

Др Весна Кнежевић Предић,*Редовни професор Факултета политичких наука
Универзитет у Београду**Др Зоран Радивојевић,****Редовни професор Правног факултета
Универзитет у Нишу

UDK: 341.645.2(4-672EU)

Рад примљен: 30.09.2016.

Рад прихваћен: 25.10.2016.

**ПРАВОСУДНА КОНТРОЛА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ:
ПРОЦЕСНА ЛЕГИТИМАЦИЈА ДРЖАВЕ ЧЛАНИЦЕ*****

Апстракт: *Особени карактер Европске уније данас више нико не доводи у питање. Без обзира на то да ли се назива супранационалном или sui generis организацијом, оно што Унију чини јединственом појавом у области међудржавног организовања јесте снажан и независан систем правосудне контроле успостављен са циљем да се „обезбеди поштовање права у тумачењу и примени“ оснивачких уговора. У његовом средишту налази се Суд правде коме оснивачки уговори поверавају низ посебних овлашћења. Суд је пре свега овлашћен да пресуди да ли је држава чланица пропустила да изврши обавезе које проистичу из Уговора. Творци Уније су створили неколико поступка који воде том циљу. Први омогућава Суду да по тужби Комисије пресуди да ли је држава чланица поштовала обавезе које проистичу из права ЕУ. Следећи, који је током читаве историје европских интеграција крајње ретко употребљаван, додељује активну легитимацију другој држави чланици. Трећи поступак, који овом приликом остављамо по страни, овлашћује Суд да одговори на питања која су му поставили национални судови о учинцима права ЕУ на поступке који се воде пред њима. Поред случајева када се држава чланица појављује пред Судом као пасивно легитимисана страна, оснивачки уговори прописују неколико поступака у којима се државама чланицама омогућава да покрену правосудну контролу поштовања права ЕУ од стране њених институција. Том приликом државама чланицама као активно легитимисаним субјектима стоје на располагању три врсте правних средстава које могу поднети Суду.*

* vesna.knezevicpredic@fpn.bg.ac.rs

** zoranr@prafak.ni.ac.rs

*** Рад је припремљен у оквиру пројекта „Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту“, бр. 179079, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

То су тужба за поништај, тужба због пропуштања и тужба за накнаду штете коју су проузроковале институције ЕУ или њихови службеници у вршењу својих овлашћења.

Кључне речи: правосудна контрола, процесна легитимација, активна легитимација, државе чланице, Европска уније, Суд правде, директне тужбе, поништај, пропуштање, накнада штете.

1. Увод

Особени карактер Европске уније (даље: ЕУ) данас више нико не доводи у питање. Без обзира на то дали се она квалификује као супранационална или, како Европски суд правде радије воли да каже, као *sui generis* организација, сматра се да је таква природа резултат три основне карактеристике ЕУ¹.

Најпре, реч је о њеној структури која између осталог обухвата органе у чији састав улазе лица која нису представници држава везани инструкцијама својих влада, већ независне личности или непосредно изабрани представници народа. Надаље, то је особени начин одлучивања из кога произилазе одлуке донете већинским гласањем обавезујуће за чланице и без њиховог пристанка, тј. упркос томе што су против њих гласале. Најзад, ради се о овлашћењу органа да без посредовања државе чланице непосредно уређују односе на њеној територији, односно да својим одлукама директно стварају права и обавезе за субјекте националног права, тј. физичка и правна лица (Dimitrijević, Račić, 2011: 83).

Истина је да ове три одлике нису потпуно нове, те да и друге међународне организације поседују неке од тих особина. Рецимо, готово све оне имају неки орган који је дужан да делује независно од држава чланица, а то је по правилу секретаријат. Уз то, поједине њихове одлуке доносе се већинским гласањем, а бар неке од њих су правно обавезујуће и без пристанка државе чланице на коју се односе. Такав правни карактер имају одлуке којима се бирају часници организације и друге организационе одлуке, одлуке финансијског карактера или правилници које организација доноси. Поједине организације или, тачније, речне комисије имају право да доносе одлуке које се непосредно примењују и делују на индивидуалне субјекте чак и без посредовања држава, тј њихове ратификације или другог начина увођења у унутрашњи правни поредак.

1 Opinion 2/13, *Accession of the European Union to the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 18 December 2014, European Court of Justice (dalje: ECJ)

Међутим, ново је њихово сабирање или кумулирање, будући да се све ове три одлике заједно појављују само код ЕУ. Друге типичне организације могу да имају једну или у најбољем случају две, али никако све три наведене карактеристике. И не само то. Оно што је можда најважније јесте да код ЕУ постоји још једна одлика које нема ни код било које друге организације. А та четврта карактеристика која Унију стварно и изворно чини јединственом појавом у области међудржавног организовања је обавезност правосудног решавања спорова из домена права ЕУ, која важи за све субјекте овог система: државе чланице, институције и појединце (Кнежевић-Предић, 2001: 84). Ова одлика ЕУ посебно је апострофирана у случају држава чланица, јер су се оне изреком обавезале да при решавању спорова из домена ЕУ не прибегавају ни једном другом начину осим оном који је предвиђен самим оснивачким уговорима. Ова обавеза значи да ће државе правосудним путем решавати спорове у свим областима у којима су оне као чланице повериле надлежност ЕУ, са изузетом заједничке спољне политике и политике безбедности². Поред активне, ова обавеза има и своју пасивну компоненту. Државе су се, наиме, обавезале да своје спорове неће решавати ни пред једним другим судским органом осим пред правосудним органима ЕУ. У средишту система правосудне контроле, чији је задатак да „обезбеди поштовање права у тумачењу и примени“ оснивачких уговора, налази се Суд правде ЕУ као збирни појам или генеричка ознака за целокупан правосудни систем Уније у чији састав улазе Суд правде, Општи суд и специјализовани судови.

Како би Суд правде ЕУ могао да испуни свој задатак, одредбе оснивачких уговора, а посебно Уговора о функционисању ЕУ (даље: УФЕУ) поверавају Суду низ посебних овлашћења. Суд је, пре свега, овлашћен да пресуди да ли је држава чланица пропустила да изврши обавезе које проистичу из Уговора. Творци Уније су створили три различита поступка или контролна механизма која воде том циљу. Први омогућава Суду да по тужби Комисије пресуди да ли је држава чланица поштовала обавезе које проистичу из права ЕУ³. Следећи поступак, који је током читаве историје европских интеграција крајње ретко употребљаван, додељује активну легитимацију другој држави чланици⁴. Трећи поступак овлашћује Суд да одговори на питања која су му поставили национални судови о учинцима које право ЕУ производи на поступке који се воде пред њима⁵. Имајући у виду да је

2 Чл.344 Уговора о функционисању ЕУ (даље: УФЕУ). О домаћају овог члана видети: *European Union Treaties, A Commentary*, 2015:1034

3 Чл. 258 УФЕУ

4 Чл. 259 УФЕУ

5 Чл. 267 УФЕУ

поступак пред Судом само део парнице која се одвија пред националним судом, овом приликом остављамо по страни поступак прибављања одлуке о претходном питању. Дакле, предмет пажње у оквиру првог сегмента нашег реферата јесте само пасивна легитимација државе у поступку правосудне контроле, односно, тачније речено, само случајеви када се као тужена страна пред Судом правде појављује држава чланица.

Друга област којом се бавимо у овом раду је активна легитимација држава чланица у поступцима против институција ЕУ. Оснивачки уговори прописују неколико поступака у којима се државама чланицама омогућава да покрену правосудну контролу поштовања права ЕУ од стране њених институција. Том приликом државама чланицама као овлашћеним тужиоцима стоје на располагању три врсте правних средстава које могу поднети Суду. То су тужба за поништај⁶, тужба због пропуштања⁷ и тужба за накнаду штете коју су проузроковале институције ЕУ или њихови службеници у вршењу својих овлашћења⁸. Томе је посвећен други део овог рада.

2. Пасивна легитимација државе чланице у поступцима због неиспуњења обавеза

Повод за покретање овог поступка је непоштовање обавезе из права ЕУ од стране државе чланице. Поступак се покреће са циљем да Суд правде утврди постојање пропуста државе у испуњавању обавезе и да се она обавезе да прекине са неизвршењем (Steiner, Woods, 2003: 578). Право на подношење тужбе због неиспуњења обавезе имају Комисија и друге државе чланице. Физичка и правна лица немају активну процесну легитимацију, јер заштита њихових субјективних права није непосредни циљ ове врсте тужбе.

У пракси се као тужилац скоро увек појављује Комисија у складу са својом улогом „чувара уговора“. Као тужена страна у овом поступку појављује се држава чланица која наводно није испунила неку обавезу из права ЕУ. Обавезе због чијег се непоштовања покреће поступак против државе могу да потичу из различитих формалних извора права ЕУ. Првенствено су у питању обавезе које проистичу из оснивачких уговора и уговора који их мењају и допуњавају, као и општих начела права ЕУ као другог извора примарног права. Неспорно је, такође, да у овај круг улази и секундарна

6 Чл. 263 УФЕУ

7 Чл. 265 УФЕУ

8 Чл. 268 и 340 УФЕУ

легислатива, тј. обавезујући правни акти законодавног и незаконодавног карактера које доносе институције ЕУ на основу ових уговора. Исти је случај са уговорним обавезама проистеклим из споразума које Унија закључује са трећим државама или међународним организацијама (Radivojević, Knežević-Predić, 2016: 160).

Анализа јуриспруденције Суда правде указује на неке типичне облике непоштовања обавеза држава чланица (Craig, De Burca, 2003: 418–424). Тако чланица крши право ЕУ ако не обезбеђује његово одговарајуће дејство у свом националном правном систему. Суд је, наиме, сматрао да држава не поштује своје обавезе уколико на исти начин не санкционише повреду националног и повреду права ЕУ⁹.

Непоштовање обавезе може да представља и само задржавање на снази или спровођење у живот постојећих законских и подзаконских аката који су неспојиви са правом ЕУ. У том погледу постоји обавеза држава чланица да из свог националног права уклони све норме које нису у складу са прописима ЕУ, чак и онда када се више не примењују, јер оне за субјекте могу да буду извор нејасноћа и правне несигурности¹⁰.

Повреда обавезе неделовањем постоји када држава чланица пропусти да предузме мере на које је обавезна или не донесе одређени правни акт. До тога најчешће долази у случају неспровођења директиве с обзиром на чињеницу да она државама оставља слободу у погледу метода и средстава њене имплементације. Кршење обавезе постоји и ако држава директиву не спроведе у прописаном року, будући да свако кашњење са њеном имплементацијом има за последицу угрожавање јединствене примене права ЕУ¹¹.

Овај поступак особен је и по томе што његовом покретању претходи процедура административне природе који је само у основним цртама прописана оснивачким уговором, док је највећим делом резултат праксе коју је сама Комисија развила. Он се води у оквиру или пред Комисијом и своди на преговоре са државом чланицом са циљем да се постигне сагласност о наводном непоштовању обавезе и мерама за његово отклањање. Када преговори не доведу до задовољавајућег резултата Комисија усваја образложено мишљење које обавезује државу. Тек ако држава не поступи у складу са образложеним мишљењем у року који је

9 Case C-68/88 *Commission v. Greece* (1989)

10 Case 67/73, *Commission v. France* (1974)

11 Case 39/72, *Commission v. Italy* (1973)

одређен¹², Комисија може покренути судски поступак. Она, дакле, није обавезна да то учини, већ јој је остављено дискреционо право да одлучи да ли ће поступак окончати у административној фази или ће прибећи судском облику контроле.

Улогу чувара уговора Комисија је различито схватала од свог настанка до данас. Током прве три деценије рада она је своје право да изведе пред Суд „непоћудну“ државу користила опрезно и невољно. До преокрета долази средином осамдесетих година предходног века када на чело Комисије долази Жак Делор (Jacques Delor), посвећени „интеграционалиста“ и моћна политичка фигура.¹³ Паралелно са напорима да се заједничко тржиште „преведе“ у унутрашње тржиште и да се интегративни токови прошире на монетарну, заједничку спољну политику, правосуђе и друге области сарадње, Комисија све интензивне посматра и прати имплементацију и, када није задовољна резултатима административне фазе, покреће поступак пред Судом. Контролна функција Комисије и њена улога тужиоца постаје други важан стуб на коме почива њен утицај у ЕУ, упоредо са функцијом предлагача обавезујућих аката.

Са више или мање осцилација она ће ту улогу очувати и у овим, за ЕУ веома турбулентним временима. Од 2011. године закључно са јулом ове године¹⁴, пред Судом правде је окончано 138 поступака које је иницирала Комисија против државе чланице. Преглед по годинама показује да су прве године друге деценије нашег века бележиле већи број поступака: 2011. било је 26, 2012. максималних 34, а 2013. године само три мање, тј. 31 пресуђени предмет. Пад броја поступака започиње 2014. када је забележено 20 пресуђених случајева. Најмање је било претходне, 2015. године тек 14, док је до јула ове године окончано 13 предмета. Неславан рекорд по броју појављивања пред судом у улози тужене државе чланице држи Белгија (16 пута), а следе је Португал (13 пута), Шпанија (12 пута), Пољска (10 пута), Велика Британија (9 пута), Ирска, Холандија, Немачка и Француска (по 7 пута), Аустрија (6 пута), Грчка, Луксембург и Мађарска (по 5 пута), Словачка (четири пута), Шведска (три пута), Чешка и Кипар (по

12 Суд је показао опрез и извесна оклевања када је реч о року који је остављен држави да отклони наводни прекршај. Видети: case 74/82 *Commission v. Ireland* ECR (1984); case 293/85 *Commission v. Belgium* (1988)

13 Жак Делор ће на челу Комисије провести читаву деценију почевши од 1985, па све до 1995. године.

14 Видети базу судске праксе EUR-LEX, EU case law, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html?qid=1472562901796&action=update> (25. 8. 2016)

два пута). На самом зачељу ове неславне листе су Малта, Финска, Естонија, Летонија, Литванија, Словенија и Румунија са по једном тужбом.

Осим Комисије, још један јавноправни субјект је овлашћен да иницира поступак против државе чланице, а то је друга држава чланица. Пре него што покрене поступак пред Судом правде она је дужна да се обрати Комисији која прво позива државу да изнесе своје виђење случаја. Пошто је тако дала прилику заинтересованој страни да се изјасни, Комисија доноси образложено мишљење, па уколико држава у питању не поступи у складу са њим, држава која је покренула административни поступак, стиче право да поднесе тужбу Суду правде. Међутим, изостанак образложеног мишљења Комисије не представља препреку за покретање поступка директне судске контроле. Заинтересована држава, међутим, има право на тужбу и без образложеног мишљења по истеку рока од три месеца од дана подношења одговарајућег предмета Комисији. Право на подизање тужбе она би имала и уколико је незадовољна мишљењем, укључујући и случај када Комисија утврди да нема непоштовања уговорне обавезе (Knežević-Predić, V. Radivojević, Z. 2009: 165).

Током читаве историје европских интеграција овај поступак крајње је ретко употребљаван, те се у том смислу тешко може сматрати делотворним. Државе чланице показују далеко већу склоност да за своје узајамне спорове потраже друга вансудска, тј. политичка решења. Због тога нимало не изненађује да у изузетно обимној и богатој јуриспруденцији Суда спорови типа држава против државе учествују у изузетно скромном броју. Тачније до сада је било само шест спорова ове врсте од којих је само један и то први завршен успехом државе тужиоца¹⁵. У два случаја тужба је одбачена због недостатка процесних петпоставки за одлучивање, док су три завршена мериторним одлукама којима тужбени захтев није прихваћен, односно тужба је одбијена¹⁶. Најновији од њих, који може да послужи као добра илустрација, јесте случај тужбе Мађарске против Словачке¹⁷, који ћемо овом приликом кратко приказати.

Повод за овај спор је дипломатски инцидент који се десио у лето 2009. године када је бивши мађарски председник Републике позван да дође у Словачку у град Комарно, где је живела значајна мађарска мањина, и да том приликом открије споменик краљу Светом Стефану. Међутим, оно што је створило проблем био је датум посете, пошто она није планирана

15 Case 141/78 *France v. United Kingdom* (1979)

16 Видети: case C-388-95 *Belgium v. Spain* (2000); case C-145/04 *Spain v United Kingdom* (2006)

17 Case C-364/10 *Hungary v. Slovakia* (2012)

за 20. август када Мађари обележавају свој национални празник у част првог краља, већ за 21. август када 1968. године извршена интервенција трупа држава чланица Варшавског уговора на тадашњу Чехословачку. Други проблем био је програм посете који није предвиђао сусрет са било којим словачким званичником. Зато је Министарство иностраних послова Словачке позвало мађарског амбасадора у Братислави и уручило му вербалну ноту да је улазак бившег мађарског председника у Словачку забрањен из разлога безбедности. Њему је нота саопштена у току пута за Словачку и он се зауставио на самој граници одлучивши да ипак не покуша улазак на словачку територију.

Пошто овај спор није могао да се реши дипломатским путем, Мађарска се обратила Комисији са захтевом да покрене поступак против Словачке због кршења обавезе из чл. 21 УФЕУ и погрешне примене Директиве 2004/38 које се односе на слободу кретања грађана ЕУ. Међутим, Комисија је одбила да тужи Словачку уз образложење да се на посету бившег шефа државе једне чланице другој чланици не примењује право ЕУ, већ међународно право које регулише то питање независно од тога да ли је шеф државе грађанин ЕУ. Иако је по мишљењу Комисије Словачка погрешила када се позвала на Директиву ЕУ која у овом случају није меродавна, она је по међународном праву имала право да одбије улазак бившег шефа државе.

Због оваквог става Комисије, Мађарска је 8. јула 2010. поднела тужбу против Словачке Суду правде због неиспуњења обавезе уз исто образложење, с тим што је као нови наведен аргумент да у међународном праву нема правила везаних за кретање шефова државе које би дозвољавало дерогацију од опште слободе кретања у праву ЕУ. У својој пресуди Суд је заступао становиште да право на кретање и боравак на територији држава чланица које уживају грађани ЕУ према чл. 21 УФЕУ подлеже ограничењима из међународног права које иначе чини део правног поретка ЕУ. Положај шефа државе има посебне карактеристике и регулисан је правилима међународног права која чине разлику између шефа државе и осталих грађана ЕУ. Дакле, за шефове држава међународно право може да постави ограничења у погледу вршења и коришћења права на слободу кретања из чл. 21 УФЕУ.

На основу тога, Суд је закључио да Словачка није по праву ЕУ имала обавезу да дозволи улазак бившем мађарском шефу државе на своју територију. Међутим, Суд је на томе стао и није се даље упуштао у анализу питања када и у коме обиму норме међународног права дозвољавају могућа одступања од релевантних правила права ЕУ, уз образложење да то није релевантно

за овај случај. На крају, Суд је у целости одбио мађарски тужбени захтев и наложио јој да плати трошкове поступка.

У току поступка пред Судом тужене државе износе различите аргументе у своју одбрану како би оспориле допуштеност или основаност тужбе. Сврха истицања ових приговора је да се докаже како постоје разлози који оправдавају непоштовање обавезе. У јуриспруденцији Суда издвојило се неколико најчешћих стратегија одбране држава (Radivojević, et al. 2016: 163). Једна од њих је да одговорност државе не постоји у случајевима када су предузете све расположиве мере у циљу поштовања обавеза, али до њиховог извршења није дошло због деловања или неделовања законодавних или судских органа. Суд правде није, по правилу, прихватио ову аргументацију уз образложење да „обавезе које проистичу из уговора почивају на држави као таквој и одговорност... наступа без обзира на то који је орган државе чије је деловање или неделовање проузроковало неиспуњење њених обавеза, чак и у случају уставно независне институције“¹⁸.

Став је Суда да одредбе националног законодавства, па чак и уставне одредбе, не извињавају државу чланицу у случају непоштовања обавеза¹⁹. Исто тако, ни одговорност савезне државе не искључује чињеница да је повреду обавезе из права ЕУ извршио орган власти неке њене федералне јединице²⁰.

Јуриспруденција познаје и случајеве позивања државе чланице на противправност мере која није спроведена, али Суд није био склон да прихвати ни ту линију стратегије одбране²¹. Он је, такође, одбио да као ваљано оправдање за непоштовање обавеза држава чланица прихвати позивање на вишу силу²², унутрашње политичке прилике, економску или социјалну ситуацију или околност да повреда обавезе није проузроковала никакву штету²³. Коначно, пракса показује неспремност Суда да државе чланице које су тужене за непоштовање обавеза ослободи одговорности зато што су на исти начин поступиле друге државе или институције Уније²⁴.

18 Видети: case 77/69 *Commission v. Belgium* (1970); case 8/70 *Commission v. Italy* (1970)

19 Видети: case 280/83 *Commission v. Italy* (1984); case 100/77 *Commission v. Italy* (1978)

20 Case 9/77 *Casagrande v. Munich* (1974)

21 Case 223/87 *Commission v. Greece* (1988)

22 Case 101/84 *Commission v. Italy* (1985)

23 Видети: case C-265/95 *Commission v. France* (1996); case 95/77 *Commission v. Netherlands* (1978)

24 Видети: case 52/78 *Commission v. Italy* (1978); case 90-91/63 *Commission v. Luxembourg and Belgium* (1964)

После спроведеног поступка Суд својом пресудом утврђује да ли постоји непоштовање обавезе од стране државе чланице. Реч је о пресуди декларативне природе којом се само констатује да је тужена држава пропустила да испуни своје обавезе из права ЕУ. У тој пресуди се може ближе одредити у чему се повреда обавезе састоји, али Суд није овлашћен да држави нареди да нешто учини или не учини. Исто тако, Суд није надлежан да поништава националне прописе којима се крше обавезе наметнуте правом ЕУ.

Држава чланица за коју се утврди да није поштовала неку своју обавезу дужна је да предузме све потребне мере којима ће извршити пресуду. Неизвршење пресуде сматра се повредом обавезе и представља основ за покретање новог судског поступка од стране Комисије. У том се случају од Суда може тражити да држави која није извршила пресуду наложи плаћање паушалног износа или новчане казне²⁵.

3. Активна легитимација државе чланице у поступцима против институција ЕУ

Правосудној контроли подвргнуте су не само државе чланице већ и институције Уније. У овом случају оне су пасивно легитимисани субјекти пошто њихово понашање представља предмет судске контроле. Насупрот томе, у улози носиоца активне легитимације појављују се државе чланице које оснивачки уговори овлашћују да подношењем одређених врста директних тужби покрену механизам правосудне контроле. Тим уговорима установљен је комплетан систем правних средстава и поступака са циљем да омогуће Суду правде да контролише законитост рада органа Уније²⁶. Овако важна улога судске контроле за владавину права у ЕУ произилази из непостојања класичне поделе власти у овој међународној организацији, као и дефицита у демократској легитимацији деловања њених органа (Meškić, Samardžić, 2012: 421).

Право ЕУ познаје неколико основних поступака у којима Суд правде по тужбама држава чланица контролише законитост рада институција Уније. Они се могу разврстати у следеће групе: поступак оцене законитости већ донетих аката институција, поступак поводом недоношења аката од стране институција и поступак утврђивања вануговорне одговорности институција за проузроковану штету (Knežević-Predić, Radivojević, 2009: 180–181).

25 Чл. 260, став 2 УФЕУ

26 Case 294/83 *Parti écologiste „Les Verts“ v. European Parliament* (1986)

Први од њих је поступак контроле законитости правних акта које усвајају институције. Тужба за поништај представља основни начин и средство у вршењу ове врсте контроле. Предмет ове тужбе могу бити акти поименично наведени у оснивачким уговорима, али је Суд правде у пракси овај списак проширио, вршећи контролу неких аката који нису изричито поменути. Према слову оснивачких уговора²⁷ контроли ваљаности подлежу законодавни акти, акти Савета, Комисије и Европске централне банке, као и акти Европског парламента, Европског савета, органа тела или агенција Уније који су усвојени са циљем да производе правна дејства према трећима. Међу акте који су предмет контроле Суд је укључио и све друге акте под условом да производе правне последице по права и обавезе субјеката права ЕУ. У том погледу од одлучујућег значаја је садржина и предмет одређеног правног акта, а не његов назив и форма²⁸. Из судске контроле су пак изричито искључени акти који имају карактер препоруке и мишљења.

Активну легитимацију, тј право да тужбом пред судом покрене поступак за оцену законитости има свака држава чланица ЕУ. Чланица је, како се обично каже, повлашћени или привилеговани тужилац који може затражити поништење било које обавезујуће одлуке институција, без обзира на то о којој је врсти реч или коме је упућена. Она не мора да доказује свој посебан правни интерес и увек поседује право на подношење тужбе за поништај. Сматра се да државе чланице као привилеговани тужиоци имају општи интерес у односу на примену права ЕУ.

Разлози за оцену законитости правних аката прописани су оснивачким уговорима и обухватају: недостатак надлежности; повреду битних правила поступка; повреду оснивачког уговора или сваког другог правног прописа који се односи на његову примену и злоупотребу овлашћења²⁹. Рок за покретање поступка износи два месеца, а рачуна се, у зависности од околности, од објављивања акта, његовог саопштавања овлашћеном покретачу поступка, или од дана када се он упознао са његовом садржином³⁰. Овако кратак рок прописан је ради заштите и обезбеђења правне сигурности (Radivojević, et al. 2016: 168). Подношење тужбе за поништај нема суспензивно дејство. Ипак, Суду правде је дата могућност да

27 Чл. 263 УФЕУ.

28 Видети: case 22/70 *ERTA, Commission v. Council* (1971); case C-303/90 *France v. Commission* (1991); case C-366/88 *France v. Commission* (1990); case C-325/91 *France v. Commission* (1993); case T-3/93 *Air France v. Commission* (1994)

29 Чл. 263, став 2 УФЕУ

30 Чл. 263, став 6 УФЕУ

одложи примену акта чија се законитост оспорава када нађе да околности то налажу³¹.

Када утврди да постоји неки од разлога за ништавост, Суд правде поништава оспорени акт³². Суд није овлашћен да својом одлуком мења или допуњава поништени акт³³. Пресуда обавезује не само странке у поступку (Lenaerts, Arts, Maselis, 2006: 133), већ делује према свима (Manin, 2005: 436), и то од момента доношења акта (Misita, 2007: 791). Тиме се успоставља стање које би постојало да такав акт није донет. Пресуда Суда обавезује институције које су донеле поништени акт да га више не примењују, као и да повуку или укину све друге акте донете на основу њега³⁴. Поред тога, институције Уније имају обавезу да у разумном року донесу нови акт који неће садржати недостатке који су довели до ништавости.

У поређењу са тужбама за неизвршење обавеза држава чланица, број тужби за поништај је релативно скроман. У периоду од 2011. до јула 2016. године³⁵ окончано је 45 поступака. Број пресуђених предмета варирао је од три донете пресуде у првој посматраној години до 16 пресуда донетих 2015. године.³⁶ Највећи број поступака иницирала је Шпанија са 10 тужби за поништај. Сличан ентузијазам показала је Велика Британија која је поднела 8 тужби за поништај, Италија и Немачка по пет, Француска и Грчка по четири, Мађарска и Пољска по две, Аустрија, Летонија, Ирска, Белгија, Естонија и Холандија по једну. У улози туженог убедљиво се најчешће налазила Комисија и то чак 29 пута. Следи је Савет који је тужен 13 пута, с тим што се 7 пута појављивао као једини тужени, а шест пута заједно са Европским парламентом. Парламент је само једном приликом био једини тужени, као и Европска централна банка.

Правосудна контрола законитости рада институција не завршава се само на оцени ваљаности већ усвојених аката. Суд правде овлашћен је да контролише да ли институције које су оснивачким уговорима обавезне да донесу неки акт, ту своју дужност испуњавају или пак пропуштају да изврше. Правно средство које у случају недоношења аката стоји

31 Чл. 278 УФЕУ

32 Чл. 264, став 1 УФЕУ

33 Case C-428/98 *Deutsche Post AG and IECC* (2000)

34 Чл. 266 УФЕУ

35 Видети базу судске праксе EUR-LEX, EU case law, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html?qid=1472562901796&action=update> (25. 8. 2016)

36 Године 2012. донето је девет пресуда, 2013. пет, 2014. године осам, а до јула ове године четири пресуде.

на располагању државама чланицама је тужба због пропуштања. Том приликом од Суда се тражи да недоношење одређеног акта прогласи повредом оснивачког уговора³⁷.

За покретање овог поступка потребно је испуњење неколико услова. Најпре се тражи да је пропуштање противправно, односно да је институција у питању била дужна да усвоји правни акт, па то није учинила. Према томе, оснивачки уговор није прекршен ако је институцијама остављено дискреционо овлашћење у погледу доношења правних аката³⁸. Други услов је да институција о чијем је пропусту реч није усвојила никакав став³⁹. Свако заузимање јасног и одређеног становишта по питању недоношења акта може да доведе до тога да се захтев државе за покретање овог поступка сматра недопуштеним⁴⁰. Трећи услов тиче се врсте аката због чијег се недоношења може покренути поступак. Реч је заправо о истим оним правним актима који су предмет тужбе за поништај.

Сличност поступка поводом недоношења акта са поступком оцене законитости уочљива је и кад су у питању државе чланице као активно легитимисани субјекти. Оне се и овде сматрају привилегованим тужиоцима који не морају да доказују посебан правни интерес за подношење тужбе. Као такве имају опште право да покрену поступак у случају сваког пропуста институције Уније да изврши неку од својих обавеза из оснивачког уговора.

Главну особеност поступка правосудне контроле у случају недоношења аката представља заправо посебна процедура која претходи обраћању држава чланица Суду. Као овлашћени носилац активне процесне легитимације држава је дужна да пре подношења тужбе због пропуштања упуту формални захтев надлежном органу да одређени акт усвоји. Тако се институцији ЕУ пружа прилика да сама исправи свој пропуст (Drears, Hargreavs, 2004: 149). Институција има рок од два месеца да донесе тражени акт. Тек ако у том периоду не поступи по захтеву, отвара се могућност држави чланици да подношењем тужбе покрене судски поступак у наредна два месеца⁴¹.

Суд правде нема овлашћење да својом пресудом сам усвоји акт који је институција Уније пропустила да донесе. Он је само овлашћен да утврди да такав пропуст представља повреду оснивачког уговора. У овом случају

37 Чл. 265 УФЕУ

38 Case 247/87 *Star Fruit Company* (1989)

39 Case 48/65 *Lütticke v. Commission* (1966)

40 Case 125/78 *Gema* (1979)

41 Чл. 265, став 2 УФЕУ

реч је о декларативној пресуди којом се констатује да је неусвајањем акта институција Уније прекршила уговор (Radivojević, et. al. 2016: 172).

Увид у базу података Суда у периоду 2011–2016. година⁴² показао је да државе нису заинтересоване за овај поступак. Ниједан случај није покренут како би се институције принудиле да искористе неко од додељених им овлашћења. Још је, можда, интересантније што наша претрага није идентификовала ниједан поступак за накнаду штете против институција ЕУ од стране држава чланица, што је наредни и последњи поступак који је предмет овог текста. Истини за вољу, захтев за накнаду штете државе су знале да истакну у неком другом поступку, али као самостална тужба остаје и даље неискоришћена могућност.

Трећу врсту контроле представља управо поступак за накнаду штете који може покренути свака држава чланица која сматра да јој је понашањем органа ЕУ причињена штета⁴³. У овом случају ради се о тзв. вануговорној или деликтној одговорности Уније. За постојање те одговорности неопходно је испуњење неколико услова који морају постојати кумулативно. Ови услови обухватају: противправно понашање Уније и њених институција; постојање штете; и узрочно-последичну везу између понашања Уније и настанка штете. Пошто органи раде преко службеника, Унија одговара за радње и пропусте службеника у вршењу својих дужности⁴⁴.

Вануговорна одговорност Уније за штету може постојати и када нема повреде, односно кршења правних правила. Иако је одговорност без постојања противправног понашања институције ЕУ још увек спорна, сматра се да правичност налаже накнаду штете насталу доношењем потпуно правно ваљаних аката.

У погледу постојања штете и узрочно-последичне везе као преостала два услова одговорности право ЕУ се углавном ослања на коришћење аналогije са националним правним системима. Претрпљена штета мора да буде стварна и извесна, а њено постојање и висину треба да докаже оштећена држава. Накнада мора бити одговарајућа и обухвата како стварну штету, тако и изгубљену добит⁴⁵. Кад је у питању каузална веза између понашања

42 Реч је о бази докумената и судске праксе EUR-LEX, EU case law, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html?qid=1472562901796&action=update> (25. 8. 2016)

43 Чл. 268 УФЕУ

44 Case 9/69 *Saying II* (1969)

45 Case 74/74 *CNTA* (1975)

институција и службеника Уније и настале штете, њено постојање треба, такође, да докаже оштећена држава⁴⁶.

У случају вануговорне одговорности ЕУ свака држава чланица која сматра да јој је проузрокована штета, може поднети Суду посебну тужбу за накнаду. Ова тужба се подноси против Уније као туженог, с тим да њоме може бити обухваћена и институција, орган или агенција чије је понашање проузроковало штету. Кад се ради о штети коју је проузроковао службеник приликом обављања своје дужности, тужба за накнаду се подноси само против Уније, а не против њега лично.

Рок за покретање поступка је пет година и рачуна се од дана када је наступио догађај на коме се одговорност заснива⁴⁷. Овај рок се прекида ако оштећена држава поднесе захтев за накнаду штете институцији Уније која је проузроковала штету. Уколико се институција не изјасни о захтеву или одбије да надокнади штету, држава чланица има додатни рок од два месеца за покретање поступка пред Судом⁴⁸.

Од Суда се може тражити да досуди одређени износ накнаде у новцу или да само утврди постојање штете и одговорности Уније. У овом другом случају Суд доноси међупресуду којом утврђује одговорност и обавезу Уније да оштећеној држави надокнади штету⁴⁹. Међупресудом се не одређује тачан износ штете, већ се препушта странкама да то питање споразумно реше. Уколико се у одређеном року не постигне споразум, свака странка доставља Суду сопствену процену износа претрпљене штете. Суд тада доноси коначну пресуду којом одређује износ штете коју треба надокнадити (Schermers, Waelbroeck, 2001: 568).

4. Закључак

Једна од дилема која већ читаво столеће окупира међународне форуме на којима се окупљају државе јесте питање ефикасности деловања међународних организација. Ова тема, такође, изузетно је високо

46 Case 40/75 *Produits Betrand* (1976)

47 Чл. 40 Статута Суда. Суд стоји на становишту да је у питању преклузивни рок и испитује га по службеној дужности; видети: case T-140/04 *Advisbureau Ehcon BV v. Commission* (2005)

48 Чл. 263 УФЕУ

49 Према ставу Суда услов за доношење међупресуде је да ће штета ускоро наступити и да се она може предвидети са довољно сигурности; видети: case 60/74, *Kamnffmeyer v. Council and Commission*, ECR, 1976, p.711.

рангирана на агенди теоретичара међународних односа и међународног институционалног права. Одговори који се тим поводом нуде варирају већ према политичким, економским, идеолошким и другим уверењима оних који за њим трагају, краткорочном и средњорочном стању светске економије, политичкој равнотежи или њеном одсуству, структури, овлашћењима и области деловања међународне организације која је предмет разматрања и слично. Један од њих је, међутим, константан: све док се у рукама држава чланица организације налази не само овлашћење да стварају правни систем организације и да имплементирају његове обавезујуће норме, већ и овлашћење да саме – било индивидуално било колективно – те норме тумаче и одлучују о санкционисању кршења, међународне организације ће бити подложне приговору неефикасности, а често и неправичности (Schermers, Blokker, 2003: 1385)

Иако и сама често критикована „изнутра“ и „споља“ као недовољно делотворна, ЕУ свакако није подложна овом приговору. Исто тако, њен правни поредак је неупоредиво кохерентнији, јединственији и делотворнији од правних система других, типичних међународних организација. Нема никакве сумње да је томе допринео читав низ чинилаца: перципирана економска и политичка добит од чланства у ЕУ, заједничке вредности, заједничка баштина... Ипак, чини се да сви економски, политички, социјални, културни и други фактори не би довели до ЕУ какву данас познајемо да она, од првих својих зачетака, није располагала правосудним органом, а касније правосудним системом, чија је надлежност обавезујућа. Искључивши могућност субјеката овог система да у доменима који су јој поверени своје спорове решавају дипломатским средствима или пред правосудним органима изван система ЕУ, садашња Унија се конституисала као организација заснована на владавини права. Подвргавање државе чланице правосудној контроли и, с друге стране, омогућавање држави да и сама буде иницијатор те контроле, представља, по нашем мишљењу, срж тог пројекта.

Да ли су правна средства уграђена у темеље овог баланса коришћена и у којој мери? На основу нашег релативно ограниченог увида у базу података Суда, може се закључити да механизам контроле извршавања обавеза од стране држава у коме се као тужилац појављује јавноправни субјект функционише превасходно захваљујући ангажману Комисије. Можда број поступака који су добили судски епилог и није фасцинирајући, посебно у поређењу са бројем поступака прибављања одлуке о претходном питању, који константно износи око или чак преко половине свих поступака у регистру Суда. Ипак, имајући у виду релативно ограничена средства која стоје Комисији на располагању и развијеност самог поретка ЕУ, чини се да

он оправдава очекивања твораца оснивачког уговора. Утолико пре што се посматрани период добрим делом подудара са озбиљним кризама које, једна за другом, погађају саму ЕУ, почевши од кризе јавних дугова, преко терористичке и мигрантске кризе, па све до најновијег Брежита. Питање је да ли ће таква неповољна атмосфера у и око ЕУ утицати на политику коју Комисија води у сфери употребе своје активне легитимације.

Када је о другој држави чланици као тужиоцу реч, чини се да је овај поступак представља нежељену опцију којој се прибегава у оним ситуацијама које, иако спадају у домен права ЕУ или су повезане са њим, имају доминантну, ширу политичку перспективу. Иако нас историја овог поступка наводи на закључак да су његови потенцијали за будућност такође мали, тешко је предвидети како би актуелни процеси у ЕУ и озбиљне несагласности између неких држава чланица могли на њега утицати.

Од поступака у којима се држава чланица појављује у улози тужиоца само је поступак којим се захтева поништај акта ЕУ стављен у своју функцију. Нимало неочекивано, на удару је превасходно Комисија, па тек потом Савет самостално или заједно са Европским парламентом. Индикативно је да владе држава чланица до сада нису затражиле оцену законитости политички несумњиво најзначајнијег тела, Европског савета, нити било које агенције и тела ЕУ. Такође је уочљиво да различите државе чланице показују драматично различити ниво активизма као носиоци активне процесне легитимације. Ако је и за очекивати да Велика Британија буде при врху ове листе, појава Шпаније као лидера и високи ангажман оснивача Немачке, Француске и Италије могао би бити сигнал да су државе чланице спремне да преиспитују легалност деловања институција, било да је реч о евентуалном прекорачењу надлежности, злоупотреби овлашћења или непоштовању правила поступка.

Литература

Case 90-91/63 *Commission v. Luxembourg and Belgium* (1964) ECR-625

Case 48/65 *Lütticke v. Commission* (1966) ECR-19

Case 9/69 *Saying II* (1969) ECR-336

Case 77/69 *Commission v. Belgium* (1970) ECR-237

Case 8/70 *Commission v. Italy* (1970) ECR-961

Case 22/70 *ERTA Commission v. Council* (1971) ECR-261

Case 39/72 *Commission v. Italy* (1973) ECR-101

- Case 40/75 *Produits Betrand* (1976) ECR-352
Case 67/73 *Commission v. France* (1974), ECR-359
Case 60/74 *Kamnffmeyer v. Council and Commission* (1976) ECR-711
Case 9/77 *Casagrande v. Munuch* (1974) ECR-773
Case 95/77 *Commission v. Netherlands* (1978) ECR-863
Case 100/77 *Commission v. Italy* (1978) ECR-879
Case 52/78 *Commission v. Italy* (1978) ECR-284
Case 125/78 *Gema* (1979) ECR-3173
Case 141/78 *France v. United Kingdom* (1979) ECR-2923
Case 74/82 *Commission v. Ireland* (1984) ECR-317
Case 280/83 *Commission v. Italy* (1984) ECR-2361
Case 294/83 *Parti écologiste „Les Vers“ v. European Parliament* (1986) ECR-1339
Case 101/84 *Commission v. Italy* (1985) ECR-2629
Case 293/85 *Commission v. Belgium* (1988) ECR-305
Case 223/87 *Commission v. Greece* (1988) ECR-3611
Case 247/87 *Star Fruit Company* (1989) ECR-291
Case C-68/88 *Commission v. Greece* (1989) ECR-2979
Case C-366/88 *France v. Commission* (1990) ECR I-3595
Case C-303/90 *France v. Commission* (1991) ECR I-5340
Case C-325/91 *France v. Commission* (1993) ECR I-3283
Case T-3/93 *Air France v. Commission* (1994) ECR II-121
Case C-388-95 *Belgium v. Spain* (2000) ECR I-3132
Case C-428/98 *Deutsche Post AG and IECC* (2000) ECR I-3061
Case T-147/00 *Laboratories Servier v. Commission* (2003) ECR II-85
Case T-140/04 *Advisebureau Ehcon BV v. Commission* (2005) ECR II-3287
Case C-145/04 *Spain v United Kingdom* (2006) ECR I-7917
Case C-364/10 *Hungary v. Slovakia* (2012) ECR I-2000
Craig, P. De Burca, G. (2003). *European Union Law, Text, Cases and Materials*, Oxford: Oxford University Press

- Dimitrijević, V. Račić, O. (2011). *Međunarodne organizacije*. Beograd: Službeni glasnik – Pravni fakultet Univerziteta Union
- Drears, E. Hargreavs, S. (2004). *European Union Law Textbook*. Oxford: Oxford University Press
- European Union Treaties: A Commentary* (2015). Geiger, R., Khan, D.E., Kotzur M, (ed.). München–Oxford–Portland: C. H. Beck-Hart
- EUR-LEX, EU case law, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html?qid=1472562901796&action=update> (25. 8. 2016)
- Lenaerts, K. Arts, D. Maselis, I. (2006). *Procedural Law of the European Union*, London: Sweet & Maxwell
- Knežević-Predić, V. Radivojević, Z. (2009). *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik
- Knežević-Predić, V. (2001). *Ogled o suverenosti: suverenost i Evropska unija*. Beograd: Institut za političke studije
- Manin, Ph. (2005). *L'Union européenne: institutions – ordre juridique – contentieux*. Paris: Pedonne
- Meškić, Z. Samardžić, D. (2012). *Pravo Evropske unije I*. Sarajevo: TDP GIZ BMZ
- Misita, N. (2007). *Osnovi prava Evropske unije*. Sarajevo: Pravni fakultet
- Opinion 2/13, *Accession of the European Union to the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, (2014), ECR I-34
- Radivojević, Z. Knežević-Predić, V. (2016). *Institucionalni mehanizam Evropske unije posle Lisabonskog ugovora*. Niš: Sven
- Schermers, H.G. Blokker, N.M. (2003). *International Institutional Law*. Boston - Leiden: Martinus Nijhoff Publishers
- Schermers, H.G. Wealbroeck, D.F. (2001). *Judicial Protection in the European Union*. The Hague–London–New York: Kluwer International
- Steiner, J. Woods, L. (2003). *Textbook on the European Community Law*, Oxford: Oxford University Press

Vesna Knežević-Predić, LL.D.
Full Professor,
Faculty of Political Science, University
of Belgrade

Zoran Radivojević, LL.D.
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš

JUDICIAL CONTROL IN THE EUROPEAN UNION: STANDING OF A MEMBER STATE

Summary

The distinctive character of the European Union (EU) is indisputable. May it be denoted as a supranational or as a sui generis organization (which is a preferred designation of the European Court of Justice), it is considered to be the result of particular features pertaining to the competences, structure and decision making-process of the EU. It is a truism that other international intergovernmental organizations do share some or all of these features. Almost all of them have at least one institution which is obliged to act independently of the member states; at least some of their decisions are rendered by majority voting, at least some of which are legally binding. What makes the EU truly and genuinely a unique phenomenon in the field of inter-state organization is a strong and independent judicial system, established to “ensure that in the interpretation and application of this treaty the law is observed”. In effect, it implies establishing a strong and independent judicial system able to enforce the EU law against all those who are under its domain and, above all, to enforce it against the EU Member States.

*In order to enable the European Court of Justice (the Court of Justice, the General Court and specialized courts) to perform this duty, the Court has been conferred a range of specific powers under the provisions of the Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union in particular. The Court is empowered to declare that a Member State has failed to comply with its obligation under the Treaties. The founding fathers of the EU designed three different procedures leading to that effect. The first one has proved to be fairly effective; on the grounds of an action brought by the Commission, it enables the Court to adjudge whether a Member State did comply with its obligations stemming from the EU law. The next one provides *légitimation active* for the other Member State but it has been very rarely used in the whole history of EU integration and can hardly be considered effective. The last one, possibly the most effective in terms of the accomplishment of the Court's paramount goal, enables the Court to respond to questions referred to the Court by national courts about the effect of EU law in cases pending before the national courts. Having in mind that the procedure before the Court is just part of the litigation proceeding pending in the national court, in this analysis we will set*

aside the preliminary ruling procedure and focus on the so-called direct actions: Commission v. Member state, and Member State v. Member State.

In this paper, we will also focus on Member State's légitimation active versus EU institutions. The founding treaties provide for the procedures that enable Member States to initiate judicial review of the EU institution compliance with EU law. The action for annulment, the action for failure to act, and the claims relating to compensation for damage caused by the EU institutions or its civil servants in performance of their duties proved to be effective tools for keeping the EU institutions within the limits of competences coffered upon them by the Treaties. In view of the extensive legislative powers which the Treaties have vested in political institutions and given the fact that their scope has been a matter of great controversy, légitimation active of a Member State has proved to be an important element of a sophisticated and balanced system of judicial control.

Keywords: *judicial control, standing, légitimation active, member states, European Union, Court of justice, direct actions, annulement, failure, compensation for damage.*

