

**Др Сузана Медар,\***  
Доцент Правног факултета,  
Универзитет у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 340(4-672EU)

Рад примљен: 29.06.2015.

Рад прихваћен: 06.10.2015.

## **СКИЦА ЗА ПРОМИШЉАЊЕ ОПШТИХ НАЧЕЛА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ\*\***

*Књиге проповедају Реч и Дух. Ако ти ко указује част, а твоју реч и дух не поштује, а други опет поштује све троје, који ти, дакле, од њих двојице боље указује част?*

*Константин Философ, Хазарски речник*

**Апстракт:** Општа правна начела су правила која одражавају елементарне појмове права и правосуђа које мора да поштује сваки правни систем. Она представљају један од најважнијих извора права Европске уније, јер омогућавају да се попуне правне празнине и разреше питања тумачења постојећег права на најправеднији начин. Начела обухватају и гарантовање основних људских права, посебно након Лисабонског уговора из 2007. године, на основу кога је Повеља Европске уније о основним правима стекла статус конститутивног акта. Независно од основа њиховог утемељења, одлучујућу улогу у стварању, развоју и конкретизацији свих општих правних начела ЕУ има Суд ЕУ. Нека од општих правних начела ЕУ су: начело легалитета, начело правне сигурности, начело савесности и поштења, начело права на саслушање, начело супсидијарности, начело пропорционалности, начело забране дискриминације, начело самосталности и надређености права ЕУ.

**Кључне речи:** извори права, општа правна начела Европске уније.

---

\* medars@prafak.ni.ac.rs

\*\* Рад је резултат истраживања на пројекту: "Усклађивање права Србије са правом Европске уније", који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу у периоду 2013-2018. године."

## 1. Увод

Помак из „предворја“ у главне „одаје“ Европске уније претпоставља за сваког претендента на чланство добро познавање независног правног система ове организације. У оквиру једне кратке дигресије, није наодмет подвући мишљење да „за сиромашне рођаке, ‘кандидате’ није предвиђено да имају много утицаја у дебати о будућности политичке заједнице у коју треба да буду примљене са благонаклоношћу“ (Vajler, 2002: 7). Један од круцијалних разлога за то је пораст корупције и организованог криминала у транзиционим државама. Европска комисија сачинила је 2003. године Десет начела за унапређење борбе против корупције у земљама које ступају у чланство, земљама кандидатима и осталим земљама (*Ten Principles for Improving the Fight Against Corruption in Acceding, Candidate and Other Third Countries*). Наиме, борба против корупције представља и у државама чланицама ЕУ „значајан елемент... у правцу стварања и очувања европског простора слободе, безбедности и правде“ (Кораћ, 2009: 108).

Међу питањима која никако не треба оставити без одговора несумњиво је и оно које се тиче извора права (*fontes iuris*) Европске уније. Појам извора права се од свог *изворног* појављивања у делу Тита Ливија, који је назвао законе XII таблица „извором читавог јавног и приватног права (*fons omnis publici privatiq̄e iuris*)“, просто „одметнуо“ (Тарановски, 1923: 164). Утолико није далеко од истине оцена да учење о изворима права „представља чудну и са елементарног логичког становишта ненормалну појаву“ (Петражицки, 1999: 416). Бројност, неодређеност и метафоричност појма „извор права“ неке правне писце наводи на закључак да овај појам треба избацити из правне мисли. „Изгледа да нејасност термина ‘извор права’ тај термин чини углавном неупотребљивим. Уместо обмањујућег фигуративног израза, треба увести израз који јасно и директно описује појаву која се има у виду“ (Келзен, 2010: 219). Нејасности у погледу појма извора права су, по једном схватању, и потенциране, јер се ради о појму који је „пренет из неправног света у право и овоме не одговара“ (Лукић, 1974: 707). Поред формалних извора права, као спољних облика у којима се појављују правила, односно норме, општа правна филозофија и правна теорија познају и материјалне, а понекад и вредносне изворе права. „Модерна правна наука... је тражећи социјалну и моралну садржину и суштину права направила разлику између формалних и материјалних извора права“ (Тасић, 1995: 303–304). Широко схваћени материјални извор права обухвата, по правилу, и треће могуће значење овог поливалентног појма, управо вредносне изворе права. Поједини пак правни писци им дају посебно место поред материјалних извора права, јер „расподела користи и терета, односно овлашћења и обавеза, у значајној мери зависи и од система прихваћених друштвених

вредности“ (Лукић, Кошутећ, 2008: 155). Проговорићемо кратко о ове две, односно три врсте извора права будући да се општа правна начела ЕУ, од писца до писца, сврставају у све три наведене групе.

## 2. Извори права

Термин „извори права“ употребљава се за означавање врло различитих појава, што значи да је изузетно вишезначан. Може се, међутим, установити извесно „заједничко језгро“ тих разнородних појава, па тиме и њиховог појма. Оно се састоји у томе што из њих или од њих настају или су у њима садржане правне норме. Дакле, под термином „извори права“ се подразумевају три класе, односно групе појава, за које је заједничко да одређују порекло позитивног права. Оне указују „на нешто што је заматак права, из чега, даље, право непрекидно проистиче“ (Васић, Чавошки, 1996: 23).

Прву класу појава које се уобичајено називају изворима права чине ентитети који изазивају стварање права. У њиховом појашњењу аутори опет користе различите изразе: „нешто, околност, чињеница или ослонац права“ (Васић, Чавошки, 1996: 23), „природни и друштвени (материјални, психички, идејни) процеси који увјетују настанак, спознају, кршење, преображај и престанак правних норми“ (Висковић, 1981: 225), „темељ, односно разлози, због чега важи правна норма или сви различни фактори односно идеје, које утјечу на ствараоца права“ (Крбек, 1952: 74) или просто „узрок који изазива стварање права“ (Лукић, Живковић, 1995: 315). Изразита разнородност и неслагања у правној теорији настају када се крене у конкретизацију тих, већ различитим терминима обележених ентитета. Без претензије на коначност, више примера ради, наводимо оне који се најчешће јављају: међузависност људи у друштву, друштвени сукоби по различитим основама, биолошко-психичка конституција и склоност индивидуа или народа, географске прилике, Божја воља, објективно постојеће идеје, морална или религиозна схватања или вредносни системи, ступањ опште културе или технологије. Оно што је релативно константно у теорији јесте именовање ових чиниоца материјалним изворима права. Релативно, због тога што има предлога другачијих назива као што су нпр. „извори у филозофском смислу“ (Vecchio, 1934: 21), реални, примарни извори, „метаправни елемент“, „креативне снаге права“ (Васић, Чавошки, 1996: 63). Издвојићемо два цитата с обзиром на њихову експлицитну повезаност са предметом нашег интересовања. Први, интересантан увид у материјалне изворе права је онај по коме „углавном постоје два гледишта: једно, које верује у постојање колективне *свести* или бар општих мишљења

у једној средини и једном друштвеном кругу, и друго, које верује у идеалне принципе, вечне по садржини и бивству“ (Тасић, 1995: 304). По другом се „дејство материјалних извора права састоји поглавито у постављању позитивних захтева, који чине *садржину општих правних начела* (подвукла С.М.), или негативних захтева, који чине исто тако општа метаправна ограничења права, а готово никад, или сасвим ретко, у излучивању уобличених норми за одређене ситуације“ (Васић, Чавошки, 1996: 63).

Да би чињенице и идеје садржане у материјалним изворима права добиле реалан значај, морају доспети у свест одређених субјеката, пре свега, творца права. Због тога се у материјалне изворе права често, поред чињеница које изазивају његов настанак, убрајају и чиниоци који, на основу тих чињеница, стварају право. Као такви се, у разним варијантама правно-теоријских схватања, проглашавају разни субјекти, државни или друштвени који доносе правне норме или на чијем се ауторитету заснивају важење и ефикасност правних норми: цело друштво или само економско и политички владајући, држава у лику владара, законодавног органа, судије или владе, правна наука, пословне стране или уговарачи итд.

Најмање неслагања у правној теорији има у погледу тзв. формалних извора права. Под њима се подразумевају облици или форме јављања и стварања права. Среће се израз „конститутивни...или...легислативни извори права“ (Живановић, 1959: 103), а такође и „секундарни... или... спољни извори права“ (Кошутић, 1973: 62). Они се „наслањају“, односно надовезују, на материјалне изворе права, мада се тиме не пориче њихова самосталност. Као формални извори права се, обично без спора, признају општи правни акти и опште правне норме, будући да својом обавезношћу и применом на неодређени број случајева обезбеђују стално „извирање“ права. Има, међутим, и писаца који дају значај формалних правних извора и појединачним правним актима и нормама. За то највише заслуге има Келзен–Меркелова теорија степена по којој је свака „виша“ правна норма „извор“ „ниже“ правне норме, јер регулише њено стварање. Обично је неспоран и значај обичаја као извора права, док у погледу признавања судске праксе, судског прецедента и правне науке за такве не постоји једнодушан став. Ево како тај „фронт“ описује Хаим Перелман: „Међутим, поред норми „у униформи“, обавезних одредби које се могу препознати по начину на који су изгласане и озаконене, постоје правила која немају тај формално неоспорен статус, а која ипак играју ефективну улогу у примени права. Било да је реч о обичајима или о правним одредбама, изрекама или општим принципима права, та правила се могу упоредити са борцима без униформе, које су доскора стрељали као нерегуларне војнике, а од недавно су добили часно име партизани“ (Perelman, 1983: 121).

Материјални извори међународног јавног права се, још од настанка ове дисциплине као самосталне гране права на тлу Европе средином 17. века, веома различито одређују. Још је Луј ле Фир, под сликовито названим, реалним, стварним или дубоким изворима међународног јавног права подразумевао “друштвену природу човека, осећање правде, узајамну зависност држава и свест коју оне могу имати о овом појму” (Луј ле Фир, 1934: 213). У домаћој литератури се, с позивањем на релевантне стране изворе, као материјални извори права одређују: “снага међународне равнотеже... која треба у сваком посебном моменту и у сваком посебном односу подразумевати целокупан процес међународног општења са свим противтежама и са вероватним закључком о последицама употребе принуде” (Bartoš, 1954: 86–87), “одређени друштвени чиниоци коју условљавају настанак правних правила и њихову садржину” (Аврамов, Крећа, 2009: 51), “општи интерес који представља резултанту постигнутих напора на пољу светских, друштвених стремљења” (Janković, Radivojević, 2011: 25).

У погледу формалних извора међународног јавног права постоји много већа сагласност међу ауторима. Битно је нагласити да својство извора права могу имати само они правни акти којима се стварају правне норме, односно који утврђују права и обавезе субјеката међународног права. За потребе нашег рада довољно је само набројати формалне изворе права позивањем на чл. 38 Статута Међународног суда правде.<sup>1</sup> Уобичајено се за главне проглашавају међународни уговори, међународна обичајна правила и општа правна начела. Помоћни извори су судске одлуке и доктрина најпознатијих стручњака. Међутим, данас су присутне нове појаве на подручју нормативне делатности, те чл. 38 не покрива у потпуности подручје извора међународног права. Наиме, у ову листу могу се, под одређеним условима, укључити једностранни правни акти држава, као и одлуке међународних организација.

1 „1. Суд, чија је дужност да своје одлуке у споровима који су изнети пред њега доноси сагласно међународном праву, примењује:

- а) међународне конвенције, било опште, било посебне, које представљају правила изричито призната од странака држава у спору;
- б) међународни обичај, као доказ опште праксе која је прихваћена као право;
- в) општа правна начела која признају просвећени народи;
- г) у границама одредбе члана 59 судске одлуке и учења најпозванијих стручњака међународног јавног права различитих народа, као помоћно средство за утврђивање правних правила.

2. Ова одредба не ограничава право Суда да један спор решава *ex aequo et bono* ако парничне странке на то пристану.“

У члану 59 Статута стоји: „Одлука Суда има обавезну снагу само према странкама у спору и у односу на тај посебни случај“.

И, најзад, што се тиче извора права ЕУ, и они се уобичајено деле на материјалне и формалне. Примера ради, они први одређују се као „узрок настанка законске одредбе“ (Vorhart, 2013: 75) или ближе као „воља да се очува мир и створи боља Европа кроз јаче економске везе, што представља два камена темељца Европске заједнице“ (Vorhart, 2013: 75). Више пажње се поклања формалним правним изворима који се уобичајено класификују по правној снази. Опште прихваћена је подела на примарне и секундарне, али смештање појединих формалних извора права у ове категорије у литератури обилује различитостима. По још увек владајућем схватању, у коме постоји „одсев“ стубовске структуре права Европске уније, примарни извори су оснивачки уговори и уговори којима су они мењани и допуњавани. Секундарни извори су други међународни уговори који улазе у корпус комунитарног права, обавезујуће одлуке институција (секундарна легислатива, коју чине регулатива, директива, одлука, препорука и мишљење) и, најзад, општа начела комунитарног права. У теорији се, међутим, све више јавља схватање по коме се општа правна начела стављају „у сам врх извора права Европске уније“ (Рачић, 2009: 689). За нас је значајно да се општа правна начела јављају као извори права и у области полицијске и правне сарадње у кривичним стварима и у области заједничке спољне политике и безбедности. Хвале вредно је укључивање у класификацију права ЕУ, поред почетног критеријума правне снаге, и критеријума правне природе акта. Тиме се отвара простор разматрању „различитих форми изјава воље институција које, истина, немају обавезујући карактер, али нису лишене сваког правног значаја (*soft law*), као и одлука правосудних органа“ (Кнежевић-Predić, Radivojević, 2009: 82).

У комплекс права ЕУ општа правна начела „долазе“ најпре из оснивачких уговора, а затим и из правних поредака држава чланица и међународног јавног права. Отуда се у овој области схватање да су институти ЕУ, због своје специфичности, неоподесни за аналогију са националним правом и општим међународним правом, не може до краја примити. Независно од тога да ли је „ослањање“ општих правних начела ЕУ на начела унутрашњег и међународног права последица њихове универзалности или само недостатка других „тачака ослонаца“, намеће се неопходност компаративног метода. Овај метод поставља као „претходно питање“ како начела унутрашњег права тако и начела међународног права и општа правна начела који признају цивилизовани народи.

## **2.1. Општа правна начела као извор унутрашњег права**

У правној теорији се општа начела обично сматрају формалним, секундарним или супсидијарним изворима права који се активирају у процесу тумачења у случајевима антиномија и правих празнина. Ово, донекле пејоративно мишљење о општим правним начелима, зачуђује посебно кад се ради о систематском и циљном тумачењу. Наиме, чини се да ове две врсте тумачења морају водити рачуна о одређеним правним начелима без обзира да ли постоји „мањивост“ правног система у смислу противуречности или празнина. По доајену српске правне мисли с краја 19. и средине 20. века, општи правни принципи, који још увек спадају у позитивно право, свде се или “на ratio legis и дух закона, или пак на конкретне принципе засноване на разуму, освештане традицијом, принципе елементарне правде и слично” (Тасић, 1995: 344). Најпре, у тумачењу норми у правном систему не може се одмаћи далеко ако се немају истински на уму „основни принципи правног система: кохерентност, потпуност и одређеност“ (Висковић, 1981: 244). Посебан пак значај циљног тумачења као крунског у процесу интерпретације права је у томе што оно треба да открије ratio legis, основ, разлог, „дух“ закона или чак целокупног правног система, самеравајући различите интересе по неком врховном критеријуму вредности, најчешће правди и правичности. Речени пејоративизам може се, али само делимично, оправдати зато што „сви знамо да обраћање на дух система или на опште правне принципе (подвукла С.М.) спада у ред оних херменеутичких средства која се употребљавају с мањом фреквенцијом и с већим опрезом, и то управо због тога јер лакше отварају пут особним опредељењима, такозваној судачкој идеологији“ (Bobbio, 1988: 125).

Питање општих правних начела отвара „широко поље“ правног облика, као оног specificuma који право придодаје обичној, неправној стварности како би је претворило у правну. Према Лукићу „правни облик чине правни појмови (и у вези са њима правни језик одн. терминологија), правни односи и правне радње“ (Лукић, 1983: 203). Најважнији међу њима, наиме правни појмови, чине садржај правних норми у којима су логичким везама смиса-оно повезани. По својој везаности или удаљености од обичне стварности, они се деле на више група, а најдаље од те сварности налазе се посредно садржани појмови. То су појмови који нису непосредно изражени речима него се тек посредно откривају при чему се служи „апстраховањем (издвајање заједничких елемената) и конструисањем појмова (повезивањем тих елемената у једну појмовну целину)“ (Лукић, 1983: 211). Оно што је differentia specifica ових појмова је то што они додају правним нормама нешто чега раније у њима није било и тиме их, на изврстан начин, модифи-



кују. Међу овим појмовима најзначајније су правне конструкције и правна начела, који се разликују по степену општости и односу појмова који их чине. Наиме, конструкција обухвата мањи број појмова који су субординирани, а начело више појмова међу којима влада координација. Као примере правних начела Лукић наводи да свака штета треба да се надокнади, да се уговори морају савесно извршавати и слично.

Роско Паунд, представник Правне школе Харвардског универзитета, један од четири носилаца титуле University professorship у тристагодишњој историји Харварда, често називан “монструмом знања”, проглашава да је право не циљ, већ средство и да га стога треба изучавати као друштвени механизам у служби добра, при чему је битно обновити и сачувати првне идеале разума и слободе. У свом еволуционистичком “замаху”, наслоњеном на Колерово неохегелијанство, Паунд разликује четири фазе нормалног, хронолошког развоја права: 1. фаза примитивног или стриктног права, 2. фаза equity или природног права, 3. фаза зрелог права и 4. фаза социјализације права. Овим фазама одговарају различити облици стваралаштва и примене права. Норме, као коначне, детаљне одредбе за коначна, одређена чињенична стања, јесу нешто на шта се испочетка ослањало право, дакле оне одговарају примитивном праву. Другу фазу развоја права карактеришу правна начела као опште премисе за правничко, а пре свега судско расуђивање. Ова начела су “послужила да се створе нове норме, протумаче старе, да се објасне нове ситуације, да се одмери домаћа и примена норми и стандарда и да се они помире у случају сукоба и преклапања” (Paund, 1996: 100).

Поменућемо још једног врсног америчког правног писца, бентамовца Роналда Дворкина, који у новије време даје најоштрију и најупечатљивију критику правног позитивизма. Он полази од чињенице да се судије у решавању спорова позивају не само на правна правила, односно норме, већ и на правне принципе и правна начела. Затим врши минуциозну разлику између ово двоје, односно троје. Правни принципи и правна начела су две врсте стандарда који нису правна правила. Док је „принцип... стандард који ваља узети у обзир... због праведности, правичности или неког другог моралног разлога... начело је стандард који одређује добро које треба остварити“ (Dworkin, 1977: 2). Правни принципи описују права, политичке циљеве појединачних особа, а правна начела описују добра, политичке циљеве заједнице као целине.

Франц Бидлински разликује правне принципе, односно начела, од правних норми састављених из диспозиција и правних последица, означених као „општа вредносна усмеравања у погледу широких чињеничних стања и са



њима повезаних конкретних правних творевина“ (Bidlinski, 2011: 87). Једна од основних карактеристика правних принципа је могућност њиховог степеновања. Аутор разликује начела праведности, правне сигурности и сврсисходности, као најуниверзалнија правна начела идеје права, од водећих основних начела по појединим гранама права.

У сваком случају, на питање суштинског статуса и начина стварања општих правних начела правни писци дају различите одговоре. Она се, наиме, третирају или као творевине уставотворца и законодавца или судске праксе или правне науке. „Рационални принцип једне институције није никакав *demijurg*, већ историјски безбојан екстракт из посебних решења, које је судска пракса и теорија дала са свим својим социјално и временски условљеним представама“ (Stojanović, 1987: 1010). Неспорно је такође да „многа општа правна начела често имају морални (или делимично морални) карактер“ (Vranjanac, Dajović, 2006: 89).

### *2.1.1. Начела међународног права и општа правна начела која признају цивилизовани народи*

Између начела у наслову није једноставно направити разлику мада је домаћи и страни аутори међународног јавног права редовно чине. Најкраће ређено, постоје начела међународног права која су изведена из свих извора међународног права. Она служе за очување склада и целовитости међународног права, најчешће у облику систематског тумачења. Већим делом су призната у Декларацији о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи држава у складу са Повељом Уједињених нација од 24. октобра 1970. Ова начела важе као основна обичајна правна правила призната, поред Повеље УН, и другим основним међународним уговорима и потврђена судским пресудама, или као правила која су логичком анализом дедукована из мноштва конкретних правних норми међународног права. Битно је утврдити специфичност ових начела, а наиме чињеницу да су она настала у међународној заједници и служе као теоријски основ низа правила што, „по питању хијерхије извора, значи да ова начела имају превагу над осталим изворима међународног права“ (Аврамов, Крећа, 2009: 66). У начела међународног права се убрајају, од писца до писца, начело независности, односно „суверене једнакости држава, начело самоопредељења народа, забрана претње силом и претње силом у међународним односима и начело неинтервенције“ (Dimitrijević, Račić, Đerić, Papić, Petrović, Obradović, 2005: 54), као и нека начела међународног кривичног права.

О општим правним начелима признатим од стране просвећених, односно цивилизованих народа, у доктрини се понекад говори без квалификације “цивилизовани” или “просвећени”. По Ђорђевићу ове квалификације треба одбацити јер уносе “извесну nelaгодност и двосмисленост с обзиром на истоветне квалификације онима пре Првог светског рата, тј. у 19. веку и раније, када су цивилизоване (просвећене) народе представљали само европски народи и они под њиховим утицајем и културом” (Ђорђевић, 1995: 178). Ова начела призната су изричито као формални извор међународног права чланом 38 тач. “ц” Статута Међународног суда правде од 1945. године. Сама редакција овог члана, по већини међународно-јавноправних писаца, није случајна већ су у њој, по хијерархијском начелу, поређани извори међународног права. Утолико начела призната од стране цивилизованих народа “долазе” иза међународних уговора и међународних обичаја, а испред судских одлука и доктрине. То не противуречи захтеву да „конкретна уговорна или обичајна правна правила треба тумачити у светлу ових начела“ (Етински, 2010: 39). Оно што је посебно битно нагласити за општа правна начела јесте да су она прихваћена *in foro domestico*, и то у већем броју држава које припадају различитим правним системима (европском, англосаксонском, латиноамеричком, шеријатском и сл.).

Што се места и значаја општих правних начела цивилизованих народа тиче, аутори иду од правног позитивизма, свдећи их на поступак тумачења уговорних и обичајних правних правила, до схватања да ова начела треба да буду изнад међународноправних правила садржаних у обичајима и уговорима. У овом потоњем случају се, „поређења ради, место и значај ових начела према осталим изворима права упоређују са положајем уставних закона према осталим законима” (Ђорђевић, 1995: 178). Најдаље “одлазе” они међународноправни писци који сматрају да општа начела обавезују и оне државе које их не прихватају, те “у извесној мери ограничавају суверенитет држава” (Bartoš, 1954: 105).

Набројаћемо, без илузије о коначности, односно таксативности, најважнија општа правна начела цивилизованих народа: начело једнакости и забране дискриминације, начело правичности (*aequum et bonum est lex legum*), начело човечности, начело да се уговори морају савесно извршавати (*pacta sunt servanda*), које је „изворно преузето из интерних система као најопштији принцип грађанског права, али је у вишевековној међународној пракси стекло посебно значење” (Radivojević, 1989: 134), начело савесности (*bona fides*), правило да нико не може пренети на другог више права него што их сам има (*nemo plus transfere potest quam ipse habet*), забрана извлачења предности из сопственог деликта (*ex iniuria ius non oritur*), начело о пресуђеној ствари (*res judicata*), начело о застарелости, вишој сили (*vis*

*maior*), стању нужде, о злоупотреби права, затим нека начела из судског поступка, као што су начело да на тужиоцу лежи терет доказивања (*actori incumbit onus probandi*), начело нека се чује и друга страна (*audiaur et altera pars*), забрана странци да оспорава чињенично или правно стање на које се раније позивала (преклузија – *estoppel*) итд.

### 3. Општа правна начела Европске уније

Општи појам правних начела ЕУ захтева извесно појашњење. Наиме, као синоним овом појму користи се и појам правни принципи, а такође и „уставна структурна начела... на којима почивају друга начела и прописи, због чега се често основна начела разликују од осталих начела коришћењем појма основни, општи, генерални, структурни, носећи или водећи“ (Meškić, Samardžić, 2012: 40). Важан закључак који одавде извлачимо јесте да су начела ЕУ хијерархизована, дакле да постоје више и мање општа начела. Битно је такође имати на уму и „чињеницу“, коју подвлачи највећи број аутора, да су општа начела интегрални део позитивног права ЕУ, што их раздваја од сличних ентитета општих циљева, задатака, вредности, програмских постулата и слично. При томе се циљеви и програмски задаци могу временом претворити у правно обавезујућа начела, као и објективно и субјективно право.

Пре „листања“ основних начела ЕУ, треба учинити макар још две ванредно важне напомене. Прва се тиче увођења основних људских права у интегрални део општих начела. Наиме, Повеља Европске уније о основним правима, прихваћена у Ници 2000. године, „као кодекс људских права Уније имала је најпре карактер политичке декларације, а на основу Лисабонског уговора стиче статус конститутивног акта, једнаког оснивачким уговорима“ (Етински, Ђајић, Станивуковић, Бордаш, Ђундић, Тубић, 2010: 12). Друга напомена тиче се константног пораста значаја начела кроз праксу Суда Европске уније. Већина теоретичара управо „правностваралачки капацитет Суду признаје посредством посебног формалног извора – општих правних начела“ (Knežević-Predić, 2001: 264). Они опрезнији чине разликовање између стварања и идентификовања општих начела, јер „улога Суда правде није да ствара право, већ да га примењује“ (Ћавошки, Knežević Војовић, Поповић, 2006: 117). Као опште правно начело које произилази из праксе Суда ЕУ обично се најпре наводи начело надређености права ЕУ националном праву. У том погледу посебан значај има пресуда *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, којом је Европски суд правде у осетљивој области људских права „потврдио начело супрематије права ЕУ

и тиме, што је можда још важније, отклонио постојећу правну несигурност у овој области“ (Чавошки, 2009: 641). „Начела непосредног дејства и надређености, које је установио Суд правде и којих се до данас у пракси придржавају национални судови држава чланица, омогућила су да се одлуке европских институција не третирају само као националне правне норме, већ и као националне норме вишег реда“ (Kovačević, 2013: 367). Ту су, даље, начело самосталности права ЕУ, начело пуног дејства (*effet utile*), начело државне одговорности за штету...

Неопходност општих правних начела у систему Европске уније произилази отуда што у писаном праву Уније постоје празнине и нејасности. Општа правна начела „омогућавају да се попуне празнине и да се разреши питање тумачења постојећег права на најправеднији могући начин“ (Borhart, 2012: 79). Главне референтне тачке при утврђивању општих правних начела ЕУ су начела заједничка правним системима држава чланица. Како целокупно право Европске уније извире из сагласности држава чланица, то је случај и са општим правним начелима, с тим што се код њих ради о „имплицираној сагласности држава, сагласности која се подразумева“ (Етински et al., 2010: 24). Обично се сматра да није неопходно да је правно начело прихваћено у системима свих држава чланице, већ је „довољно да га прихватају правни системи већине чланица или да се већина националних система развија у том правцу“ (Knežević-Predić, Radivojević, 2009: 118). Међутим, постоји и схватање да Суд, у недостатку писаног права, може одлучити да прихвати решење које постоји у само једној држави чланици, што значи да не постоји никакав бројчани услов. У општа правна начела која су заједничка државама чланицама убрајају се начело легалитета, начело правне сигурности са подначелима правне снаге пресуда, забране ретроактивног дејства, легитимних очекивања и стечених права, начело савесности и поштења, начело права на саслушање...

Осим у пракси Суда ЕУ и правним порецима држава чланица, општа правна начела ЕУ имају своје утемељење и у Оснивачким уговорима, Уговору о Европској унији и Уговору о функционисању Европске уније. Општа правна начела ЕУ могу проистичати како из слова тако и из духа Оснивачких уговора. Наиме, Оснивачки уговори, уз све њихове измене, допуне, анексе и протоколе, нису могли коначно регулисати сва питања сврстана у њихово подручје примене. Интересантан је метод којим Суд идентификује опште начело иако оно није изричито записано у Оснивачким уговорима. Наиме, тумачењем, најпре језичким, а затим и систематским и циљним, Суд констатује да „збир конкретних примера који су изричито дати у оснивачком уговору указује да су творци оснивачког уговора имали на уму једно опште начело“ (Knežević-Predić, Radivojević, 2009: 117). Општа правна

начела која произилазе из Оснивачких уговора су начело супсидијарности, начело пропорционалности, начело лојалности, начело функционалног јединства, начело забране дискриминације, начело *non liquet*...

Општа правна начела ЕУ могу се, поред по критеријуму извора утемељења, делити по ванредно важном критеријуму садржине и правне природе. Разликују се, тако, основна или принудна правна начела, регулативна правила заједничка правима држава чланица, и општа правна начела својствена правном поретку ЕУ. Принудна правна начела, која се још означавају као аксиоматска, „представљају обавезујућа правна правила која су судови дужни да примењују, без обзира да ли на њих изричито упућују Оснивачки уговори“ (Вукадиновић, 2006: 129). Регулативна правила или структурна начела примењују се када у праву једне државе одређено питање није регулисано позитивним правом, а одговарајуће решење постоји у праву неке од држава чланица. Ова правила могу се тицати како материјалног тако и процесног права држава чланица. Најзад, општа правна начела својствена правном поретку ЕУ створио је и развио Суд правде у поступку тумачења и примене права ЕУ независно од националних правних поредака.

Начела ЕУ могу произилазити из јединственог правног система ове организације, а могу бити и својствена појединим гранама права ЕУ. Тако је, нпр. „Европски суд правде дефинисао велики број начела управног права позивајући се на општа правна начела управног права који су заједнички за земље чланице“ (Lilić, 4). Ова се начела могу делити на материјална и процесна. Материјална се у бити своде на општа правна начела својствена целини права ЕУ. Процесна начела управног права ЕУ су, поред општег начела саслушања странака, и начело доступности информација и начело брижљивог вођења поступка.

#### **4. Закључак**

Општа правна начела су извори, како унутрашњег и међународног права, тако и права Европске уније. Општа правна начела су норме од темељног значаја са непосредно правно обавезујућим карактером, чиме се разликују од других општих начела која су само «инспирација» за будуће правне норме којима се та начела спроводе и постају обавезујућа. Општа правна начела чине посебан извор права ЕУ на којем грађани могу непосредно заснивати своја права, како према државама чланицама тако и према Европској унији. Сврха општих правних начела је ограничење дискреционог поступања институција ЕУ и држава чланица.

Правно оправдање за примену општих правних начела ЕУ аутори по правилу налазе у члану 220 ставу 1 Уговора о оснивању Европске уније, по коме су судови ЕУ обавезни да обезбеде поштовање права у тумачењу и примени Уговора. Ова одредба упућује на закључак да постоји неко право изван Оснивачких уговора које треба поштовати. Општа правна начела се посебно активирају у случају постојања правних празнина, и тако обезбеђују да право ЕУ оствари своје пуно дејство (*effet utile*).

Концепт општих правних начела има добру страну у својој флексибилности, којом омогућава судији да увек нађе правило за решење конкретнoг случаја. Ту се, међутим, крије и могућност да судија пређе из примене права у његово стварање. Ово је посебно непожељно у осетљивој области људских права која, и након изједначавања Повеље ЕУ о основним правима са Оснивачким уговорима, важе у облику општих правних начела Уније.

### Литература

Аврамов, С., Крећа, М. (2009). *Међународно јавно право*. Београд: Правни факултет, Службени гласник

Bartoš, M. (1954). *Međunarodno javno pravo*, I knjiga. Beograd: Kultura

Bidlinski, F. (2011). *Pravna metodologija. Osnovi nauke o pravnim metodama*, Podgorica: CID

Bobbio, N. (1988). *Eseji iz teorije prava*. Split, Logos

Borhart, K., D. (2013). *Abeceda prava Evropske unije*, Luksemburg: Kancelarija za publikacije Evropske unije

Vajler, Dž. (2002). *Ustav Evrope, „Ima li novo odelo svoga cara?“ i drugi eseji o Evropskoj integraciji*. Beograd: Filip Višnjić

Васић, Р., Чавошки, К. (1996). *Увод у право*. Београд: Издавачка кућа Драганић

Vecchio, del G. (1934). *Le probleme des sources du droit positif*. Paris

Висковић, Н. (1981). *Појам права – прилог интегралној теорији права*. Сплит: Логос

Vranjanac, D., Dajović, G. (2006). *Osnovi pravnog sistema sa metodologijom prava*. Beograd: Pravni fakultet, Univerzitet UNION, Službeni glasnik

Вукадиновић, Д. Р. (2006). *Право Европске уније*. Крагујевац: Центар за право Европске уније Правног факултета

Dimitrijević, V., Račić, O., Đerić, V., Papić, T., Petrović, V., Obradović, S. (2005). *Osnovi Međunarodnog javnog prava*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava

Dworkin, R. (1977). *Talking Rights seriously*, London: Duckworth

Ђорђевић, С. (1995). Општа правна начела просвећених народа као извор међународног права. *Анали Правног факултета у Београду*. 3(XLVIII). 169–181.

Етински, Р. (2010). *Међународно јавно право*. Београд: Службени гласник, Нови Сад: Правни факултет

Етински, Р., Ђајић, С., Станивуковић, М., Бордаш, Б., Ђундић, П., Тубић, Б. (2010). *Основи права Европске уније*. Нови Сад: Правни факултет

Живановић, Т. (1959). *Систем синтетичке правне филозофије 1. Наука о синтетичкој филозофији права 2. Наука о синтетичкој филозофији правне науке*. Београд: Научно дело

Јанковић, В., Рађивојевић, З. (2011). *Међународно јавно право*. Ниш: Punta

Келзен, Х. (2010). *Општа теорија права и државе*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

Кнежевић-Пређић. (2001). *Ogled o suverenosti. Suverenosti i Evropska unija*. Beograd: Institut za političke studije

Кнежевић-Пређић, В., Рађивојевић, З. (2009). *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik

Ковачевић, В. (2013). *Skriveni federalizam. Federalističko iskustvo u procesima evropskih integracija*, Beograd: IP Albatros plus

Кораћ, С. (2009). Начела Европске уније за унапређење борбе против корупције. *Водич кроз право Европске уније*. Књига 4. 108–116

Кошутинић, Б. (1973). *Судска пресуда као извор права*. Београд: Савремена администрација

Крбек, И. (1952). *Прилог теорији о појму права*. Загреб: ЈАЗУ

Лилић, С. (2010). *Evropski sud pravde i upravno pravo Evropske unije*, [www.slilic.com/upload/docs/pdf](http://www.slilic.com/upload/docs/pdf)

Фир Л. (1934). *Међународно јавно право*. Београд: Издавачка књижевница Геце Кона

Лукић, Р., Д. (1974). Поводом појма извора права. *Анали Правног факултета у Београду*. 5–6

Лукић, Р., Д. (1983). *Методологија права*. Београд: Научна књига



Лукић, Р., Д., Живковић, М., А. (1995). *Увод у право*. Београд: Савремена администрација

Лукић, Р., Д., Кошутинић, Б., П. (2008). *Увод у право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће „Службени гласник“

Мешкић, З., Samardžić, D. (2012). *Pravo Evropske unije I*, Sarajevo: TDP, GIZ, BMZ

Paund, R. (1996). *Uvod u filozofiju prava*. Podgorica: CID

Perelman, H. (1983). *Pravo, moral i filozofija*. Београд: Nolit

Петржицки, Л., Ј. (1999). *Теорија права и морала*. Београд, Подгорица, Сремски Карловци, Нови Сад: Службени лист СРЈ, ЦИД, Издавачка књижарница Зорана Стојановића

Radivojević, Z. (1989). *Poštovanje međunarodnih ugovora*. Београд: Стручна књига

Рачић, О. (2009). О хијерархији извора права Европске уније. *Водич кроз право Европске уније* 685–691

Stojanović, D. (1987). Uloga pravne teorije u stvaranju pravnih principa i njihov značaj za promenu prava. *Pravni život*. 10(XXXVII). 1003–1014

Тарановски, Т. (1923), *Енциклопедија права*. Београд: Издавачка књижарница Геце Кона

Тасић, Ђ. (1995). *Увод у правне науке. Енциклопедија права*. Београд: Службени лист СРЈ

Čavoški, A., Knežević Voјović, A., Popović, D. (2006). *Evropski sud pravde*. Београд: Institut za uporedno pravo

Чавошки, А. (2009). Људска права као део општих начела на којима почива комунитарно право. *Водич кроз право Европске уније*. 639–641

**Suzana Medar, LL.D.**

Assistant Professor,  
Faculty of Law, University of Niš

## **A SKETCH FOR REVISITING THE GENERAL PRINCIPLES OF EU LAW**

### **Summary**

*The issue of sources of law has been a matter of considerable attention not only in legal theory and philosophy but also in positive law disciplines. Sources of law are commonly divided into substantive, formal and value-based sources. Depending on classifications suggested by different authors, general principles of law may fall into all three categories of sources of law. General principles of domestic law are rules covering a vast number of specific situations which are subsequently used as grounds for generating numerous norms regulating these situations in more detail. In international law, there are general principles of international law as well as legal principles recognized by civilized nations.*

*General principles of the European Union law are an integral part of the positive EU legislation, which clearly differentiates them from similar sets of general goals, objectives, values, agenda postulates, and the like. The general principles of EU law are have their origins in the Founding Treaties, the legal systems of the Member States and the case law of the EU Court of Justice. Considering their content and legal nature, the general principles of EU law are divided into: compulsory or axiomatic principles, regulatory or structural principles (which all national laws of the Member States have in common), and the general principles inherent to the EU legal order.*

*Some of the most important general principles of EU law are: the principle of supremacy of EU law over the national law, the principle of direct effect of EU law, the principle of autonomy of EU law, the principle of full effect of EU law, the principle of State liability for damage, the principle of legality, the principle of legal certainty, the principle of good faith and fair dealing, the principle of fair hearing, the principle of subsidiarity, the principle of proportionality, the principle of loyalty, the principle of non-discrimination, etc.*

**Keywords:** sources of law, general principles of EU law.

