

VLADIMIR SAVKOVIĆ

ODNOS TEMELJNIH SLOBODA (UNUTRAŠNJEG TRŽIŠTA) I TEMELJNIH (LJUDSKIH) PRAVA U PRAKSI SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE

To što su preteče Evropske unije nosile naziv Zajednica za uglj i čelik, odnosno Evropska ekonomska zajednica, najbolje odlikava (prvobitno) dominantnu svrhu evropskih integracija – stvaranje i unapređenje zajedničkog, kasnije jedinstvenog, odnosno unutrašnjeg tržišta. Ključni elemenat ovog tržišta su sloboda kretanja roba, radnika, usluga i kapitala, pa je jedan od primarnih ciljeva Suda pravde bio i ostao zaštita njegove funkcionalnosti kroz efikasnu razradu regulatorne zabrane ograničenja „četiri slobode“ u praksi. Na javnoj ravni, to je najprije dovelo do tretiranja temeljnih ljudskih prava, čija klasifikacija i mehanizmi zaštite nijesu razrađeni osnivačkim ugovorima Evropske unije, kao osnova za podršku odlukama Suda pravde kojima se sprječava ograničavanje temeljnih sloboda, da bi, u jednom trenutku, potrebi zaštite pojedinih ljudskih prava Sud pravde (do)dao i karakter dozvoljenog ograničenja slobode kretanja na unutrašnjem tržištu. S tim u vezi, primarni cilj ovog rada jeste da donekle osvijetli ovu izuzetno kompleksnu interakciju i pruži, pored ostalih, odgovor na sljedeća pitanja. Da li Sud pravde, kako neki ističu, daje primat zaštiti temeljnim slobodama unutrašnjeg tržišta u odnosu na zaštitu temeljenih (ljudskih) prava, te da li je Povelja Evropske unije o temeljnim pravima, posebno nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, donijela značajnije novine na tom planu?

Ključne riječi: temeljne slobode (unutrašnjeg tržišta), temeljna (ljudska) prava, Povelja Evropske unije o temeljnim pravima, Sud pravde EU, dozvoljena ograničenja

Prof. dr Vladimir Savković, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore i nosilac Jean Monnet katedre iz prava unutrašnjeg tržišta Evropske unije, e-mail: vladimirs@ucg.ac.me.

UVODNA RAZMATRANJA

Ciljevi rada

Za razliku od četiri slobode unutrašnjeg tržišta (slobode kretanja roba, ljudi, usluga i kapitala), koje su izričito proklamovane i relativno precizno razrađene još Ugovorom o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, ljudska prava nijesu bila među regulatornim prioritetima „očeva osnivača“.¹ Vjerovatan razlog tome je namjera da se izbjegne preklapanje nadležnosti sa drugim regionalnim organizacijama, poput Savjeta Evrope, kao i onima globalnog karaktera, poput Ujedinjenih nacija. No, sama okolnost da su ostvarenje i zaštita funkcionalnosti zajedničkog, a kasnije jedinstvenog i unutrašnjeg tržišta postavljeni kao prioritet u osnivačkim ugovorima Zajednice za ugalj i čelik, Evropske ekonomske zajednice, te na kraju i Evropske unije, pokazuje to i ovaj rad, imala je direktne posljedice na relaciju koju je Sud pravde uspostavio između dva koncepta. Konkretnije, dovela je najprije do tretiranja temeljnih ljudskih prava, čija klasifikacija i mehanizmi zaštite nijesu razrađeni osnivačkim ugovorima Evropske unije, kao osnova za dodatno pravdanje odluka Suda pravde kojima se sprječava ograničavanje temeljnih sloboda, da bi, u jednom trenutku, ostvarivanje pojedinih temeljnih ljudskih prava Sud pravde početo tretirati i kao dozvoljeno ograničenje slobode kretanja na unutrašnjem tržištu. U tom kontekstu, cilj ovog rada je da se specifičan i vrlo složen odnos između dva bitna koncepta unijskog prava makar donekle pojasni kroz analizu relevantne prakse Suda pravde. Međutim, da bi ovakav pokušaj bio iole uspješan, iako to s obzirom na njihovu kompleksnost dobrim dijelom izlazi iz okvira naučnog rada ove vrste i obima, potrebno je najprije definisati ključne pojmove, koncepte čiji je odnos predmet analize. S tim u vezi, pažnja u ovom, uvodnom dijelu je gotovo u cjelosti posvećena konceptu temeljnih (ljudskih) prava. Naime, kako je već istaknuto, četiri (temeljne) slobode unutrašnjeg tržišta su izričito proklamovane kroz zabranu njihovog ograničenja, te relativno precizno razrađene izuzetke od te zabrane u odgovarajućim članovima Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU),² pa se

¹ Prvim izričitim pominjanjem temeljnih (ljudskih) prava u primarnim izvorima prava Evropske unije smatra se čl. 6(2) Ugovora iz Maastrichta, u kojem se temeljna prava indirektno definišu na isti način na koji je to Sud pravde decenijama prije toga činio u svojim presudama – pozivanjem na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, zajedničku ustavnu tradiciju država članica i osnovna načela unijskog prava kao izvore temeljnih prava.

² Čl. 28–66 UFEU. Svakako, vrijedi naglasiti da je Sud pravde, u cilju zaštite legitimnih javnih politika, odnosno interesa država članica, kroz sudsku praksu stvorio i dodatne osnove za ograničavanje temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta, tzv. preovlađujuće razloge od opšteg interesa (engl. *overriding reasons of general interests*), čija otvorena lista je jedan od najslikovitijih pokazatelja tzv. aktivizma Suda

ovdje polazi od pretpostavke da je riječ o dobro poznatom institutu, odnosno institutima, u pogledu kojih dodatna pojašnjenja i analize uglavnom nijesu neophodni.

Temeljna (ljudska) prava kao autonomni pojam u pravu Evropske unije

Prije nego što je Povelja Evropske unije o temeljnim pravima (u daljem tekstu: „Povelja o temeljnim pravima“) dobila karakter primarnog izvora unijskog prava 2009. godine, a naročito prije njenog usvajanja u formi akta deklaratorne prirode 2000. godine,³ koncept temeljnih (ljudskih) prava bio je amorfan i samim tim relativno široko postavljen u pravnom poretku Evropske unije. Preciznije, kako se s pravom pojašnjava u literaturi, temeljna (ljudska) prava su od same aktualizacije njihovog „pitanja“ bila tretirana kao opšti princip unijskog prava, koji je razvijan primarno od strane Suda pravde.⁴ Tako je već 1970. godine, u presudi u slučaju *Internationale Handelsgesellschaft*,⁵ Sud pravde istakao da „poštovanje fundamentalnih

pravde na planu popunjavanja pravnih praznina u unijskom pravu odnosno stvaranju novog prava, po uzoru na anglo-američke sudove. Više o pojmu sudskog aktivizma uopšte, te „aktivizmu“ Suda pravde, njegovoj ulozi u razvoju prava EU i razlozima *pro et contra*: Alessandro Petryshyn, „Judicial Activism at the Court of Justice of the European Union“, *SSRN Electronic Journal* (2023), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4522647, 10. 8. 2025; Gunnar Beck, „Judicial Activism in the Court of Justice of the EU“, *University of Queensland Law Journal*, No. 36, 2017, 333–353; Ernő Várnay, „Judicial Passivism at the European Court of Justice?,“ *Hungarian Journal of Legal Studies*, No. 2, Vol. 60, 2019, 127–154; Trevor Hartley, „The European Court, Judicial Objectivity and the Constitution of the European Union“, *The Law Quarterly Review*, No. 112, 1996, 95–109. Više o preovlađujućim (prinudnim) zahtjevima opšteg (javnog) interesa u kontekstu temeljnih/osnovnih sloboda unutrašnjeg tržišta uopšte: Zlatan Meškić, Darko Samardžić, *Pravo Evropske unije I*, TDP Sarajevo, GIZ, Otvoreni regionalni fond za jugoistočnu Evropu, 2012, 308 *et seq*; Radovan Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Udruženje za evropsko pravo, 2014, 224 *et seq*.

³ Povelja Evropske unije o temeljnim pravima je inicijalno usvojena, tj. proglašena još 2000. godine, u formi akta deklaratorne prirode, od strane Evropskog parlamenta, Savjeta ministara i Evropske komisije, da bi tek stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora dobila pravni status izjednačen s osnivačkim ugovorima Evropske unije i tako, kao primarno pravo Evropske unije, postala direktno obavezujuća za države članice. Više o istorijatu, značaju i primjeni Povelje o temeljnim pravima: Adam Łazowski, „Ten Years On: The Charter of Fundamental Rights in the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union Since Opinion 2/13“, *European Papers*, No. 2, Vol. 9, 2024, 673–683, 676 *et seq*; Stephen Brittain, „The Relationship Between the EU Charter of Fundamental Rights and the European Convention on Human Rights: An Originalist Analysis“ *European Constitutional Law Review*, No. 11, 2015, 482–511; Takis Tridimas, „Fundamental Rights“, *The General Principles of EU Law*, Oxford Academic Publishers, Oxford, 2006; online ed., <https://doi.org/10.1093/oso/9780199258062.003.0007>, 14. 8. 2025.

⁴ Jacqueline Duteil de la Rochère, „The EU and the individual: Fundamental rights in the Draft Constitutional Treaty“, *Common Market Law Review*, No. 2, Vol. 41, 2000, 345–354, 347.

⁵ C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 17 December 1970.

ljudskih prava predstavlja sastavni dio (odnosno jedan od principa – prim. aut.) opštih pravnih principa koje štiti Sud pravde⁶; dodavši i to da „zaštita takvih prava, iako inspirisana ustavnim tradicijama država članica, mora biti obezbijeđena u okviru strukture i ciljeva Zajednice“.⁷ Iako je nagovještaje ovakvih stavova Sud pravde isticao i u nekim ranijim slučajevima,⁸ u slučaju *Internationale Handelsgesellschaft* ovaj tribunal je i nedvosmisleno stao na stanovište da su temeljna (fundamentalna) ljudska prava neposredno ukorijenjena, tj. da obaveza njihovog poštovanja proizilazi direktno iz opštih principa prava Unije (tada EEZ),⁹ ostavši pritom relativno nedorečen narednih decenija u pogledu zaokruživanja sadržine (i. e. vrste zaštićenih prava), kao i obima te zaštite. U tom smislu, jednu od relativno uspješnijih generalizacija koncepta temeljnih prava kao autonomnog pojma i instituta unijskog prava je data još u slučaju *Nold v Commission*,¹⁰ gdje je Sud pravde istakao kako se na planu zaštite fundamentalnih prava smatra dužnim da, pored prava koja su zaštićena ustavima država članica, vodi računa i o pravima koja su ustanovljena ratifikovanim međunarodnim ugovorima/konvencijama kojima se takođe štite ljudska prava,¹¹ misleći, prije svih, na Konvenciju Savjeta Evrope o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (u daljem tekstu: „Konvencija Savjeta Evrope“). Interesantno, moralo je proći petnaestak godina da bi Sud pravde, u poznatom slučaju *Wachauf*,¹² izričito zauzeo stanovište da su i same države članice, a ne samo institucije Evropske unije, obavezne da poštuju temeljna prava prepoznata

⁶ C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 17 December 1970, par. 2.

⁷ C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 17 December 1970, par. 2.

⁸ S tim u vezi, vidjeti slučaj *Stauder* (C-29/69, *Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt*, 12 November 1969), par. 7.

⁹ Čini se kako je najvidljiviji i ujedno najznačajniji opšti princip unijskog prava u tom smislu, princip iz kojeg su kroz praksu Suda pravde narednih decenija izvedena i zaštićena brojna konkretna (ljudska) prava, upravo princip zabrane diskriminacije u pravu Evropske unije. Uz ovaj, od sličnog značaja su i načela sudske zaštite i zaštite ličnih podataka. Više o načinu na koji su predmetni i drugi opšti principi unijskog prava poslužili Sudu pravde za razvoj koncepta temeljnih ljudskih prava: Elise Muir, „The Fundamental Rights Implications of EU Legislation: Some Constitutional Challenges“, *Common Market Law Review*, No. 1, Vol. 51, 2014, 219–246, 224 *et seq*; Takis Tridimas „Fundamental Rights, General Principles of EU Law, and the Charter“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, No. 16, 2014, 361–392.

¹⁰ C-4/73 *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*, 14 May 1973.

¹¹ C-4/73 *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*, 14 May 1973, par. 13.

¹² C-5/88 *Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, 13 July 1989.

u pravnom poretku Unije, u svim situacijama sprovođenja unijskog prava na teritoriji pod sopstvenom jurisdikcijom.¹³

Tumačenje opsega primjene temeljnih prava koja proizilaze (ili će kroz aktivnost Suda pravde na „dopuni“ pisanih izvora unijskog prava tek proizići) iz opštih principa unijskog prava, iz slučaja *Wachauf*, preuzeto je, tj. kodifikovano Poveljom o temeljnim pravima, u čijem čl. 51(1) se izričito navodi da se „odredbe ove Povelje odnose na institucije, organe, službe i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, te na države članice samo kada provode pravo Unije“. Drugim riječima, obveznici primjene svih onih temeljnih prava koja su od 2009. godine kodifikovana Poveljom o temeljnim pravima kao primarnim izvorom unijskog prava su i države članice. Kada pak države adresati, tj. obveznici primjene Povelje o temeljnim pravima zapravo primjenjuju, a kad ne primjenjuju unijsko pravo, iako posebno interesantno i još uvijek otvoreno pitanje, načelno izlazi iz okvira ovog rada, uzevši u obzir njegov ograničen karakter. Ipak, na ovom mjestu valja potcrtati kako u teoriji prevladava stav da pojam i domen primjene unijskog prava u ovom kontekstu treba tumačiti u najširem smislu, kako na planu *ratione personae*, tako i na planu *ratione materiae*.¹⁴

Iako je Povelja o temeljnim pravima već petnaestak godina izvor primarnog prava čija je svrha upravo njihova kodifikacija, danas je još uvijek otvoreno pitanje što sve obuhvataju, tj. što su to temeljna prava kao specifičan pojam, odnosno institut unijskog prava. Na jednoj strani, šest grupa, tj. kategorija temeljnih prava koje ovaj regulatorni instrument uređuje u šest različitih poglavlja (dostojanstvo, slobode, jednakost, solidarnost, prava građana i pravda), zasnovana su ne samo na relativno uspješnom konceptu Konvencije Savjeta Evrope (čije su države članice Unije ujedno i potpisnice), već i na autonomnom razvoju prakse Suda pravde u pogledu

¹³ C-5/88 *Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, 13 July 1989, par. 19.

¹⁴ Više: Koen Lenaerts, „Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights“, *European Constitutional Law Review*, No. 8, 2012, 375–403, 378 *et seq.* Štoviše, pojedini autori ističu kako su presude u slučajevima poput *Åkerberg Fransson* (C-617/10 *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson*, 26 February 2013) i *Pfleger* (C-390/12 *Robert Pfleger and Others*, 30 April 2014) dovele do toga da će u budućnosti biti praktično nemoguće opisati oblast nacionalnog prava u kojoj ne postoji mogućnost provjere usklađenosti s temeljnim pravima iz pravnog poretka Evropske unije (tako: Cristhoper Unseld, „A Further Step to a Unitarian Protection of Fundamental Rights: The CJEU’s Pfleger Decision“, <https://verfassungsblog.de/step-unitarian-protection-fundamental-rights-cjeus-pfleger-decision/>, 8. 8. 2025). Tako je, primjera radi, u slučaju *Åkerberg Fransson*, Sud pravde zauzeo stanovište kako okolnost da sporni zakon, tj. nacionalna (restriktivna) mjera nije usvojena radi transpozicije predmetne direktive ne znači izostanak obaveze primjene testa usklađenosti same mjere s temeljnim pravima, budući da je svrha te mjere da uvede sankcije zbog povrede pravila iz te direktive (C-617/10 *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson*, 26 February 2013, par. 28).

zaštite temeljnih prava u decenijama prije usvajanja Povelje o temeljnim pravima. Na drugoj strani, međutim, u čl. 6(3) Ugovora o Evropskoj uniji (u daljem tekstu: UEU) ističe se da će „temeljna prava, onako kako su garantovana Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, te kako proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih za države članice, predstavljati opšte principe unijskog prava“. Dakle, pored same Povelje o temeljnim pravima (u čl. 6(1)) i Konvencije Savjeta Evrope (u čl. 6(2)), sama Evropska unija, u čl. 6(3) UEU, ako ne izričito, onda makar posredno ističe opšta načela unijskog prava kao (i dalje) relevantne izvore temeljnih (ljudskih) prava. Kako se s pravom ističe u teoriji, to ostavlja otvoreno pitanje odnosa između Povelje o temeljnim prava i opštih načela unijskog prava koji su istorijski, u vremenu prije stupanja na snagu Povelje, bila ključni izvor temeljnih prava iz reda priznatih izvora pravnog poretka Evropske unije.¹⁵ S tim u vezi, čini se kako ni Sud pravde još uvijek nije zauzeo precizan stav po tom pitanju, budući da se u presudama koje se tiču potencijalne povrede nekog od temeljnih prava prilikom primjene prava Evropske unije i dalje, osim na Povelju o temeljnim pravima, redovno poziva i na opšta načela unijskog prava. Na jednoj strani, to bi se moglo tumačiti i kao izostanak namjere luksemuburškog tribunala da nakon 2009. godine fokus na planu zaštite temeljnih prava stavi primarno ili čak isključivo na Povelju o temeljnim pravima. Na drugoj strani, međutim, kako se ističe i u literaturi, redovno referiranje na opšta načela unijskog prava (nakon što je Povelja o temeljnim pravima stekla karakter primarnog izvora unijskog prava) može se legitimno tumačiti i kao namjera Suda pravde da sopstvenu praksu, a time i unijsko pravo zadrži oslojnjene na zajedničke ustavne vrijednosti i tradiciju država članica, a ne kao namjera da se unijsko pravo učini „zatvorenikom prošlosti“.¹⁶

Konačno, iz već istaknutih razloga, predmet ovog rada nije razrada pojma temeljnih sloboda *per se*. Međutim, u kontekstu analize složenog odnosa između njih i temeljnih prava kao dva važna pojma, odnosno instituta unijskog prava, prije prelaska na analizu relevantne sudske prakse, valja istaknuti i sljedeće. Bez obzira na brojne sličnosti, posebno kada je riječ o slobodi kretanja radnika, koju je i sam Sud pravde povremeno bio sklon da označi kao temeljno (ljudsko) pravo, tj. izvor istih,¹⁷

¹⁵ Tako: Emily Hancox, „The Relationship Between the Charter and General Principles: Looking Back and Looking Forward“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, No. 22, 2020, 233–257, 235; Herwig C. H. Hofmann, Bucura C. Mihaescu, „The Relation between the Charter’s Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case“, *European Constitutional Law Review*, No. 9, 2013, 73–101, 73 *et seq.*

¹⁶ Tako: Takis Tridimas, „Wreaking the Wrongs: Balancing Rights and the Public Interest the EU Way“, *Columbia Journal of European Law*, No. 2, Vol. 29, 2023, 185–213, 212.

¹⁷ V. C-222/86 *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and other*, 15 October 1987, par. 14.

ipak se može zaključiti kako je, makar u ovoj fazi njegovog razvoja, riječ o različitim pojmovima, odnosno institutima unijskog prava. Prije svega, primarna svrha temeljnih sloboda je promocija i zaštita funkcionalnosti unutrašnjeg tržišta, dok su temeljna prava u svojoj biti klasična ljudska prava, usmjerena na zaštitu legitimnih i ujedno fundamentalnih interesa pojedinaca. Takođe, opseg primjene *ratione materiae* temeljnih sloboda dodatno je sužen u odnosu na temeljna prava, budući da se odnosi samo na situacije u kojima je prisutan prekogranični element (a ne i na sve situacije u kojima se primjenjuje unijsko pravo). Najzad, ni sama Povelja o temeljnim pravima, koja, uz sve već navedene specifičnosti unijskog prava, nesporno ima kodifikatorski karakter, ne prepoznaje izričito temeljne slobode unutrašnjeg tržišta kao (ujedno i) temeljna prava, iako ih pominje u preambuli.¹⁸

Na drugoj strani, međutim, vrijedi naglasiti da postoje i drugačiji stavovi koji su, osim citiranim presudama Suda pravde, podstaknuti formulacijama, odnosno odredbama iz čl. 15 (Sloboda izbora zanimanja i pravo na rad), čl. 16 (Sloboda preduzetništva) i čl. 45 (Sloboda kretanja i boravka) Povelje o temeljnim pravima, koje daju povoda zaključcima da su ovim članovima sloboda kretanja radnika, te sloboda pružanja usluga i pravo na poslovni nastan upravo kodifikovane i time, suštinski, već transformisane u temeljna prava.¹⁹

INTERAKCIJA TEMELJNIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA U PRAKSI SUDA PRAVDE

Analizom relevantne sudske prakse,²⁰ dolazi se do zaključka kako postoje dva (osnovna) tipa slučajeva pred Sudom pravde u kojima dolazi do značajne interakcije između temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta i temeljnih prava. Hronološki, iako rjeđe u praksi, prvo su to bile situacije u kojima su temeljna prava korišćena

¹⁸ Više o razlikama između temeljnih sloboda i temeljnih prava, na primjer: Eva Julia Lohse, „Fundamental Freedoms and Private Actors: towards an ‘Indirect Horizontal Effect’“, *European Public Law*, No. 1, Vol. 13, 2007, 159–190, 172 *et seq.*

¹⁹ Ulla Neergaard, Sybe de Vries, „The Interaction between Free Movement Law and Fundamental Rights in the Internal Market“, *SSRN Electronic Journal*, (2023), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4561901, 10. 8. 2025, 5, 14. Slično: Tamas Szabods, „Conflicts between Fundamental Freedoms and Fundamental Rights in the Case Law of the Court of Justice of the European Union: A Comparison with the US Supreme Court Practice“, *European Papers*, No. 2, Vol. 3, 2018, 563–600, 568.

²⁰ Što predstavlja relevantnu sudsku praksu, naravno, otvoreno je za raspravu i različite stavove. U ovom radu, osim na slučajevima u kojima je Sud pravde uspostavljao nove standarde, autor je nastojao da fokus zadrži na slučajevima u kojima su ti standardi u određenoj mjeri mijenjani ili nadograđivani.

kao osnov za pravdanje odluka Suda pravde kojima se sprječava ograničavanje temeljnih sloboda putem određenih restriktivnih mjera država članica, tj. odbijanje njihove argumentacije usmjerene na pravdanje ograničavajućih mjera. Nešto kasnije, kao rezultat jačanja svijesti o značaju istih kao posebnog pojma (instituta, principa) unijskog prava, potrebi zaštite temeljnih (ljudskih) prava Sud pravde dao je i karakter dozvoljenog ograničenja četiri slobode (i. e. fundamentalnih sloboda) unutrašnjeg tržišta, direktno time suprotstavljajući fundamentalna prava fundamentalnim slobodama unutrašnjeg tržišta i dajući time prostora i stavovima o njihovom ravnopravnom položaju, tj. jednakom značaju u pravnom poretku Evropske unije. U svakom slučaju, dalje izlaganje prati navedenu podjelu.²¹

Temeljena prava u službi širenja domena primjene temeljnih sloboda

Jedan od najpoznatijih slučajeva interakcije temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta i temeljnih prava i formalno prvi u kojem je zaštita temeljnih prava iskorišćena kao osnov za neprihvatanje zahtjeva za ograničenje jedne od ovih sloboda je *ERT AE v Pliroforissis and Kouvelas*.²² U ovom slučaju, jednom iz reda onih u kojima se Sud pravde na zahtjev nacionalnih sudova izjašnjava o pitanjima značenja i načina primjene unijskog prava, sporan je bio monopol nacionalnog televizijskog emitera (ERT) na usluge emitovanja programa u Grčkoj, budući da je druga kompanija osporila taj monopol grčkom javnom emiteru pred nadležnim domaćim sudovima. Suštinski, pitanje je bilo da li je jedan takav monopol dozvoljen u kontekstu slobode pružanja usluga, kao jedne o temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta? U pokušaju odbrane svoje politike favorizovanja nacionalnog javnog emitera (i. e. nacionalnu restriktivnu mjeru), Grčka se pozivala na dozvoljene izuzetke od zabrane ograničenja slobode pružanja usluga, prije svega, (tzv. pisano) ograničenje u formi zaštite javnog interesa, koje je bilo izričito dozvoljeno samim odredbama osnivačkih ugovora kojima se uređuje sloboda pružanja usluga. Međutim, posebno zanimljivo u kontekstu ovog rada jeste da je Sud pravde u izreci presude izričito iznio sljedeći stav:

„Ograničenja nametnuta u odnosu na pravo država članica da primjene odredbe iz čl. 66 i 56 Ugovora [dozvoljena ograničenja – prim. aut.] na temelju javne

²¹ Ovu „podjelu“ prihvataju i od iste u svojim analizama polaze i brojni drugi autori. Primjera radi, v. K. Lenaerts, op. cit.; Gina Orga-Dumitriu, „Property Rights and the Free Movement of Capital in the Case Law of the CJEU“, *Juridical Tribune – Review of Comparative and International Law*, No. 2, Vol. 15, 2025, 337– 364.

²² C-260/89 *Elliniki Radiophonia Tileorassi (ERT) AE v Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas*, 18 June 1991.

politike, javne bezbjednosti i javnog zdravlja se moraju cijeniti u svijetlu opšteg načela slobode izražavanja utemeljenog u čl. 10 Evropske Konvencije o ljudskim pravima.“²³

Prema tome, stav Suda pravde je bio da, ukoliko se država članica oslanja na izuzetke od zabrane ograničenja neke od temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta, nacionalne restriktivne mjere koje država članica pokušava sprovesti i opravdati moraju kao takve biti kompatibilne sa temeljnim pravima koje Unija takođe štiti. U ovoj situaciji, dakle, temeljna prava, tj. dužnost njihove zaštite od strane država članica kada primjenjuju pravo EU ili kada, kako se ističe u literaturi, odstupaju od obaveze njegove primjene,²⁴ predstavljala su faktor unapređenja zaštite temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta.

Dok je u prethodnom slučaju Sud pravde zauzeo stanovište da tzv. pisani razlozi ograničenja temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta, poput javnog interesa, javne bezbjednosti i drugih, kako bi bili prihvatljivi, moraju biti usklađeni s potrebom zaštite temeljnih prava koja pravni poredak Unije prepoznaje kao takva, pitanje tzv. nepisanih razloga ograničenja, odnosno preovladavajućih razloga od opšteg interesa u ovom je kontekstu ostalo neriješeno.²⁵ Očekivano, međutim, u prvoj narednoj prilici, u slučaju *Familiapress*,²⁶ Sud je sličan stav zauzeo i u pogledu nepisanih razloga ograničenja temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta. Naime, pitanje austrijskog suda se ticalo dozvoljenosti austrijskog zakonodavstva u dijelu koji se odnosi na neloyalnu konkurenciju, a kojim se zabranjuje distribucija štampanih medija koji organizuju i promovišu nagradne igre kao vid privlačenja čitalačke publike, odnosno kupaca. Očekivano, sve to u svijetlu napora države Austrije da takav propis opravda održavanjem raznovrsnosti štampe kao jednim od potencijalno prihvatljivih preovlađujućih razloga od opšteg interesa (*i. e.* nepisano ograničenje slobode kretanja robe),²⁷ drugom od dvije kategorije dozvoljenih izuzetaka od zabrane ograničenja fundamentalnih sloboda, u ovom slučaju slobode kretanja robe. U odnosu na ovo pitanje, Sud pravde iznosi sljedeće stanovište:

²³ C-260/89 *Elliniki Radiophonia Tileorassi (ERT) AE v Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas*, 18 June 1991, stav 6. izreke presude.

²⁴ V. Hervig C. F. Hofmann, „General principles of EU law and EU administrative law“, *European Union Law* (eds. C. Barnard, S. Peers), Oxford University Press, 2nd ed., 2017, 198–226, 205.

²⁵ Za preovladavajuće razloge od opšteg interesa, v. *supra* podnožna napomena br. 4.

²⁶ C-368/95 *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v Heinrich Bauer*, 26 June 1997.

²⁷ Više o slučaju *Familiapress*, njegovom značaju u predmetnom, kao i u kontekstu razrade tzv. Keck formule: Antonio Bavasso, „Case C-368/95, Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag, Judgment of 26 June 1997, ECR [1997] I-3689“, *Common Market Law Review*, No. 6, Vol. 35, 1998, 1413–1426.

„Kada se država članica oslanja na preovlađujući razlog, kakav je zaštita raznovrsnosti medija, shodno čl. 30 Ugovora, u cilju opravdavanja pravila koja potencijalno mogu ograničiti slobodu kretanja robe, takvo opravdanje mora biti tumačeno i u svijetlu opštih pravnih načela, a posebno u svijetlu temeljnih prava, ta prava uključuju i slobodu izražavanja navedenu u čl. 10 Evropske Konvencije o ljudskim pravima i slobodama...“²⁸

Dakle, shodno presedanu uspostavljenom u ovom slučaju, ne samo pisani, već i nepisani osnovi izuzeća (*i. e.* preovlađujući razlozi od opšteg interesa), a samim tim i restriktivne mjere, moraju biti usklađeni s potrebom zaštite temeljnih prava kao priznatog fundamentalnog načela u pravu Evropske unije. Konkretnije, i pored toga što je predmetno zakonsko ograničenje ocijenio potencijalno dozvoljenim, Sud pravde je u izreci nedvosmisleno naglasio da je ta „dozvoljenost“ direktno uslovljena postojanjem proporcionalnosti između same restriktivne mjere i potrebe zaštite slobode štampe koja je garantovana čl. 10 Konvencije Savjeta Evrope. U ovom slučaju, međutim, to je bilo moguće usljed okolnosti koju je sam tribunal istakao u svoj presudi, „da čl. 10 Konvencije dozvoljava odstupanja, tj. ograničenja ove slobode u svrhu zaštite medijske raznovrsnosti, kada su ista propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu.“²⁹ Kao što to redovno i čini, Sud pravde je ostavio nacionalnom (austrijskom) sudu da ocijeni da li je nacionalna restriktivna mjera (sporna zakonska odredba) proporcionalna interesu (zaštiti medijske raznovrsnosti) koji bi trebalo da štiti.³⁰

Temeljna prava kao dozvoljeno ograničenje temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta

Vjerovatno najpoznatiji slučaj interakcije između temeljnih prava i temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta jeste slučaj *Schmidberger*.³¹ U najkraćem, g. Schmidberger, koji je bio vlasnik auto-prevoznog društva, zahtijevao je od Austrije naknadu štete

²⁸ C-368/95 *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v Heinrich Bauer, Verlag*, 26 June 1997, par. 5.

²⁹ C-368/95 *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v Heinrich Bauer Verlag*, 26 June 1997, par. 26. Inače, ovdje se Sud pravde pozvao na presudu Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Informationsverein Lentia and Others v Austria*, Series, 24 November 1993, budući da sam čl. 10 Konvencije Savjeta Evrope ne govori izričito o medijskoj raznovrsnosti kao dozvoljenom razlogu ograničenja slobode izražavanja, što opet, u najširem smislu, ukazuje na to da ni Evropskom sudu za ljudska prava nije stran „aktivizam“, koji se češće imputira Sudu pravde (v. *supra* podnožna napomena br. 7).

³⁰ Više o načelu proporcionalnosti u kontekstu odnosa temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta i temeljnih prava: *infra*: „Umjesto zaključka: kako sud pravde balansira između temeljnih sloboda i temeljnih prava“.

³¹ Case C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v Republik Österreich*, 12 June 2003.

nastale usljed nemogućnosti blagovremene isporuke robe, koju mu je uzrokovala grupa protestanata blokadom austrijskog auto-puta, važne tranzitne rute između Sjeverne Evrope i Italije. Naime, na osnovu dozvole austrijskih vlasti, protestanti su blokirali put više od 30 sati, kako bi ukazali na probleme u pogledu zaštite zdravlja ljudi i životne sredine koji su izazvani velikim povećanjem frekventnosti saobraćaja na predmetnom autoputu.

Na drugoj strani, Austrija je u postupku iznijela stanovište da, iako je sloboda kretanja robe na unutrašnjem tržištu u predmetnom slučaju nesporno ograničena, svrha odobrenja protesta, ostvarivanje slobode izražavanja i slobode okupljanja kao temeljnih prava, osim Ustavom Austrije, garantovanih i Konvencijom Savjeta Evrope, opravdava ograničenje. Međutim, kako je i sam Sud pravde primijetio,³² ni ova temeljna prava nijesu apsolutna i mogu biti ograničena u mjeri u kojoj je to usklađeno s opštim, tj. javnim interesom.³³ U tom kontekstu, austrijski sud je uputio Sudu pravde čak šest pitanja, odnosno zahtjeva za tumačenje unijuskog prava, koja se, ipak, suštinski svode na jedno ili dva – koje od suprotstavljenih prava ima primat, te, ukoliko su ravnopravna, kako uspostaviti odgovarajući balans?

Konačno, pozivajući se na to da mu je, shodno ustanovljenoj praksi, u posebnim okolnostima dozvoljeno da ispita (činjenične i pravne) okolnosti pod kojima je slučaj došao pred nacionalni sud,³⁴ Sud pravde zaključuje kako je u svijetlu razmotrenih okolnosti odgovor na postavljena pitanja da su „nacionalne vlasti imale razumnog osnova, imajući u vidu visok nivo diskrecije koja im pripada u datom slučaju, da smatraju kako legitiman cilj organizovanih demonstracija ne bi bio postignut mjerama koje su manje restriktivne [od onih primijenjenih – prim. aut.] po trgovinu na unutrašnjem tržištu“.³⁵

Dakle, po prvi put su temeljna prava poslužila kao direktno ograničenje neke od temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta. Međutim, čini se da u ovom, kao i u slučaju *Omega*,³⁶ koji se zbog sličnosti i *de facto* istovremenog odjeka u stručnoj

³² Case C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v Republik Österreich*, 12 June 2003, par. 79.

³³ Pri čemu, shodno relevantnoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, to ograničenje ne smije biti disproporcionalno i takvo da onemogućava ostvarivanje same suštine garantovanih prava. Case C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v Republik Österreich*, 12 June 2003, par. 80.

³⁴ Case C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v Republik Österreich*, 12 June 2003, par. 32.

³⁵ Case C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v Republik Österreich*, 12 June 2003, par. 93.

³⁶ C-36/02 *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, 14 October 2004. U ovom slučaju, zabrana instaliranja video igrice u kojima se

javnosti redovno navodi uz slučaj *Schmidberger*, Sud pravde nije razjasnio (pravnu) prirodu temeljnih prava kao dozvoljenih ograničenja slobode kretanja robe, odnosno pružanja usluga.³⁷ Brojne formulacije u objema presudama ostavile su prostora za različita tumačenja, uključujući ne samo standardne opcije, da temeljna prava budu podvedena pod javni interes kao pisani razlog ograničenja ili budu tretirana kao jedan od preovlađujućeg razloga od opšteg interesa,³⁸ već i to da budu tretirana kao poseban, *sui generis* osnov, tj. razlog za ograničenje temeljnih sloboda.³⁹

Prethodno opisana dilema nije samo teorijske prirode ili značaja, budući da, u načelu, preovlađujući razlozi od opšteg interesa ne mogu opravdati diskriminatorne, već samo one restriktivne mjere koje, i pored toga što ograničavaju neku od temeljnih sloboda unutrašnjeg tržišta, nijesu u svojoj prirodi diskriminatornog karaktera.⁴⁰ Zato su od posebnog značaja još dva *de facto* istovremena slučaja, odnosno presude. Riječ je o takođe poznatim slučajevima *Viking*,⁴¹ i *Laval*,⁴² koji se, poput prethodna dva gotovo uvijek navode i analiziraju zajedno. Ne ulazeći u detalje ovih slučajeva,⁴³ ovdje ćemo naglasiti njihovu zajednički karakteristiku koja

promoviše ubijanje protivnika bila je suštinski podržana od strane Suda pravde, iako je ograničavala slobodu pružanja usluga na unutrašnjem tržištu. Kao dozvoljeno ograničenje prihvaćena je potreba zaštite ljudskog dostojanstva kao jednog od temeljnih prava ugrađenih u Osnovni zakon Njemačke (shodno već citiranom stanovištu Suda pravde da temeljna prava, između ostalog, proizilaze i iz [zajedničkih] ustavnih tradicija država članica Unije).

³⁷ Tako: Takis Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 338.

³⁸ Na drugoj strani, postoje i autori koji opšte formulacije iz presuda u ova dva slučaja tumače kao početnu konzervativnost Suda pravde koja ukazuje na to da je ovaj tribunal, u tom trenutku, bio skloniji podvođenju temeljnih prava pod pojam javnog interesa, tj. dozvoljenih pisanih ograničenja od temeljnih sloboda, da bi tek kasnije promijenio stav: T. Szabods, op. cit., 573.

³⁹ Očekivano, s obzirom na značaj pitanja i prostor za različita tumačenja koji Sud pravde jednim dijelom ostavlja u svojim presudama, postoje i autori koji se zalažu upravo za ovakav pristup. V. John Morijn, „Balancing Fundamental Rights and Common Market Freedoms in Union Law: Schmidberger and Omega in the Light of the European Constitution“, *European Law Journal*, No. 1, Vol. 12, 2006, 39.

⁴⁰ Zlatan Meškić, Darko Samardžić, op. cit., 309. S tim da se čini kako je praksa Suda pravde posljednjih decenija dala osnova za zaključak kako je i ovo pravilo donekle relativizovano.

⁴¹ C-438/05 *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti*, 11 December 2007.

⁴² C-341/05 *Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet*, 18 December 2007.

⁴³ Više o detaljima ova dva slučaja, njihovom uticaju presuda u istima na neke druge važne koncepte unijskog prava, poput načela neposrednog horizontalnog dejstva temeljnih sloboda, te brojnim kritikama boraca za prava radnika, koje su izazvali: Vladimir Savković, *Pravo unutrašnjeg*

je od značaja za predmetnu analizu. No, najprije, vrijedi naglasiti kako kolektivne akcije sindikata (e. g. štrajk, protesti, blokade i dr.), te s njom u vezi neka od temeljnih prava, poput prava na sindikalno organizovanje i pravo na štrajk niti u jednom od ovih predmeta, shodno odgovarajućim činjeničnim i pravnim okolnostima, od strane Suda pravde nijesu u datom kontekstu ocijenjeni kao opravdana ograničenja prava na poslovni nastan (*Viking*) odnosno slobode pružanja usluga (*Laval*). Međutim, u objema presudama, Sud pravde je dovoljno jasno naznačio da bi pod nekim drugim okolnostima to mogao biti slučaj. Pored toga, a sa stanovišta predmetne analize najznačajnije, čini se da se tribunal, indirektnim povezivanjem istih sa konceptima kolektivne akcije i socijalnih prava u širem smislu, približio stanovištu da bi ova temeljna prava mogla predstavljati, tj. da predstavljaju (potencijalne) preovlađujuće razloge od opšteg interesa.⁴⁴

Konačno, iako se u nekim kasnijim slučajevima, Sud pravde ponovo koristio formulacijama sličnim onima iz predmeta *Schmidberger* i *Omega*, ostavljajući tako ponovo prostor za različita shvatanja pravne prirode temeljnih prava,⁴⁵ imajući u vidu formulacije iz novijih slučajeva u kojima je razmatrana dozvoljenost ograničenja pojedinih temeljnih sloboda u cilju zaštite temeljnih prava, poput SEGRO,⁴⁶ *Lahorgue*,⁴⁷ *Halmer*,⁴⁸ INTERZERO⁴⁹ i drugih, nameće se zaključak da je ovaj tribunal najskloniji da u kontekstu potencijalnih ograničenja slobode kretanja temeljna prava podvodi pod preovlađujuće razloge od javnog (opšteg) interesa. Iz gore navedenih razloga, to nije okolnost bez značaja.

tržišta Evropske unije – privatnopravni aspekti, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2019, 126–134; Stefano Guadagno, „The right to strike in Europe in the aftermath of Viking and Laval“, *European Journal of Social Law*, No. 4, 2012, 245–281; Anne C. L. Davies, „One Step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ“, *Industrial Law Journal*, No. 2, Vol. 37, 2008, 126–148.

⁴⁴ C-438/05 *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti*, 11 December 2007, paras. 75 i 77; C-341/05 *Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet*, 18 December 2007, paras. 101 i 103. Tako i: T. Szabods, op. cit., 578.

⁴⁵ Na primjer, v. C-244/06 *Dynamic Medien Vertriebs GmbH v Avides Media AG*, 14 February 2008, par. 42.

⁴⁶ C-52/16 and C-113/16 *'SEGRO' Kft. v Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala and Günther Horváth v Vas Megyei Kormányhivatal*, 6 March 2018, par. 76.

⁴⁷ C-99/16 *Jean-Philippe Lahorgue v Ordre des avocats du barreau de Lyon and Others*, 18 May 2017, par 31.

⁴⁸ C-295/23 *Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft UG v Rechtsanwaltskammer München*, 19 December 2024, par. 65.

⁴⁹ C-254/23 *INTERZERO and Other*, 10 July 2025, par. 105.

UMJESTO ZAKLJUČKA: KAKO SUD PRAVDE BALANSIRA
IZMEĐU TEMELJNIH SLOBODA I TEMELJNIH PRAVA

Kada se ima u vidu gore analizirana praksa Suda pravde u dijelu tretmana temeljnih prava kao ograničenja temeljnih sloboda, *prima facie*, moglo bi se zaključiti da su temeljna prava u podređenom položaju u sklopu pravnog poretka Evropske unije. To, međutim, nije slučaj. Riječ je o ključnim institutima pravnog poretka Evropske unije koji su čvrsto utemeljeni u primarnim izvorima unijskog prava, pa je, uz izuzetke koji se odnose na tzv. „apsolutna ljudska prava“,⁵⁰ u startu teško zamislivo postojanje bilo kakvog odnosa subordinacije između njih. Štoviše, sam način na koji Sud pravde uspostavlja ravnotežu između dva opšta principa unijskog prava u svojim presudama ukazuje na to da bi jedan takav zaključak bio pogrešan. Naime, iako je u svakom od gorenavedenih, kao i u mnogim drugim slučajevima tokom zadnjih nekoliko decenija, temeljnim slobodama unutrašnjeg tržišta temeljna prava suprotstavio kao jedan o njihovih potencijalnih („pisanih“ ili „nepisanih“) izuzetaka, Sud pravde je suštinski uvijek polazio od toga da iza oba koncepta stoje jednako značajni javni interesi, te da odgovor na pitanje koji će od njih prevagnuti zavisi primarno od okolnosti datog slučaja. Pritom se okolnosti svakog slučaja cijene u kontekstu primjene načela proporcionalnosti, kao jednog od ključnih u pravu Evropske unije, kroz primjenu tzv. testa proporcionalnosti. Ne ulazeći u brojne i detaljne razrade ovog sveprisutnog principa unijskog prava, načelno, u pravnom poretku Evropske unije, pomenuti test podrazumijeva kumulativnu ispunjenost tri kriterijuma. Prvo (prikladnost), da je osporena restriktivna mjera usklađena s ciljem čije postizanje opravdava ograničenje temeljne slobode, drugo (neophodnost), da predmetni cilj ne može biti postignut drugom, manje restriktivnom mjerom i treće (proporcionalnost *stricto sensu*), čak i kada je neophodna, restriktivna mjera potrebno je da nivo ograničenja bude opravdan u svijetlu rezultata koji se istom postiže.⁵¹

⁵⁰ Prava koja su neposredno vezana za pojam ljudskog dostojanstva, tj. proističu iz ovog pravnog i filozofskog koncepta, a koja su neposredno garantovana čl. 1–5 Povelje o temeljnim pravima (*i. e.* ljudsko dostojanstvo, pravo na život, pravo na lični integritet, zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne, te zabrana ropstva i prisilnog rada), smatraju se apsolutnim. To znači da ih nije moguće ograničiti pod bilo kojim uslovima. U tom smislu, suprotstavljena potrebi zaštite bilo koje od temeljnih sloboda, koje pak mogu biti ograničene, ova prava imaju primat. Više o dozvoljenim ograničenjima temeljnih prava prepoznatih u pisanim izvorima prava EU: Verica Trstenjak, „Limitations of Fundamental Rights in EU Law: Are Human Rights Absolute?“, *European Review*, No. 2, Vol. 32, 2024, 135–149.

⁵¹ Detaljnije o samom principu proporcionalnosti, njegovoj sadržini, ulozi i primjeni u pravu Evropske unije, na primjer: Kosta Vasiliki, „The Principle of Proportionality in EU Law: An Interest-based Taxonomy“, 2019, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3368867, 23. 8. 2025.

Treći kriterijum, iako se pojedini autori ističu kako je Sud pravde oprezan i donekle suzdržan u njegovoj primjeni,⁵² upravo ostavlja prostora za jednu vrstu „balansiranja“ između dva suprotstavljena i u načelu jednako važna interesa, tj. jednog oblika „testa u testu“, što je slučaj i kod suprotstavljanja temeljnih sloboda i temeljnih prava u predmetima koji su bili predmet razmatranja u prethodnom dijelu. Zato i ne čudi da se Sud pravde redovno upušta u tu vrstu analize (balansiranja, tj. ocjene proporcionalnosti *stricto sensu*) i/ili ostavlja relativno široku diskreciju nacionalnim sudovima da to sami čine.⁵³

Na drugoj strani, vrijedi prokomentarisati i sljedeće. Pojedini autori ističu kako je problem kod primjene testa proporcionalnosti, odnosno balansiranja to što se pojedina temeljna prava, tj. potreba njihove zaštite *a priori* tretira kao izuzetak u odnosu na potrebu zaštite neke od temeljnih sloboda i time ostvarivanja (pune) funkcionalnosti unutrašnjeg tržišta.⁵⁴ Zašto? Zato što, makar naizgled, to podrazumijeva da se sudska analiza završava na procjeni proporcionalnosti ograničenja u formi zaštite određenih temeljnih prava s potrebom zaštite neke od (potencijalno) ugroženih temeljnih sloboda kao primarnog pravila, odnosno favorizovanog standarda. To je razlog zbog čega isti autori ističu i da bi sudska analiza morala istovremeno obuhvatiti i obrnut postupak, a to je da se cijeni i proporcionalnost pune zaštite, tj. ostvarenja temeljne slobode u datom slučaju, kao potencijalnog ograničenja u odnosu na nesmetanu (punu) primjenu predmetnih temeljnih prava.⁵⁵ U pitanju su stanovišta s kojima se naizgled nije teško saglasiti. Naprotiv, test uspostavljanja odgovarajućeg balansa između temeljnih prava i temeljnih sloboda teško je i zamisliv bez takvog pristupa. Međutim, iako je, makar s formalne strane, nesporno da se u postupcima koji se tiču interakcije ova dva koncepta unijskog prava uglavnom polazi od temeljnih sloboda kao pravila, a temeljnih prava kao izuzetka, to i dalje ne znači da su potonja podređena prednjima. Naime, čini se kako je u svim prethodno analiziranim slučajevima – negdje eksplicitno, dok negdje to samo provijava iz povezanih formulacija – Sud pravde usvojio upravo navedeni pristup. U prilog tome, donekle, stoji i sama tvrdnja pomenutog autora da bi, čak i u slučaju primjene pristupa koji preporučuje, krajnji rezultat, dakle, odluke Suda pravde ostale suštinski nepromijenjene.⁵⁶

⁵² Jan H. Jans, Roel de Lange, Sacha Prechal, Rob Widdershoven, *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing, Groningen 2007, 160.

⁵³ V. Kosta, *op. cit.*, 3.

⁵⁴ T. Szabods, *op. cit.*, 595.

⁵⁵ *Ibidem.*

⁵⁶ *Ibidem.*

Na kraju, način na koji Sud pravde uspostavlja ravnotežu između temeljnih prava i temeljnih sloboda, nesporno, nije idealan i samim tim je podložan kritici. Prije svega, zato što ostavlja veliki prostor nacionalnim sudovima za primjenu diskrecionih ovlaštenja prilikom procjene da li u konkretnom slučaju prednost treba dati javnom interesu koji se štiti temeljnim slobodama ili takođe javnom interesu kojeg štite temeljna prava, što uvijek predstavlja potencijalnu prijetnju po pravnu sigurnost. Posebno na tako velikom i na planu pravnih tradicija heterogenom prostoru kakav je prostor unutrašnjeg tržišta. Međutim, imajući u vidu uopšte uzevši „pionirsku ulogu“ Suda pravde u izgradnji pravnog poretka Evropske unije, zatim složenost predmetnog izazova, pa čak i izostanak sveobuhvatnih i uopšte adekvatnih alternativnih rješenja u akademskoj literaturi, čini se kako je tribunal dosad uglavnom činio ono što je bilo u njegovoj moći, ali i ono što se od njega zahtijeva shodno specifičnoj ulozi kreatora evropskog pravnog poretka koju od samog početka ima (drugi bi rekli, ulozi koju je od početka dao sebi) na institucionalnoj ravni.

Prof. Dr. VLADIMIR SAVKOVIĆ

Full Professor, Faculty of Law

University of Montenegro

Holder of the Jean Monnet Chair in EU Law of the Internal Market

THE RELATION BETWEEN THE FUNDAMENTAL FREEDOMS
(OF THE INTERNAL MARKET) AND FUNDAMENTAL (HUMAN)
RIGHTS IN THE CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE
OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The fact that „predecessors“ of the European Union had been named Steel and Coal Community and European Economic Community is probably the best indicator of the (initially) dominant purpose of the European integrations, which was the creation and advancement of common (later single and internal) market. The key element of this market is the free movement of goods, workers, services and capital, meaning that one of the key aims of the Court of Justice of the European Union has been and still remains the preservation of its functionality through efficient implementation of the (general) regulatory prohibition of restriction of „the four freedoms“. In reality, it first led to treating fundamental human rights, the classification and protection mechanisms of which were not provided in the EU founding treaties, as an additional argument, i.e. legal basis for supporting the CJEU decisions preventing the restrictions of the fundamental freedoms, whereas, at certain point, the necessity of protection of the fundamental rights in EU law was also given by the tribunal the status of permitted restriction of fundamental freedoms of the internal market. Considering above

tendencies, the primary aim of this paper is to shed some light on this very complex interaction and provide, among else, responses to following questions. Does CJEU, as put forward by some, gives primacy to protection of fundamental freedoms over the protection of fundamental (human) rights, as well as did EU Charter of Fundamental Rights, particularly so after the Lisbon Treaty, brought and significant changes in that regard?

Key words: fundamental freedoms of the internal market, fundamental (human) rights, EU Charter of Fundamental Rights, Court of Justice, permitted restrictions

Literatura

- Bavasso A., „Case C-368/95, Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag, Judgment of 26 June 1997, ECR [1997] I-3689“, *Common Market Law Review*, No. 6, Vol. 35, 1998.
- Beck G., „Judicial Activism in the Court of Justice of the EU“, *University of Queensland Law Journal*, No. 36, 2017.
- Brittain S., „The Relationship Between the EU Charter of Fundamental Rights and the European Convention on Human Rights: An Originalist Analysis“, *European Constitutional Law Review*, No. 11, 2015.
- Davies A. C. L. „One Step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ“, *Industrial Law Journal*, No. 2, Vol. 3, 2008.
- Guadagno S., „The right to strike in Europe in the aftermath of Viking and Laval“, *European Journal of Social Law*, No. 4, 2012.
- Hartley T., „The European Court, Judicial Objectivity and the Constitution of the European Union“, *The Law Quarterly Review*, No. 112, 1996.
- Hancox E., „The Relationship Between the Charter and General Principles: Looking Back and Looking Forward“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, No. 22, 2020.
- Hofmann H. C. H., „General principles of EU law and EU administrative law“, *European Union Law* (eds. C. Barnard, S. Peers), Oxford University Press, 2nd ed., 2017.
- Hofmann H. C. H., Mihaescu B. C., „The Relation between the Charter’s Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case“, *European Constitutional Law Review*, No. 9, 2013.
- Jans J. H., de Lange R., Prechal S., Widdershoven R., *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing, Groningen 2007.
- Łazowski A., „Ten Years On: The Charter of Fundamental Rights in the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union Since Opinion 2/13“, *European Papers*, No. 2, Vol. 9, 2024.
- Lenaerts K., „Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights“, *European Constitutional Law Review*, No. 8, 2012.

- Lohse E. J., „Fundamental Freedoms and Private Actors : towards an ‘Indirect Horizontal Effect’“, *European Public Law*, No. 1, Vol. 13, 2007.
- Meškic Z., Samardžic D., *Pravo Evropske unije I*, TDP Sarajevo, GIZ, Otvoreni regionalni fond za jugoistočnu Evropu, 2012.
- Morijn J., „Balancing Fundamental Rights and Common Market Freedoms in Union Law: Schmidberger and Omega in the Light of the European Constitution“, *European Law Journal*, No. 1, Vol. 12, 2006.
- Muir E., „The Fundamental Rights Implications of EU Legislation: Some Constitutional Challenges“, *Common Market Law Review*, No. 1, Vol. 51, 2014.
- Neergaard U., De Vries S., „The Interaction between Free Movement Law and Fundamental Rights in the Internal Market“, *SSRN Electronic Journal*, 2023, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4561901.
- Orga-Dumitriu G., „Property Rights and the Free Movement of Capital in the Case Law of the CJEU“, *Juridical Tribune – Review of Comparative and International Law*, No. 2, Vol. 15, 2025.
- Petryshyn A., „Judicial Activism at the Court of Justice of the European Union“, *SSRN Electronic Journal*, 2023, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4522647.
- Rochère de la J. D., „The EU and the individual: Fundamental rights in the Draft Constitutional Treaty“, *Common Market Law Review*, No. 2, Vol. 41, 2004.
- Savković V., *Pravo unutrašnjeg tržišta Evropske unije – privatnopravni aspekti*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2019.
- Szabods T., „Conflicts between Fundamental Freedoms and Fundamental Rights in the Case Law of the Court of Justice of the European Union: A Comparison with the US Supreme Court Practice“, *European Papers*, No. 2, Vol. 3, 2018.
- Tridimas T., „Fundamental Rights“, *The General Principles of EU Law*, Oxford Academic Publishers, Oxford, 2006, online ed., <https://doi.org/10.1093/oso/9780199258062.003.0007>.
- Tridimas T., „Fundamental Rights, General Principles of EU Law, and the Charter“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, No. 16, 2014.
- Tridimas T., „Wreaking the Wrongs: Balancing Rights and the Public Interest the EU Way“, *Columbia Journal of European Law*, No. 2, Vol. 29, 2023.
- Tridimas T., *The General Principles of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Trstenjak V., „Limitations of Fundamental Rights in EU Law: Are Human Rights Absolute?“, *European Review*, No. 2, Vol. 32, 2024.
- Unselde C., „A Further Step to a Unitarian Protection of Fundamental Rights: The CJEU’s Pflieger Decision“, <https://verfassungsblog.de/step-unitarian-protection-fundamental-rights-cjeus-pfleger-decision/>.

Várnay E., „Judicial Passivism at the European Court of Justice?“, *Hungarian Journal of Legal Studies*, No. 2, Vol. 60, 2019.

Vasiliki K., „The Principle of Proportionality in EU Law: An Interest-based Taxonomy“, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3368867, 2019.

Vukadinović R., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Udruženje za evropsko pravo, 2014.

Datumi prijema i prihvatanja rada

Primljen: 25.08.2025.

Prihvaćen: 28.09.2025.

ORIGINALAN NAUČNI RAD