

Др Зоран Радивојевић,*
Редовни професор Правног факултета,
Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 341.649(4-672EU)

Рад примљен: 30.06.2015.

Рад прихваћен: 03.12.2015.

СУДСКА ЗАШТИТА СЛУЖБЕНИКА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

Апстракт: За разлику од других међународних организација, Европске заједнице су од самог оснивања успоставиле систем судске заштите својих службеника, мада је надлежност за решавање службеничких спорова до сада више пута мењана. У прво време ови спорови били су у надлежности Суда правде, али су због његове преоптерећености великим бројем предмета прешли у надлежност у међувремену основаног Првостепеног суда. Последња измена извршена је оснивањем Службеничког трибунала Европске уније у чију су надлежност пренети сви службенички спорови, док је Општи (ранији Првостепени) суд постао надлежан да одлучује о жалбама против одлука овог Трибунала. Коначне одлуке које по жалби донесе Општи суд могу изузетно бити предмет преиспитивања од стране Суда правде уколико постоји озбиљна опасност по јединство и усклађеност права Уније. После разматрања устројства и организације Службеничког трибунала ЕУ, централни предмет овог рада је анализа круга службеника који имају право на подношење тужбе, услова за допуштеност тужбе, као и других особености поступка решавања ове врсте спорова. Расправа о судској заштити службеника у ЕУ завршава се освртом на дејство пресуде и правне лекове који се могу поднети против коначних одлука Службеничког трибунала и Општег суда.

Кључне речи: међународни службеници, службенички спорови, активна легитимација, допуштеност тужбе, судска заштита, управни судови, Службенички трибунал, Општи суд, Суд правде, Европска унија.

* zoranr@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. година.

1. Увод

Упоредо са порастом броја међународних службеника настала је потреба за судском заштитом у случајевима повреде њихових права од стране функционера и органа међународне организације. У прво време спорови ове врсте решавани су унутар организације, и то искључиво административним путем (Лараš, 2008: 120). Незадовољни службеник имао је обавезу да се прво обрати непосредно вишем старешини, а тек након тога могао је да поднесе жалбу посебно формираном управном органу за решавање радних спорова. Будући да су ови органи, обично састављени од представника шефа секретаријата и службеника, имали саветодавни карактер, њихова мишљења нису била правно обавезујућа како за организацију, тако ни за самог службеника. Стога је за коначно решење службеничких спорова била потребна обавезна и непристрасна одлука коју је могао да донесе само судски орган (Schermers, Blokker, 2003: 382).

Судови држава чланица, као што се врло брзо увидело, нису погодни за решавање спорова између службеника и организације из најмање два разлога. Пре свега, меродавно право за радноправне односе унутар организације није могло да буде национално право државе седишта организације нити чланице чији је држављанин службеник у спору. Ови односи подвргнути су једном посебном правном систему, а то је унутрашње право сваке међународне организације чији су извори њен конститутивни акт, правилници о службеницима и индивидуални уговори о раду закључени између запослених и организације као послодавца (Димитријевић, Рачић, 2011: 192). Уз то, међународним организацијама признат је имунитет од свих облика правних поступака пред судовима држава чланица. Практично то значи да су национални судови ненадлежни за тужбе које би против организације поднели њени службеници.

С друге стране, постојећи међународни судови нису давали могућност појединцима да се пред њима појаве као стране у спору, јер су парничну способност признавали само државама. Како из ових разлога међународни службеници чија су права повређена не би остали без икакве судске заштите, тј како би се спречило ускраћивање правосуђа (*déni de justice*)¹, прибегло се стварању посебних управних судова. Они су формирани унутар

1 Полазећи од материјалног фактора, Европски суд за људска права је у познатом случају Waite и Kennedy против Немачке (Application no. 26083/94, Judgment of 18 February 1999, 2000) оценио да допуштеност имунитета међународне организације од јурисдикције националних судова према Европској конвенцији зависи од тога да ли је подносилац представке имао на располагању разумна алтернативна средства ради ефективне заштите својих права гарантованих овом Конвенцијом. Исти став Суд

самих организација са искључивим циљем да решавају службеничке спорове. Први такав суд основан је још 1927. године у оквиру Друштва народа за потребе те организације и Међународне организације рада². Након другог светског рата он делује као Управни суд Међународне организације рада, док је Организација УН свој Управни суд основала 1949. године³. Ова два суда користи низ специјализованих агенција из система Уједињених нација које немају сопствене управне судове и то на основу посебно закључених споразума⁴. Сличне управне судове имају и неке регионалне организације.⁵

За разлику од других међународних организација, Европске заједнице су од самог оснивања успоставиле систем судског решавања радних спорова службеника, мада је надлежност у овим споровима до сада више пута мењана. У прво време службенички спорови били су у надлежности Суда правде, али су због преоптерећености огромним бројем предмета прешли у надлежност Првостепеног суда који је основан 1989. године. Последња измена извршена је оснивањем Службеничког трибунала Европске уније, који је образован одлуком Савета од 2004. године, а у чију су надлежност пренети сви службенички спорови (Чавошки, Кнежевић-Бојовић, Поповић, 2006: 95).

Након разматрања устројства и организације Службеничког трибунала ЕУ, предмет пажње у овом раду биће анализа круга службеника који имају право на подношење тужбе, услова за допуштеност тужбе, као и других особености поступка решавања ове врсте спорова. Расправа о судској заштити службеника у Европској унији завршава се освртом на дејство пресуде и правне лекове који се могу поднети против коначних

је заузео у случају *Beer and Regan* против Немачке (Application no. 28934/95, Judgment of 18 February 1999, 2001).

2 League of Nations, Official Journal, Special Supplement, No. 54, pp. 201 and 478

3 General Assembly Resolution 351 (IV)

4 Управни суд УН користе службеници Међународне организације за цивилно ваздухопловство (ICAO) и Међународне поморске организација (IMO), док је Управни суд Међународне организација рада (ILO) надлежан за службенике Организације за исхрану и пољопривреду (FAO), Светске здравствене (WHO) и метеоролошке организације (WMO), UNESCO-а, Светског поштанског савеза (UPU), Међународне уније за телекомуникације (ITU), Светске трговинске организације (WTO), Међународне агенције за атомску енергију (IAEA), Међународног фонда за пољоприврени развој (IFAD), Светске организације за интелектуалну својину (WIPO), Светске туристичке организације (WTO) и Организације УН за индустријски развој (UNIDO).

5 Управне судове до сада су, између осталог, основале Организација за економску сарадњу и развој (OECD), Арапска лига (LAS) и Организација америчких држава (OAS).

одлука Службеничког трибунала и Општег суда донетих у службеничким споровима.

2. Службенички трибунал

Службенички трибунал ЕУ конституисан је и почео је са радом 2005. године као судски панел предвиђен Уговором из Нице⁶. После ступања на снагу Лисабонског уговора, он делује као једини специјализовани суд у оквиру правосудног система Уније. Правила о саставу и организацији рада Службеничког трибунала садржана су у Анексу I који је придодат Статуту Суда правде ЕУ⁷. Његова правила су допуњена и разрађена Пословником који је донео сам Службенички трибунал уз сагласност Суда правде и одобрење Савета⁸.

Службенички трибунал састоји је од седам судија, уз могућност да се број судија повећа. Одлуку о томе доноси Савет квалификованом већином на захтев Трибунала. Судије се бирају на период од шест година. Судије којима је истекла дужност могу бити поново биране⁹. Пре преузимања дужности изабране судије полагају заклетву пред Судом правде¹⁰.

Судије бира Савет једногласном одлуком након консултовања комитета који се посебно образује у ту сврху. Приликом избора узима се у обзир географски критеријум и сразмерна заступљеност различитих правних система. То значи да се мора обезбедити, уколико је могуће, заступљеност судија из што више различитих држава чланица, али се истовремено мора водити рачуна о правним системима из којих ове судије потичу.

Судије се бирају међу кандидатима који се пријављују за избор на то место. Поред услова предвиђених оснивачким уговором, кандидати за судије морају бити грађани Европске уније. Пре избора образује се посебан комитет са задатком да испита да ли пријављени кандидати испуњавају услове и да препоручи њихов избор. Комитет се састоји од седам чланова који се бирају из реда ранијих судија Суда правде и Општег

6 Члан 220 Уговора о Европској заједници (даље: УЕЗ), измењен Уговором из Нице. Користећи ово овлашћење, Савет је на предлог Комисије, после консултовања Европског парламента и Суда правде, донео 2. новембра 2004. године одлуку о формирању Службеничког трибунала; видети: Official Journal, L 333/9-11, 9. 11. 2004.

7 Анекс I Статута носи наслов „Службенички трибунал Европске уније“ (даље: Анекс); видети: Official Journal, L 228/ 2012.

8 Пословник Службеничког трибунала (даље: Пословник СТ); видети: Official Journal, L 225/2007; последња измена: Off. Journal EU, L 206/2014.

9 Члан 2 Анекса.

10 Члан 3 Пословника СТ.

суда и правника признате стручности. Уз своје мишљење комитет прилаже и листу најподобнијих кандидата са највећим степеном искуства. Ова листа мора да садржи имена најмање двоструко више кандидата од броја судија које именује Савет¹¹.

Службенички трибунал има председника кога бирају саме судије на период од три године. Мандат председника се може обновити. Председник управља радом Трибунала, обезбеђује уредан рад његових служби и представља Трибунал. Председник, такође, одлучује о захтевима за обуставу примене и извршења акта институције ЕУ или за одређивање других привремених мера.¹²

Правило је да Трибунал заседа у трочланим већима. Постоји могућност да Трибунал ради у пленуму и већима од пет судија, а у одређеним споровима може да суди и судија појединац. Пословником је предвиђено да ће се предмет упутити пленарној седници или петочланом већу уколико то оправдава сложеност правних питања, важност предмета или посебне околности случаја. С друге стране, предмети који имају ограничену важност или у којима не постоје сложена правна и чињенична питања или друге посебне околности могу се доделити судији појединцу.

Службенички трибунал у свом саставу нема опште правобраниоце. По томе је сличан са Општим судом који, такође, нема опште правобраниоце. Међутим, за разлику од Општег суда, не постоји могућност да се једном од судија Трибунала повери дужност правобраниоца у неком предмету (Lenaerts, Maselis, Gutman, 2014: 34).

Трибунал бира свог секретара који има слична овлашћења као и секретари Суда правде и Општег суда. Према Пословнику секретар се именује на основу огласа који се објављује у Службеном листу ЕУ. Секретар се бира тајним гласањем судија на период од шест година уз могућност поновног избора. По истом поступку Трибунал може именовати заменика секретара који му помаже у раду и замењује га у случају одсутности или спречености. Секретар је одговоран за процедурална питања: сва документа упућена Трибуналу стижу њему и он их прослеђује судијама Трибунала, као што доставља документа странама у поступку и чува целокупну документацију. Он се у исто време налази на челу целокупне судске управе. Службеници и остали запослени одговорни су секретару који ради под надзором председника Трибунала.¹³

11 Члан 3 Анекса.

12 Члан 4, став 1 Анекса и чл. 7–9 Пословника СТ.

13 Члан 6, став 2 Анекса и чл.16–20 Пословника СТ.

3. Право на тужбу

Службеници ЕУ тужбе подносе против Уније, односно њених органа, тела или агенција чијим су деловањем, тј. актима или пасивним држањем, тј неусвајањем аката које су били у обавези да донесу, настале по њих негативне последице (Радивојевић, 2014: 43). Предмет тужбе могу бити различите појединачне одлуке у вези са пријемом, поступком запошљавања, унапређењима, премештајем, дисциплинским казнама, пензионисањем, платама, пензијама и другим накнадама (Чавошки et al., 2006: 95).

Ово је тужба коју подносе искључиво физичка лица. Суд правде стоји на становишту да правна лица, као што су синдикати или друга удружења која заступају интересе службеника, немају активну легитимацију у овом поступку.¹⁴ Њима на располагању стоје друге директне тужбе, као што су тужба за поништај или тужба за накнаду штете. Уз то, они се могу појавити као умешачи на страни физичког лица које је поднело тужбу.¹⁵ Овакав став Суд је заузео тумачећи релевентне прописе¹⁶ Уније који ову тужбу третирају као правно средство искључиво намењено заштити конкретнег службеника, а не колективних интереса одређеног броја лица.

Право на подношење ове врсте тужбе имају две категорије службеника запослених у органима Европске уније. У првој се налазе званичници или функционери чији су положај, права и обавезе регулисани Регулативом о службеницима званичницима. Према слову ове Регулативе, званичницима се сматрају службеници који су писменим решењем овлашћеног лица примљени у радни однос на неко радно место у једном од органа Уније.¹⁷ Другу категорију активно легитимисаних лица чине остали службеници чији је радноправни положај регулисан посебним актом под називом Услови запошљавања. Ови службеници се запошљавају на основу уговора ради обављања одређених послова док постоји потреба за њиховим

14 Видети случајеве: 175/73 *Union Syndicale and Others v. Council* (1974); 18/74 *Syndicat Général du Personnel des Organismes Européens v. Commission* (1974); 193 and 194/87 *Maurissen and European Public Service Union v. Court of Auditors* (1989)

15 Сагласно члану 40, став 2 Статута Суда. За пример мешања синдиката на страни службеника видети случај: T-84/91, *Meskens v. European Parliament* (1992)

16 Члан 270 УФЕУ и члан 91 Регулативе о службеницима званичницима и Услови запошљавања осталих службеника (Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants No 259/68) која је у изворном облику донета 29. фебруара 1968. године (Official Journal, Spec. Ed. I, 30) и до сада више пута мењана и допуњавана; последња измена 29. октобра 2013. године (Official Journal L 287/15).

17 Члан 1а и 91 Регулативе о службеницима званичницима.

ангажовањем.¹⁸ Без обзира на ове разлике, Суд правде надлежан је да одлучује како у радним споровима званичника, тако и осталих службеника. Изузетак представљају чланови локалног особља запослени на пословима и дужностима изван Уније за чије су спорове надлежни домаћи судови у складу са важећим националним приписима или арбитража уколико је предвиђена уговорима о раду.¹⁹

Круг активно легитимисаних лица Суд је у пракси знатно проширио настојећи да ово средство конкретне правне заштите појединаца учини доступнијим и делотворнијим. Тако је поред лица која су засновала радни однос у неком од органа ЕУ, право на тужбу признао кандидатима за одређена радна места уз образложење да и одлуке конкурсных комисија о пријему могу бити предмет оспоравања пред Судом.²⁰ Као овлашћене тужиоце прихватио је, такође, пензионисане функционере, њихове наследнике и друга лица која траже признавање одређених права. иако се формално не сматрају званичницима.²¹ Суд се чак сматрао надлежним да одлучује по тужбама које подносе његови запослени одступајући тако од начела *nemo iudex in causa sua*.²² Међутим, Суд није прихватио као овлашћене тужиоце чланове породице службеника који су тражили накнаду штете претрпљене због утицаја понашања институције на његову каријеру уз образложење да је сам службеник имао могућност да оспори законитост одлуке институције у питању.²³

4. Допуштеноост тужбе

Допуштеноост тужбе у службеничким споровима претпоставља испуњење неколико услова. Неки од њих су изричито прописани поменутом Регулативом о службеницима, док је друге у пракси формулисао сам Трибунал, односно ранији Првостепени суд. Пре свега, подношењу тужбе претходи посебан, двостепени административни поступак који се

18 Чланови 46, 73, 117 и 124 Услови запошљавања осталих службеника.

19 Члан 122 Услови запошљавања осталих службеника. У погледу надлежности судова и меродавног права за спорове чланова локалног особља видети случај C-165/01 *Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich* (2003).

20 Видети случајеве 130/86 *Du Besset* (1986) и 81-88/74 *Marenco v. Commission* (1975)

21 Видети случајеве 18/70 *Duraffour v. Council* (1971); 24/71 *Meinherdt v. Commission* (1972); 75 i 117/82 *Razzouk and Beydoun v. Commission* (1984); T-65/92 *Arauxo-Dumay v. Commission* (1993) и T-177/94 *Altman* (1994).

22 Видети случај 2/80, *Dautzenberg v. Court of Justice*, ECR, 1980, 3107. Више о томе: Brown et al., 2000: 195.

23 Видети случајеве: T-45/01 *Sanders v. Commission* (2004); T-144/02 *Eagle and Others v. Commission* (2004); T-277/03 *Vlachaki v. Commission* (2005).

спроводи у оквиру институције Уније.²⁴ Незадовољни службеник, на име, мора да прво упути притужбу или захтев надлежном органу или телу. Тај орган или тело има рок од четири месеца да одлучи о поднетој притужби или захтеву службеника. Уколико се он у овом периоду не огласи, сматра се да је захтев одбијен, односно негативно решен.

Након тога незадовољни службеник може да поднесе жалбу другостепеном органу у оквиру институције у року од три месеца. Орган надлежан за жалбе има, такође, на располагању рок од четири месеца да донесе коначну одлуку. Као и у претходном случају, неоглашавање жалбеног тела у овом року сматра се одбијањем жалбе.

Службеник који није задовољан донетом одлуком или њеним изостанком стиче право да се обрати Трибуналу. Рок за подношење тужбе је три месеца.²⁵ Изузетак су случајеви када се од Трибунала тражи обустављање извршења акта институције или доношење привремене мере. Тада службеник може поднети тужбу не чекајући истек рока за одговор надлежног органа. Трибунал ће у овом случају застати са поступком у главној ствари док орган не одлучи о жалби.²⁶

Други услов допуштености тужбе установљен је у пракси и тиче се идентичности захтева у административном и судском поступку. Став је ранијег Првостепеног суда да између жалбе и тужбе мора постојати паралелизам у погледу меритума, тако да предмет спора може да буде само оно што је службеник већ тражио од надлежног органа или тела.²⁷ Првостепени суд није инсистирао на потпуној истоветности ових поднесака, већ је сматрао довољним да постоји тесна веза између њих.²⁸ У складу са оваквим флексибилним приступом допуштао је да се у тужби наведу нови или допунски захтеви под условом да се њима не мења суштина и основ претходне жалбе. Тако је у неколико случајева прихватио захтев службеника за накнаду штете проузроковане оспореним актом, иако о њему није било говора у претходном, административном

24 Члан 90, став 2 Регулative о службеницима званичницима.

25 Члан 91, став 3 Регулative.

26 Члан, став 4.

27 Видети случај T-134/89 *Hettrich and Others v. Commission* (1990)

28 Видети случајеви 133/88 *Del Amo Martinez v. European Parliament* (1989); T-57/89 *Alexandrakis v. Commission* (1990); T-2/90 *Ferreira de Freitas v. Commission* (1991); T-312/02 *Gussetti v. Commission* (2004).

поступку.²⁹ Међутим, самостална тужба за накнаду штете поднета Суду без претходног обраћања надлежном органу не би се сматрала допуштеном.³⁰

Последњи услов допуштености тужбе своди се на захтев да оспорени акт има непосредно неповољно дејство у односу на заинтересованог субјекта, тј. по његове интересе. Сматра се да је критеријум неповољног дејства испуњен уколико акт у питању негативно утиче на правни положај тужиоца. Том приликом ранији Првостепени суд је непосредно и појединачно правно дејство акта оцењивао на сличан начин као и код директне тужбе за поништај (Lenaerts, Arts, Maselis, 2006: 475–476). Сам тужилац мора да има лични интерес да његов тужбени захтев буде усвојен. Тужба поднета ради поштовања права ЕУ или у интересу неке институције неће бити допуштена.³¹ Интерес службеника огледа у предности коју ће он остварити уколико Трибунал својом пресудом поништи оспорени акт. Тај интерес мора да буде конкретан, легитиман и садашњи (Isaak, Blanquet, 2012: 630), а не будући или хипотетички³².

Трибунал ће одбацити тужбу службеника као недопуштену ако нађе да неки од ових услова није испуњен. Уколико то није случај прелази на разматрање спора у меритиму.

5. Особености поступка

Поступак пред Службеничким трибуналом начелно је уређен Насловом III Статута Суда правде, са изузетком чл. 22 и 23. Потпунија и детаљна правила поступка садржана су у Пословнику који је донео Службенички трибунал у сагласности са Судом правде и уз одобрење Савета.

У поступку пред Трибуналом могу се користити сви службени језици Европске уније, с тим да се језик конкретног поступка одређује према језику на коме је поднета тужба (Misita, 2009: 284). Ова одредба из Пословника Општег суда примењује се *mutatis mutandis* на Службенички трибунал.³³ У позадини овог правила налази се идеја да органи, тела и агенције Уније

29 Видети случајеве 54/77 *Herples v. Commission* (1978) и 224/87 *Koutchoumoff v. Commission* (1989).

30 Случај 48/76 *Reinardz v. Commission* (1977).

31 Видети случајеве: 85/82 *Schloh v. Council* (1983) и T-163/89 *Sebastian v. European Parliament* (1991).

32 Видети случајеве: 17/78 *Deshormes v. Commission* (1979); T-119/89 *Teissonnière v. Commission* (1990); T-159/98 *Torre v. Commission* (2001); T-147/04 *Ross v. Commission* (2005).

33 Члан 7, став 2 Анекса.

који се у службеничким споровима појављују као тужена страна насупрот тужиоцима физичким лицима могу користити било који службени језик.

Поступак пред Службеничким трибуналом одвија се у основи на исти начин као и поступак по директним тужбама пред другим правосудним органима ЕУ. Тај поступак се у принципу дели на писмени и усмени. Писмени део поступка састоји се од подношења тужбе и одговора на тужбу тужене стране, достављања доказних списа и исправа, као и претходног извештаја који судија известилац припрема за усмену расправу. Усмени поступак обухвата одржавање расправе, након чега следи већање судија, за које судија известилац припрема образложење одлуке, те доношење пресуде која се саопштава на јавној седници Трибунала.³⁴

Особеност писменог дела поступка огледа се у томе што је по правилу могућа само једна размена поднесака између странака. Према томе, ова фаза поступка ограничена је на подношење тужбе и одговора на тужбу уз изостављање реплике (одговора) тужиоца и дублике (одговора на одговор) туженог. Изузетно Службенички трибунал може по службеној дужности или на основу образложеног захтева тужиоца одлучити да је потребна друга размена поднесака како би се допунили списи предмета. Том приликом Трибунал је овлашћен да другу размену поднесака ограничи само на она чињенична и правна питања која је одредио.³⁵

У случају да дође до друге размене поднесака, а Службенички трибунал оцени да одржавање расправе није потребно, пресуда се може донети без усменог рочишта. Циљ овог решења је да се убрза поступак по тужбама службеника. Међутим, за одлуку Трибунала о изостављању усмене расправе потребна је сагласност странака.³⁶ У супротном поступак пред Службеничким трибуналом укључује расправу као обавезну фазу.

Друга карактеристика овог поступка је настојање Трибунала да подстакне странке на тражење споразумног решења спора. У том циљу Трибунал може у сваком стадијуму поступка, укључујући и тренутак подношења тужбе, размотрити могућност за постизање мирног решења дела спора или целог спора између тужиоца и туженог или олакшати да се дође до таквог решења.³⁷

Задатак да испита могућност мирног решења спора поверава се судији известиоцу коме помаже секретар. Судија известилац овлашћен је да

34 Чланови 49–66 Пословника СТ.

35 Члан 7, став 3 Анекса и чл.55, ставови 1 и 2 Пословника СТ.

36 Члан 7, став 3 Анекса и чл.59, став 2 Пословника СТ.

37 Члан 7, став 4 Анекса.

предложи једно или више решења за окончање спора, као и да донесе погодне мере које би подстакле његово мирно решавање. Он посебно може позвати странке на састанак ради преговора о евентуалном поравнању, имати одвојене контакте са сваком од страна, ако оне на то пристану, и предложити странкама одређивање измиритеља.

Уколико тужилац и тужени пред судијом известиоцем постигну поравнање којим се окончава спор, садржај тог поравнања утврђује се актом који потписују судија известилац и секретар. Овај се акт доставља странкама и представља јавну исправу. На основу њега председник Трибунала доноси образложено решење којим се предмет брише из уписника. Уколико пак странке склопе поравнање изван Службеничког трибунала и наведу да одустају од својих захтева, председник, такође, одређује брисање предмета. Службенички трибунал и странке не могу у оквиру судског поступка користити мишљења, предлоге, тврдње и уступке који су дати или учињени, као и документе који су састављени у циљу мирног решавања спора.³⁸

Поступак пред Службеничким трибуналом специфичан је и по начину сношења трошкова. У споровима између Уније и њених службеника својевремено је важило правило према коме институција као послодавац сноси своје трошкове и у случају да службеник не успе са тужбом.³⁹ Уколико је пак поднео жалбу на одлуку Првостепеног суда, службеник је ризиковао да у случају њеног неуспеха сноси укупне трошкове поступка. Међутим Суд правде могао је и тада одлучити да, уколико то правичност захтева, део трошкова сноси институција – послодавац.⁴⁰

После оснивања Службеничког трибунала, Анексом I Статута предвиђено је да трошкове поступка сноси страна које изгуби спор ако Трибунал тако одлучи, под условом да посебним одредбама пословника није другачије предвиђено.⁴¹ У новом пословнику Трибунала прихваћено је, такође, као опште правило да странка која не успе у поступку сноси своје, као и трошкове друге стране које јој је проузроковала, уколико ова друга то захтева.⁴² Посебним правилима прописано је да из разлога правичности Службенички трибунал може одлучити да странка која не успе у поступку сноси сопствене трошкове, али да само делимично сноси трошкове друге стране или да уопште није дужна да их сноси по том основу. Међутим,

38 Чланови 90–92 Пословника СТ.

39 Члан 88 Пословника ранијег Првостепеног суда.

40 Чланови 70 и 122 Пословника.

41 Члан 7, став 5 Анекса.

42 Члан 102 Пословника СТ.

страни која је успела у поступку може се наложити да поред својих трошкова преузме делимично или потпуно трошкове друге стране ако се то чини оправданим на основу њеног понашања, посебно када је другој страни проузроковала трошкове који су оцењени као непотребни или су настали злоупотребом права.⁴³ Уколико странке делимично успеју у својим захтевима, свака страна сноси сопствене трошкове. Ипак, и овде пословник оставља простор за дискрециону оцену Службеничког трибунала који може, уколико сматра да разлози правичности то захтевају, одлучити да је једна страна дужна да, поред сопствених трошкова, преузме и део трошкова друге стране.⁴⁴

6. Дејство пресуде и правни лекови

Зависно од резултата разматрања спора у меритуму, Службенички трибунал може својом пресудом тужбу одбити као неосновану. Уколико пак утврди да је повређено неко право службеника, пресудиће у његову корист и поништити одлуку која је предмет спора. Поред тога, може се досудити накнада материјалне или нематеријалне штете, заједно са одговарајућим каматама, када је у конкретном случају то оправдано.⁴⁵ У споровима финансијске природе, који су везани за питања (не)исплате плата и других накнада или новчаних казни, Трибунал на основу изричите одредбе има пуну јурисдикцију, па у пресуди може одредити неке финансијске мере (Lenaerts et al., 2014: 666). Међутим, Службенички трибунал није овлашћен да одлучи уместо институције чији је акт поништен, већ само има право да јој укаже на мере које треба преузети у циљу извршења његове пресуде.⁴⁶

Поред овог непосредног дејства, пресуде Службеничког трибунала могу имати посредан утицај на законитост правних аката органа ЕУ (Чавошки et al., 2006: 99). До тога обично долази када одлука која је предмет спора буде поништена због тога што је Трибунал установио да су одребе правног акта Уније, на основу које је она донета, незаконите. У овим случајевима Трибунал је од надлежних органа захтевао да отклоне

43 Члан 102 Пословника СТ.

44 Члан 103 Пословника СТ.

45 У једном од првих службеничких спорова (7/56 и 3-7/57 *Algera and Others v. Assembly* 1957–1958). Суд је обавезао Заједницу да на име нематеријалне штете тужиоцу исплати симболичних 50 италијанских лира, да би у неким каснијим случајевима досуђена накнада исносила и до 3.000 евра

46 Видети случајеве: 225/82 *Vetzzyck v. Commusson* (1983); T-37/89 *Hannung v. European Parliament* (1990); T-73/89 *Barbu v. Commusson* (1990); T-588/93 *G v. Commusson* (1994).

утврђене незаконитости, што су они до сада редовно чинили усвајањем потребних измена спорног правног акта.⁴⁷

Као редован правни лек процесно право Уније допушта право на жалбу против пресуда Службеничког трибунала (Радивојевић, Кнежевић-Предић, 2014: 812–814). У овом случају о жалби одлучује Општи суд као виша инстанца. Изузетак представља могућност да се затражи преиспитивање од стране Суда правде коначних одлука које по жалбама донесе Општи суд. Овакво тростепено суђење (Misita, 2009: 263) предвиђено је само под условом да постоји озбиљна опасност за јединственост и усклађеност права ЕУ.

Жалба се подноси против коначних одлука Службеничког трибунала. Право на жалбу има свака од странака која у потпуности или делимично није успела у спору пред Службеничким трибуналом. Жалбу могу поднети и сви умешачи, који нису државе чланице или институције Уније, под условом да одлука Службеничког трибунала непосредно на њих утиче.⁴⁸

Жалбе Општем суду против одлука Службеничког трибунала ограничене су само на правна питања.⁴⁹ Основи за жалбу су исти и своде се на ненадлежност Трибунала, повреду правила поступка на штету жалиоца и кршење права Уније од стране Службеничког трибунала. Рок за подношење жалбе износи два месеца од пријема одлуке Трибунала. Код жалбе против одлуке о одбијању мешања рок је краћи и износи две недеље од њеног достављања. Жалба не одлаже извршење оспорене одлуке Службеничког трибунала.

Поступак по жалби састоји се из писменог и усменог дела. Усмена расправа одржава се само на изричит захтев странака. Пословник допушта могућност да се усмена фаза поступка потпуно изостави. Такву одлуку Општи суд доноси на предлог судије известиоца пошто предходно саслуша општег правобраниоца и странке у спору.⁵⁰

Уколико утврди да је жалба основана, Општи суд ће укинути одлуку Службеничког трибунала и сам донети коначну пресуду. Предмет се може вратити Трибуналу на поновно решавање ако стање поступка не

47 Видети случајеве: 20/71 *Sabbatini v. European Parliament* (1972); 75 and 117/82 *Razzouk and Beydoun v. Commission* (1984).

48 Чл. 9–11 Анекса I Статута

49 Чл. 11 Анекса I

50 Чл. 137–143 Пословника Општег суда (даље: Пословник ОС), Official Journal L 92/2010; последња измена: Official Journal L 173/2013.

дозвољава Општем суду да коначно пресуди спор. У том случају Трибунал је везан одлуком Општег суда о правним питањима.⁵¹

Одлуке које донесе Општи суд по жалбама су коначне. Изузетно, оне могу бити предмет преиспитивања од стране Суда правде. Услов за то је постојање озбиљне опасности за јединство или усклађеност права Уније.⁵² Право да предложи преиспитивање одлуке Општег суда има само први општи правобранилац. По томе се ово правно средство разликује од жалбе коју, по правилу, подносе незадовољне странке у поступку. Предлог за преиспитивање први општи правобранилац мора поднети у року од месец дана од датума објављивања одлуке Општег суда, док Суд правде у даљем року од месец дана од пријема предлога одлучује да ли треба преиспитати ову одлуку.⁵³

Уколико Суд правде утврди да одлука Општег суда утиче на јединство или усклађеност права Уније, предмет се враћа овом Суду. Тада је Општи суд везан одлуком Суда о правним питањима. У случају потребе Суд може навести која се дејства одлуке Општег суда имају сматрати коначним за стране у спору. Међутим, Суд правде може сам донети коначну одлуку ако исход поступка очигледно произилази из чињеничног стања на коме се заснива одлука Општег суда. Када се утврди да одлука Општег суда утиче на јединство и усклађеност права Уније, одлука Суда правде о питању које је подвргнуто преиспитивању замењује одлуку Општег суда.⁵⁴

Поред жалбе као редовног правног средства, против коначних одлука Службеничког трибуна предвиђени су други правни лекови о којима одлучују исти овај Трибунал (Радивојевић et al., 2014: 814–820). Према слову пословника, неки од њих су квалификовани као ванредна правна средства, док други имају изузетан и процесни карактер. У прву категорију спадају приговор трећег који није био страна у спору против пресуде и захтев за ревизију пресуде. Друга група правних лекова обухвата захтеве страна у спору за тумачење, исправку и допуну пресуде.

Прво средство које по тексту пословника има карактер ванредног правног лека је поступак по приговору трећег лица које није учествовало у поступку (*third party proceedings; tierce opposition*), а која сматра да је пресуда донета на штету његових права, односно да их прејудицира. У улози трећег може се појавити физичко и правно лице, орган Уније или држава чланица.

51 Чл. 13 Анекса I

52 Чл. 256, став 2 УФЕУ

53 Чл. 62-62б Статута

54 Чл. 62а и 62б Статута

Да би могло да поднесе приговор, треће лице мора да докаже штетан утицај пресуде на његова права, као и да наведе разлоге због којих није учествовало у основном поступку.⁵⁵ Први услов који се односи на прејудицијелни утицај пресуде задовољен је ако је она штетна по права трећег лица. Сама штета може бити материјалне или моралне природе.⁵⁶ Код другог услова подносилац приговора мора навести уверљиве разлоге због којих није био у стању да учествује у основном поступку у својству умешача.⁵⁷

Приговор се подноси против свих странака у поступку из чега проистиче оспорена пресуда. Рок за покретање поступка је два месеца од дана објављивања пресуде у Службеном листу Уније. У случају да прихвати приговор, Трибунал ће новом пресудом изменити пресуду у оним тачкама у којима је усвојио захтеве трећег лица. Оригинал преиначене пресуде прикључује се изворнику првобитне пресуде и на њој се о томе саставља одговарајућа белешка.⁵⁸

Друго правно средство које је у судским пословницима изричито предвиђено као ванредни правни лек је захтев за ревизију пресуде. Може се поднети само ако се открије нова чињеница од одлучујућег значаја која у време доношења пресуде није била позната ни Суду ни странци која тражи обнову поступка.⁵⁹ Потребно је да је та чињеница већ постојала у време доношења пресуде без обзира на то што је она била непозната странкама и Суду.⁶⁰ Захтев за ревизију подноси се у року од три месеца од дана када је подносилац сазнао за чињеницу на којој зависи свој захтев за ревизију (субјективни рок). По протеклу десет година од дана доношења пресуде не може се захтевати обнова поступка (објективни рок).⁶¹

Поступак по захтеву за ревизију има две фазе (Schermers, Waelbroek, 2001: 748–749). Када се захтев поднесе, Трибунал прво одлучује о допуштености ревизије на затвореној седници узимајући у обзир мишљења странака достављена у писменом облику. Ако усвоји позитивну одлуку, која се такође доноси у облику пресуде, Трибунал у другој фази прелази на мериторно одлучивање. После спроведеног поступка доноси се нова пресуда која се

55 Чл. 42 Статута

56 *Joined Cases 9 and 12/60 Belgium v Vloeberghs and Hugh Authority* (1962)

57 *Joined Cases 42 and 59/59 Breadbrand v Société des Acuérués du Temple and Others* (1962)

58 Чл. 117, став 3 Пословника СТ

59 Чл. 44 Статута

60 *Case C-130/91 Rev. II ISAE/VP and Interdata v Commission* (1996)

61 Чл. 44, став 3 Статута

прикључује изворнику оспорене пресуде. На маргини те пресуде мора се ставити белешка да је донета пресуда по захтеву за ревизију.⁶²

Посебно правно средство процесног карактера представља захтев за тумачење пресуде. Овај захтев подноси се уколико није јасан смисао или домашај донете пресуде или евентуално неког решења. Питања која нису решена пресудом, не могу бити предмет овог захтева. Пословником Службеничког трибунала није прописан посебан рок у коме се захтев за тумачење пресуде мора поднети. Иако није изричито предвиђено, сматра се да подношење захтева за тумачење пресуде нема суспензивно дејство, тј. не одлаже њено извршење (Schermers et al., 2001: 744). Пре доношења одлуке странкама се мора омогућити да поднесу своја мишљења о захтеву за тумачење. Одлуку о тумачењу Трибунал доноси у форми пресуде (интерпретативна пресуда). Она се прилаже оригиналу пресуде чије се тумачење тражило и на њој се о томе сачињава одговарајућа белешка.⁶³

Друго процесно правно средство које се може користити је исправка пресуде Службеничког трибунала. Исправка је могућа само уколико пресуда садржи грешке у писању, рачунању или друге очигледне омашке. Пресуду исправља Трибунал на сопствену иницијативу или на захтев странака. Рок за тражење исправке износи две недеље од доношења пресуде или достављања решења. Службенички трибунал одлуку о исправци доноси у облику решења после саслушања странака. Оригинал решење о исправци прилаже се изворнику исправљене пресуде. Белешка о том решењу ставља се на маргини изворника пресуде која је исправљена.⁶⁴

Допуна пресуде представља последње правно средство које се понекад сматра само посебним обликом захтева за исправку пресуде Службеничког трибунала. (Schermers et al., 2001: 744). Она се тражи у случају када је Трибунал пропустио да одлучи о одређеном делу захтева или о трошковима поступка. У том случају свака страна може у року од месец дана од датума достављања пресуде затражити да Трибунал допуни пресуду. Приликом допуне пресуде спроводи се исти поступак као и за њену исправку. Захтев за допуну пресуде доставља се другој страни и председник одређује рок у коме она може поднети своје писмене примедбе. После достављања писмених примедби Трибунал одлучује истовремено о допуштености и основаности захтева за допуну пресуде.⁶⁵

62 Чл. 119, став 3 Пословника СТ

63 Чл.118 Пословника СТ

64 Чл.84 Пословника СТ

65 Чл.85 Пословника СТ.

Литература

Brown, L., Kennedy, N. (2000). *The Court of Justice of the European Communities*, London: Sweet & Maxwell

Case 7/56 and 3-7/57 *Algera and Others v Assembly* (1957–1958) ECR 39

Case 18/70 *Duraffour v Council* (1971) ECR 515

Case 20/71 *Sabbatini v European Parliament* (1972) ECR 345

Case 24/71 *Meinherdt v Commission* (1972) ECR 269

Case 175/73 *Union Syndicale and Others v Council* (1974) ECR 914

Case 18/74 *Syndicat Général du Personnel des Organismes Européens v Commission* (1974) ECR 933

Case 81-88/74 *Marenco v Commission* (1975) ECR 1247

Case 48/76 *Reinardz v Commission* (1977) ECR 297.

Case 54/77 *Herples v Commission* (1978) ECR 585

Case 17/78 *Deshormes v Commission* (1979) ECR 189

Case 2/80 *Dautzenberg v Court of Justice*, (1980) ECR 3107

Case 75 i 117/82 *Razzouk and Beydoun v Commission* (1984) ECR 1509

Case 85/82 *Schloh v Council* (1983) ECR 2105

Case 225/82 *Vetzyck v Commusuon* (1983) ECR, 1991

Case 130/86 *Du Besset* (1986) ECR 2619

Case 193 and 194/87 *Maurissen and European Public Service Union v Court of Auditors*, (1989) ECR 1045

Case 224/87 *Koutchoumoff v Commission* (1989) ECR 99.

Case 133/88 *Del Amo Martinez v European Parliament* (1989) ECR 689

Case T-35/89TO 1 *Ascasibar Zubizarreta and Others v Albani* (1992) ECR II-1599

Case T-37/89 *Hannung v European Parluament*, (1990) ECR II-463

Case T-57/89 *Alexandrakis v Commission* (1990) ECR II-103

Case T-73/89 *Barbu v Commusuon*, (1990) ECR II-619

Case T-119/89 *Teissonnière v. Commission* (1990) ECR II-7

Case T-134/89 *Hettrich and Others v Commission* (1990) ECR II-565

Case T-163/89 *Sebastian v European Parliament* (1991) ECR II-715

Case T-2/90 *Ferreira de Freitas v Commission* (1991) ECR II-103

Case T-84/91 *Meskens v European Parliament*, (1992) ECR II-1565

Case C-130/91Rev.II *ISAE/VP and Interdata v Commission* (1996) ECR I-65

Case T-65/92 *Arauxo-Dumay v Commission*, (1993) ECR II-597

Case T-588/93 *G v Commusson*) (1994) ECR-SC II-875

ase T-85/94OPPO *Commission v Branco* (1995) ECR II-2993

Case T-177/94 *Altman* (1994) ECR II-1245

Case T-159/98 *Torre v Commission* (2001) ECR II-395

Case T-45/01 *Sanders v Commission* (2004) ECR-SC II-1183

Case C-165/01 *Betribsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich*), (2003) ECR I-7683

Case T-144/02 *Eagle and Others v Commission* (2004) ECR-SC II-1231

Case T-312/02 *Gussetti v Commission* (2004) ECR-SC II-547

Case T-277/03 *Vlachaki v Commission* (2005) ECR-SC II-243

Case T-147/04 *Ross v Commission* (2005) ECR II-771

Case *Beer and Regan v Germany* (2001) 33 EHRR 3

Case *Waite and Kennedy v Germany* (2000) 30 EHRR 261

Чавошки, А., Кнежевић Бојовић, А., Поповић, Д. (2006). *Европски суд правде*. Београд: Институт за упоредно право.

Димитријевић, В., Рачић, О. (2011). *Међународне организације*. Београд: Службени гласник. Правни факултет Универзитета Унион.

Isaac, G., Blanquet, M. (2012). *Droit générale de 'Union européenne*. Paris: Sirey

Joined Cases 42 and 59/59 *Breadbrand v Société des Aciéries du Temple and Others* (1962) ECR 145

Joined Cases 9 and 12/60 *Belgium v Vloeberghs and High Authority* (1962) ECR 171

Joined Cases 75 and 117/82 *Razzouk and Beydoun v Commission* (1984) ECR 1509

Lapaš, D. (2008). *Pravo međunarodnih organizacija*. Zagreb: Narodne novine.

Lenaerts, K., Maselis, I., Gutman, K. (2014). *EU Procedural Law*. Oxford: Oxford University Press

Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I. (2006). *Procedural Law of the European Union*. London: Sweet & Maxwell

Misita, N. (2009). *Evropska unija: institucije*. Sarajevo: Revicon.

Радивојевић, З. (2014). Заштита права појединаца пред Судом правде Европске уније. *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*. Књига 4. 31–52.

Радивојевић, З., Кнежевић-Предић, В. (2014). Правни лекови у поступку пред судом правде Европске уније. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 68. 807–824.

Schermers, G. H., Blokker, M. N. (2003). *International Institutional Law*. Boston/Leiden: Martinus Nijhoff Publishers

Schermers, G. H., Waelbroek, D. F. (2001). *Judicial Protection in the European Union*. The Hague/London/New York: Kluwer Law International

Zoran Radivojević, LL.D.

Full Professor,

Faculty of Law, University of Niš

JUDICIAL PROTECTION OF CIVIL SERVANTS IN THE EUROPEAN UNION

Summary

The increasing number of international civil servants has given rise to the need to provide for their judicial protection in cases where their rights are violated by the officials and bodies of international organizations. At first, these types of disputes were resolved in administrative proceedings instituted within the specific organization. The discontented civil was first obliged to refer the issue to the immediate superior civil officer, after which he was entitled to submit a complaint to a special administrative body in charge of settling labor disputes. Bearing in mind the advisory nature of these administrative bodies, which are composed of representatives of the Secretariat and officers-in-chief, their opinions were not legally binding either for the organization or for the civil servant. The final resolution of disputes involving civil servants required a mandatory and impartial decision that could be made only by a judicial authority.

The courts of the EU Member States soon proved to be inadequate for resolving labour disputes between civil servants and the organization, for at least two reasons. First of all, the applicable law governing employment relations within the organi-

zation could not be the national law of the Member State where the organization is seated or the Member State whose national (civil servant) is involved in the dispute. These relations were subjected to a special legal regime, which was envisaged in the internal law of any international organization whose sources are constitutive acts, regulations on the competences of civil servants and individual employment contracts concluded between the employees and the organization as an employer. In addition, international organizations enjoyed immunity from all forms of legal proceedings before the courts of the Member States. In practice, this meant that the national courts were incompetent to decide on complaints filed against the organization by the civil servants.

Given the fact that the existing international courts did not provide an opportunity to individuals to initiate proceedings before these courts, the problem was resolved by resorting to the creation of special administrative courts, which were primarily aimed at resolving disputes involving civil servants. The first administrative court was established within the framework of the League of Nations in order to provide for the needs of that organization and the International Labour Organisation. After the Second World War, a number of administrative courts were established within the framework of the United Nations Organization and some regional organizations.

Since their foundation, the European Communities established a system of judicial resolution of labor disputes, even though there were multiple changes concerning the jurisdiction for resolving this kind of disputes. At first, disputes involving civil servants were under the jurisdiction of the Court of Justice but, considering the Court's excessive caseload, these disputes were soon transferred into the jurisdiction of the Court of First Instance which was established in the meantime. The latest changes were put into effect upon establishing the Civil Service Tribunal of the European Union, which has jurisdiction to rule in all civil service disputes, whereas the General Court (formerly known as the Court of First Instance) is competent to decide on appeals lodged against the decisions of the Civil Service Tribunal.

After examining the structure and the composition of the Civil Service Tribunal, the author of this paper focuses on examining the circle of civil servants who are entitled to lodge an application with this Tribunal, analyzes the conditions for the admissibility of the application and discusses the peculiarities in the process of resolving these types of disputes. After discussing the legal protection of civil servants in the European Union, the author draws attention to the legal effect of a judgment rendered by the Civil Service Tribunal and the legal remedies that the losing party is entitled to pursue.

Key words: *international civil servants, civil service disputes, active legitimacy, admissibility of application, judicial protection, administrative courts, Civil Service Tribunal, European Union.*