - међународни и уставни оквир, где је у јуну месецу 2006. године одбранила специјалистички рад на тему „Право на суђење у разумном року у кривичном поступку“ и стекла звање Специјалисте за наведену правну област. Магистрирала је на Правном факултету Универзитета у Новом Саду у јануару 2011. године одбранивши магистарску тезу са насловом „Делотворни правни лек на основу чл. 13 Европске конвенције о људским правима“.

Похађала је бројне семинаре и обуке из области права Европске уније и области заштите људских права у оквиру почетне обуке на Правосудној академији, чији је била полазник у периоду од 2010. до 2013. године.

Поред обука и курсева у Републици Србији, била је учесник бројних обука у иностранству. Наиме, током јула и августа 2011. године похађала је једномесечну летњу школу немачког језика коју је финансирало немачко Министарство за омладину и образовање у сарадњи са Саветом Европе, у Каселу у Немачкој. Током новембра 2011. године похађала је двонедељни курс у Хагу у Холандији под називом „Администрација правосуђа“, организован од стране T.M.C.Asser Instituut, финансиран од стране холандске владе. У јулу месецу 2012. године похађала је летњу школу немачког права, у организацији немачке Фондације за интернационалну правну сарадњу (Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit - IRZ), у граду Брулу, Немачка, где је стекла знања о основама немачког правног поретка, те о основама свих грана немачког права. Током новембра месеца 2012. године учествовала је у тронедељном програму

мултилатералне хоспитације за судије грађанског и привредног права, организованом и финансираном од стране Немачке фондације за интернационалну правну сарадњу (Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit - IRZ), у оквиру ког програма је прошла теоријску обуку у Бону и практичну обуку у Општинском суду у Фрајбургу, у грађанско-правном одељењу. У октобру 2013. године у својству гостујућег судије, учествовала је на интернационалној конференцији коју је организовао Окружни суд у Гданску, у Пољској, под називом „Медијација као помоћни инструмент правосуђа“, са рефератом „Медијација у Р. Србији“. У децембру 2015. године учествовала је на годишњој конференцији у Луксембургу са темом „Трендови у судској пракси Суда правде ЕУ: Смернице за будућност“. У јуну месецу 2016. године, одобрено јој је учешће на међународној научној конференцији Удружења за међународно кривично право - Међународни стандарди о судској независности и самосталности тужилаштва, са радом на тему „Право на суђење у разумном року као фактор ограничења судске независности“.

Говори енглески и немачки језик, а поседује основно знање француског језика.

Од августа 2013. године судија је Основног суда у Новом Саду.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписана **БИЉАНА ЛЕПОТИЋ**

Изјављујем

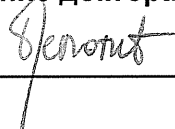
да је докторска дисертација под насловом:

**ПРИСТУПАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЕВРОПСКОЈ КОНВЕНЦИЈИ ЗА ЗАШТИТУ
ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА**

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршила ауторска права и користила интелектуалну својину других лица.

У Београду, децембар 2015. године

Потпис докторанда



Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: **Биљана Лепотић**

Студијски програм: **Међународноправна научна област – Право европских интеграција**

Наслов рада: **ПРИСТУПАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЕВРОПСКОЈ КОНВЕНЦИЈИ ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА**

Ментор: **Проф. др Бранко Ракић**

Потписана: **Биљана Лепотић**

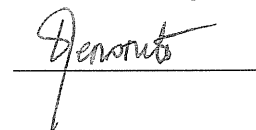
Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предала за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

У Београду, децембар 2015. године

Потпис докторанда



Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

ПРИСТУПАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЕВРОПСКОЈ КОНВЕНЦИЈИ ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предала сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучила.

1. Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално

3. Ауторство – некомерцијално – без прераде

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Београду, децембар 2015. године

Потпис докторанда

