

Dr Vesna Ćorić<sup>1</sup>

Dr Ana Knežević Bojović<sup>2</sup>

Slobodan Vukadinović<sup>3</sup>

## ODŠTETNI ZAHTEVI PRED EVROPSKIM NADNACIONALNIM SUDOVIMA

**Sažetak:** Sud pravde Evropske unije i Evropski sud za ljudska prava predstavljaju evropske nadnacionalne sudove, koji su, između ostalog, nadležni i da dosuđuju obeštećenje u slučaju povreda ljudskih prava. U okviru ovog rada pristupa se, prevashodno analizi sličnosti i razlika između dva suda u pogledu odštetnog aspekta prava na delotvoran pravni lek. U tom cilju analiziraju se uslovi potrebni za nastanak odgovornosti za štetu, procesne pretpostavke, vrste naknade koje dosuđuju ovi sudovi kao i režimi izvršenja njihovih presuda. Nakon toga, autori predlažu načine za unapređenje efikasnosti režima obeštećenja pred evropskim nadnacionalnim sudovima i daju preporuke za povećanje pravne sigurnosti u evropskom poretku zaštite ljudskih prava

**Ključne reči:** Sud pravde Evropske unije, Evropski sud za ljudska prava, naknada štete, efikasno obeštećenje, pravna sigurnost.

### Uvod

Sud pravde Evropske unije (u daljem tekstu: Sud pravde EU) i Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) predstavljaju evropske nadnacionalne sudove, koji su, između ostalog, nadležni i da dosuđuju obeštećenje u slučaju povreda ljudskih prava. Iako je nadležnost Suda pravde EU trenutno znatno šira u odnosu na ESLJP, ona u početku nije obuhvatala oblast zaštite ljudskih prava. S druge strane, nadležnost ESLJP se od njegovog ustanovljavanja svodi isključivo na zaštitu ljudskih prava. I pored toga što nadnacionalnost karakteriše oba suda, Sud pravde EU ima izraženiji nadnacionalni karakter u odnosu na ESLJP.

---

<sup>1</sup> Dr Vesna Ćorić, naučni saradnik, Institut za uporedno pravo u Beogradu.

<sup>2</sup> Dr Ana Knežević Bojović, naučni saradnik, Institut za uporedno pravo u Beogradu.

<sup>3</sup> Slobodan Vukadinović, asistent Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu i spoljni saradnik Instituta za uporedno pravo.

Za potrebe ovog rada termin "nadnacionalni sud" označava sud koji je osnovan od strane grupe država ili međunarodne zajednice u celini i koji je nadležan da presuđuje sporove u kojima se kao stranke pojavljuju fizička i pravna lica, uključujući i države. Drugim rečima, nadnacionalni sudovi pored nadležnosti odlučivanja u međudržavnim sporovima, koja tradicionalno spada u domen međunarodne sudske nadležnosti, imaju i nadležnost odlučivanja u sporovima u kojima se kao stranke, pored država, pojavljuju i drugi pravni subjekti<sup>4</sup>. Ključna karakteristika njihove nadnacionalnosti ogleda se u tome što im je omogućeno da uspostavljaju neposredne odnose sa subjektima iz nacionalnih jurisdikcija, odnosno da zadiru u unutrašnji poredak država primenom pravnog instituta "probijanje pravnog subjektiviteta države"<sup>5</sup> (eng. *penetrating the surface of the state*).<sup>6</sup> Dakle, termin nadnacionalnost označava da su države članice prenele na međunarodnu organizaciju određena ovlašćenja u pogledu donošenja odluka koja redovno pripadaju nacionalnim organima država članica ili potpisnica.<sup>7</sup>

Dok s jedne strane, nadnacionalnost i nadležnost u oblasti zaštite ljudskih prava predstavljaju zajedničke karakteristike dva suda koja su predmet analize u ovom radu, s druge strane, između njih su prisutne brojne razlike. U okviru ovog rada pristupiće se istraživanju sličnosti i razlika između dva suda u pogledu odštetnog aspekta prava na delotvoran pravni lek. U tom cilju analiziraće se uslovi potrebni za nastanak odgovornosti za štetu, procesne pretpostavke, vrste naknade koje dosuđuju ovi sudovi kao i njihovi propisani režimi izvršenja. Ove razlike takođe ukazuju na različit stepen nadnacionalnosti koji karakteriše ove sudove, o čemu će u radu kasnije biti više reči.

Imajući u vidu delimično preklapanje nadležnosti dva nadnacionalna suda, postojanje značajnih razlika u gorenavedenim oblastima imalo bi negativne posledice sa aspekta zaštite prava. Tačnije, date razlike bi mogle da dovedu do neusklađenosti sistema zaštite ljudskih prava u Evropi, kao i do urušavanja efikasnosti zaštite koju dati sudovi ostvaruju. Stoga se u okviru ovog rada, analiza usmerava na sagledavanje stvarnih razmera postojećih razlika između dva suda u pogledu odštetnog aspekta prava na delo-

---

<sup>4</sup> Nadnacionalni sudovi tradicionalno imaju nadležnost u pogledu sporova između država, ali za razliku od međunarodnih tribunala poseduju kapacitete da u tom pogledu budu daleko efikasniji. V. L.R. Helfer, A-M. Slaughter, "Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication", *The Yale Law Journal* 1997,107(2), 289.

<sup>5</sup> Reč je o shodnoj primeni poznatog pravnog instituta koji se primenjuje kod pravnih lica kao odstupanje od načela pravne razdvojenosti i samostalnosti, a različito se naslovljava: probijanje pravnog subjektiviteta, prodor kroz pravno lice, probijanje pravne ličnosti, "skidanje vela". Imajući u vidu da se u ovom radu pomenuti institut odnosi na državu kao pravno lice, biće korišćen termin: probijanje pravnog subjektiviteta države.

<sup>6</sup> L.R. Helfer, A-M. Slaughter, 288-337, H. G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff, The Hague 1995<sup>3</sup>, 41.

<sup>7</sup> F. L. Griebes, *Supranationalism and International Adjudication*, University of Illinois Press, Chicago 1969, 14; Više o tome u: H. G. Schermers, N.M. Blokker.

tvoran pravni lek, kao i na ocenu u kojoj meri različitost režima može da utiče legitimnost delovanja dva nadnacionalna suda.

### Sličnosti i razlike u pogledu uslova odgovornosti za štete

Pravo oštećenog na naknadu štete je preciznije formulisano u Osnivačkim ugovorima<sup>8</sup> i Povelji o osnovnim pravima u EU<sup>9</sup>, u odnosu na rešenja sadržana u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP), kada je u pitanju rešavanje sporova o vanugovornoj odgovornosti EU za štetu. Naime, u pogledu tih slučajeva, Osnivački ugovori su predvideli isključivu nadležnost Suda pravde EU.<sup>10</sup>

Nasuprot tome, ovlašćenje fizičkih i pravnih lica da pred sudovima države članice pokrenu postupak za naknadu štete pretrpljene usled povrede prava EU koju je učinila data država, nije regulisano samim Osnivačkim ugovorima, već ga je ustanovio Sud pravde EU, kroz svoju praksu, početkom devedesetih godina dvadesetog veka.<sup>11</sup> Uslovi pod kojima dolazi do odgovornosti države članice za povredu komunitarnog prava takođe će biti predmet analize u ovom radu, budući da je Sud pravde EU posredstvom postupka davanja prethodnog mišljenja uključen u odlučivanje pred nacionalnim sudovima u pogledu odgovornosti država članica za nastalu štetu, shodno načelu odgovornosti države za povredu prava EU.

Na prvom mestu, u pogledu vanugovorne odgovornosti EU, iz odredbi člana 340. UFEU (bivši član 288. UEZ) proizlazi da je EU obavezna da naknadi štetu koju prozrokuju institucije ili službenici EU. Iako UFEU ne razrađuje uslove pod kojima dolazi do odgovornosti EU, datu formulaciju smatramo svakako jasnijom u odnosu na odredbe EKLJP. Naime, iz odredbi EKLJP ne proizlazi obaveza ESLJP da dosudi naknadu štete u svim slučajevima kada je došlo do povrede odredbi EKLJP i nastanka štete između kojih postoji uzročno-posledična veza. Umesto toga, član 41. EKLJP predviđa da će ESLJP nakon utvrđivanja prekršaja EKLJP ili protokola uz nju, da dosudi pravično zadovoljenje oštećenoj stranci samo u slučajevima kada prema domaćem pravu ne može da se u potpu-

<sup>8</sup> Pod Osnivačkim ugovorima se podrazumevaju Ugovor o Evropskoj uniji (Consolidated version of the Treaty on European Union OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390) i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, u daljem tekstu: UFEU (Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390).

<sup>9</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407.

<sup>10</sup> V. čl. 340. UFEU (bivši čl. 288. UEZ) i čl. 41. stav 3. Povelje o osnovnim pravima u EU.

<sup>11</sup> Presuda u predmetu br. 6 i 9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic*, od 19. novembra 1991. godine, ECR 1991, I-05357, para. 35. V. H. V. Smith, "The Francovich Case: State Liability and the Individual's Right to Damages", *European Competition Law Review*, 1992, 129-132, R. Caranta, "Governmental Liability after Francovich", *The Cambridge Law Journal*, 1993, 52(2), 272-297, W. Van Gerven, "Non-contractual Liability of Member States, Community Institutions and Individuals for Breaches of Community Law with a View to a Common Law for Europe", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1994, 1, 6-40.

nosti nadoknadi šteta pretrpljena kršenjem EKLJP, pa čak i tada, samo ako je to neophodno.<sup>12</sup> Pri tome, u delu u kojem EKLJP uređuje podnošenje predstavki, ne reguliše se izričito pravo da se u slučaju nastanka štete, zahteva i njena naknada.

Dakle, postojeća razlika u pogledu prava oštećenog na naknadu štete je, pre svega, posledica različitih karakteristika dva suda. Tačnije, iz naglašene supsidijarne uloge ESLJP, logično proizlazi rešenje prema kojem ESLJP dosuđuje obeštećenje jedino ukoliko unutrašnje pravo strane ugovornice u pitanju omogućava samo delimičnu odštetu. Takvo rešenje je u skladu sa režimom ustanovljenim EKLJP kojim se, za razliku od poretka EU, zahteva postojanje pravosnažne odluke nacionalnog suda kao preduslov za pokretanje postupka pred ESLJP.

U literaturi se ističu opravdane kritike u pogledu delovanja ESLJP zbog toga što on u svojoj praksi nije jasno i dosledno razvio test "neophodnosti" za pružanje pravičnog zadovoljenja. Primena nejasno formulisanog testa dalje vodi pribegavanju širokoj diskreciji ESLJP prilikom odlučivanja u kojim slučajevima postoji neophodnost za dosuđivanje naknade štete.<sup>13</sup> Upravo ovakva nedorečenost govori u prilog opravdanosti doktrinarnog shvatanja prema kojem žrtve kršenja ljudskih prava garantovanih EKLJP nisu ovlašćene na pravično zadovoljenje kao na "istinsko subjektivno pravo".<sup>14</sup>

S druge strane, u literaturi koja izučava delovanje Suda pravde EU ne osporava se postojanje subjektivnog prava oštećenog na naknadu štete pred Sudom pravde EU, budući je ono jasno stipulisano Poveljom o osnovnim pravima u EU i Osnivačkim ugovorima. Međutim, i pored toga, u praksi oštećena lica znatno teže ostvaruju svoj odštetni zahtev u sudskom sistemu EU, nego pred ESLJP, iako za razliku od odredbi EKLJP, sami Osnivački ugovori ne prepuštaju širok stepen diskrecionih ovlašćenja na strani nadnacionalnog suda u tom pogledu. To se objašnjava činjenicom da su uslovi za odgovornost za naknadu štete znatno restriktivnije postavljeni u sudskom sistemu EU, budući da se zahteva viši stepen protivpravnog postupanja na strani štetnika.<sup>15</sup>

Interesantno je da uslovi koji su potrebni za nastanak odgovornosti za naknadu štete u okviru ova dva sistema nisu regulisani Osnivačkim ugovorima, odnosno EKLJP.

---

<sup>12</sup> Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja (ozvaničeno po odobrenju predsednika Suda 28. marta 2007. shodno članu 32. Poslovnika Evropskog suda za ljudska prava, p. 1. para. 1., [www.echr.coe.int/Documents/PD\\_satisfaction\\_claims\\_SRP.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/PD_satisfaction_claims_SRP.pdf), 05. jul 2016.

<sup>13</sup> O. Ichim, *Just Satisfaction under the European Convention on Human Rights*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2015, 76-78.

<sup>14</sup> C. Tomuschat, "Just Satisfaction under Article 50 of the European Convention on Human Rights", (eds. P. Mahoney et al.), *Protection des droits de l'homme: la perspective européenne, mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*, Carl Heymanns Verlag, Cologne 2000), 1426-1428

<sup>15</sup> J. Christoffersen, *Fair Balance, A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, 2008, p. 438, [www.humanrights.dk/files/pdf/Disputats%20\\_Endelig%202008%2004%2017\\_%20\(2\).pdf](http://www.humanrights.dk/files/pdf/Disputats%20_Endelig%202008%2004%2017_%20(2).pdf), 21. jun 016.

Umesto toga, oni su precizirani sudskom praksom ova dva suda, kao i sudskim poslovnikom ESLJP. U sistemu ustanovljenom EKLJP svaka povreda odredbi EKLJP je podobna da predstavlja osnov za naknadu štete, ukoliko je utvrđeno postojanje jasne uzročne veze između povrede i nastale štete. Pored toga, potrebno je, kao što je već napomenuto, da bi došlo do obeštećenja da je ono neophodno, a pri tome unutrašnje pravo strane ugovornice u pitanju u tom slučaju omogućava samo delimičnu odštetu. Analiza sudske prakse potvrđuje da je ESLJP do sada propustio da na jasan način precizira sadržinu standarda "neophodnosti" dosuđivanja naknade štete.<sup>16</sup>

S druge strane, kao što je već bilo napomenuto, utvrđivanje uslova za nastanak vanugovorne odgovornosti EU, kao i odgovornosti države za povredu prava EU je takođe prepušteno sudskoj praksi Suda pravde EU, a delimično i nacionalnim sudovima država članica. Praksa Suda pravde EU je vremenom evoluirala, pa su i uslovi za odgovornost za naknadu štete pretrpeli izmene. Osnivački ugovori su uputili Sud pravde EU da koristi uporednopravni metod prilikom utvrđivanja uslova za postojanje odgovornosti EU.<sup>17</sup> Sud pravde EU je, shodno tome, oslanjajući se na sadržinu nacionalnog prava država članica definisao uslove za postojanje odgovornosti EU za štetu.<sup>18</sup> U tom svetlu, zanimljivo je da je Evropski sud pravde u presudi u spojenim predmetima *Braseri i Faktortejm*, po prvi put, izričito predvideo da se merila na osnovu kojih se određuje odgovornost države kada povredi pravo EU podjednako primenjuju i na odgovornost organa EU na osnovu člana 340. stav 2. UFEU.<sup>19</sup>

Kasnije, u predmetu *Bergaderm*, Sud pravde EU ponavlja već zauzet stav u spojenim predmetima *Braseri i Faktortejm* o izjednačavanju uslova vanugovorne odgovornosti države i EU.<sup>20</sup> Pored toga, presuda u predmetu *Bergaderm* značajna je i jer se

<sup>16</sup> O. Ichim, 76-79.

<sup>17</sup> V. čl. 340. stav 2. UFEU: "U slučaju vanugovorne odgovornosti Unija, u skladu sa opštim načelima koja su zajednička pravima država članica [...]" (podvukli autori). V. K. Gutman, "The Evolution of the Action for Damages Against the European Union and its Place in the System of Judicial Protection", *Common Market Law Review*, 48, 2011, 738-749.

<sup>18</sup> M. Stanivuković, *Pojedinac pred Sudom pravde evropskih zajednica*, Službeni glasnik, Beograd 2007, 110.

<sup>19</sup> Presuda u spojenim predmetima br. 46 i 48/93, *Brasserie du Pêcheur SA v. Germany, and The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and Others*, od 5. marta 1996. godine, ECR 1996, I-1029. para. 45, navedeno prema A. H. Türk, *Judicial Review in EU Law*, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom 2009, p. 254.

<sup>20</sup> Presuda u predmetu br. 352/98, *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v. Commission of the European Communities*, od 4. jula 2000. godine, para. 41. Međutim, uprkos tome što Sud pravde EU nalazi da su standardi postojanja odgovornosti EU i države članice za štetu nastalu povredom prava EU isti, mnogi autori, osporavaju ovu tezu. Oni, naime, ukazuju da Sud pravde primenjuje znatno strože kriterijume kada treba da utvrdi odgovornost EU, po tužbi za naknadu štete, nego kada ocenjuje da li postoji odgovornost države članice usled povrede prava EU u postupku odlučivanja o prethodnom pitanju. V. T. C.

njome odstupa od, do tada važećeg, restriktivnog režima utvrđivanja odgovornosti Evropske zajednice za vanugovornu štetu koji je ustanovljen presudom u predmetu *Šopenšted*.<sup>21</sup> Iako je odstupio od ranijeg restriktivnog režima utvrđenog u predmetu *Šopenšted*, uslovi koje utvrđuje Sud pravde EU u predmetu *Bergaderm* su i dalje stroži u odnosu na uslove predviđene praksom ESLJP u pogledu nastanka odgovornosti. Tako za razliku od ESLJP, Sud pravde EU, za postojanje odgovornosti zahteva postojanje dovoljno ozbiljne povrede. Za razliku od režima ustanovljenog *Šopenšted* doktrinom, novom *Bergaderm* formulom se ispunjenost uslova dovoljno ozbiljne povrede zahteva u svakom konkretnom slučaju, odnosno bez obzira na to da li je donosilac akta raspola-gao diskrecionim ovlašćenjima ili ne. Ipak, *Bergaderm* formulom određuju se drugačije pretpostavke u pogledu postojanja "dovoljno ozbiljne povrede" u zavisnosti od toga da li je organ koji je prouzrokovao štetu prilikom donošenja akta raspola-gao većim ili manjim stepenom diskrecionih ovlašćenja.<sup>22</sup>

Međutim i pored izvršenih preciziranja smatramo da Sud pravde EU nije u dovoljnoj meri precizirao standard "dovoljno ozbiljne povrede" što u praksi otežava utvrđivanje odgovornosti, kao i dosuđivanje naknade štete. Novom formulom *Bergaderm* se za postojanje odgovornosti, kako države tako i EU, za štetu nastalu povredom prava EU pored dovoljno ozbiljne povrede zahteva i ispunjenost sledeća dva uslova: da je došlo do povrede norme koja ima za cilj uspostavljanje subjektivnog prava, kao i da postoji direktna uzročno-posledična veza između povrede obaveze i pretrpljene štete.<sup>23</sup>

Na otežano dosuđivanje naknade štete u praksi oba suda svakako utiče i utvrđivanje postojanja uzročne veze. U oba sistema nailazi se na teškoće kao i probleme u praksi prilikom utvrđivanja uzročnosti. Teret njenog dokazivanja u oba sistema pada na oštećenog, što u velikoj meri otežava njegov položaj. Tako se pred ESLJP naročito nailazi na teškoće u slučajevima utvrđivanja uzročnosti između povrede i nastupanja materijalne štete, kao i u slučajevima propuštanja preduzimanja takozvanih prećutnih pozitivnih obaveza država.<sup>24</sup> S druge strane, pred Sudom pravde EU kao sporna pitanja javljaju se, između ostalog, utvrđivanje da li je u pojedinom slučaju nastupio prekid uzročnog toka, kao i utvrđivanje postojanja dovoljne bliskosti između akta i nastale štete. Naime, za utvrđivanje štete nije dovoljno dokazati da šteta ne bi nastupila u odsu-

---

Hartley, *European Union Law in a Global Context, Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, 213.

<sup>21</sup> Opšti pravozastupnik Tezauro (*Tesaurus*) u svom mišljenju u predmetu *Braseri i Faktortejm*, tako, navodi kako je do tog momenta, tačnije do 1995. godine, doneto samo osam presuda kojima je tužiocima dosuđena naknada štete. Ibid., pp. 206-207.

<sup>22</sup> A. H. Türk, 264.

<sup>23</sup> Presuda u predmetu br. 352/98, *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v. Commission of the European Communities*, para. 42.

<sup>24</sup> O. Ichim, 24-25.

stvu nezakonitog akta, već je potrebno dokazati da postoji dovoljna bliskost između nezakonitog akta i nastale štete.<sup>25</sup>

Pojedini autori činjenicu da se u EKLJP i Osnivačkim ugovorima ne zahteva postojanje uzročne veze obrazlažu suštinom reparacija koja neizostavno podrazumeva postojanje uzročnosti između povrede i nastale štete.<sup>26</sup> I pored toga, smatramo da bi bilo uputno da se, zbog brojnih problema koje utvrđivanje uzročnosti uzrokuje u praksi oba suda, aktima u okviru ova dva sistema na što jasniji način utvrde kriterijumi za utvrđivanje uzročnosti, umesto prepuštanja uređivanja tih pitanja diskreciji nadnacionalnih sudova.

Pored toga, oba suda bi u cilju izgradnje doslednije prakse koja bi vodila većem stepenu pravne sigurnosti, trebalo jasnije da odrede i druge uslove potrebne za nastanak odgovornosti za naknadu štete, kao i druge elemente potrebne za dosuđivanje naknade štete u konkretnim slučajevima. Reč je o standardu "dovoljno ozbiljne povrede", testu "neophodnosti" dosuđivanja obeštećenja, kao i standardu "pravične" naknade, o kojem će kasnije u radu biti više reči.

#### Sličnosti i razlike u pogledu procesnih pretpostavki za obeštećenje

Postoji više vrsta sporova u kojima se odlučuje o naknadi štete pred evropskim nadnacionalnim sudovima. Tako, ESLJP ima nadležnost u pogledu dve kategorije sporova u kojima se odlučuje o zahtevu za naknadu štete. Na prvom mestu, to su međudržavni sporovi koji su predviđeni članom 33. EKLJP i kod kojih se kao strane u sporu javljaju države ugovornice EKLJP. Drugu grupu sporova pred ESLJP predstavljaju individualni sporovi koji se pokreću pojedinačnom predstavkom shodno članu 34. EKLJP i kod kojih se češće susreću problemi prilikom određivanja aktivne legitimacije.

Slično tome, u okviru pravnog poretka EU, postoje takođe dve kategorije postupaka za naknadu štete. Postupci za naknadu štete koju prouzrokuje EU pokreću se tužbom za naknadu štete pred Sudom pravde EU, dok se u slučaju štete koju prouzrokuju nacionalni organi država članica, postupci vode pred njihovim nacionalnim sudovima, shodno načelu odgovornosti države za povredu prava EU. U postupke pred nacionalnim sudovima, Sud pravde EU može da se uključi ukoliko mu oni u toku postupka upute prethodno pitanje.<sup>27</sup>

Kod međudržavnih sporova pred ESLJP se pitanje aktivne legitimacije ne javlja kao sporno u praksi. Naime, država članica smatra se, u postupku pokrenutom međudržavnom predstavkom pred ESLJP, uslovno govoreći, privilegovanim tužiocem. Ona, dakle, uvek ima neograničenu procesnu legitimaciju, te nema obavezu, za razliku

---

<sup>25</sup> D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law, Cases and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, 436-437.

<sup>26</sup> O. Ichim, 24.

<sup>27</sup> Više o tome u: A. Čavoški, A. Knežević Bojović, D. Popović, *Evropski sud pravde*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2006.

od subjekata legitimisanih za podnošenje pojedinačne predstavke, da dokazuje svoj pravni interes za podnošenje predstavke.<sup>28</sup> S druge strane, dokazivanje posebnog pravnog interesa fizičkih i pravnih lica pred ESLJP za podnošenje pojedinačnih predstavki svodi se na utvrđivanje statusa žrtve povrede prava zaštićenih EKLJP.

Iako je delovanjem ESLJP omogućeno široj kategoriji lica da se u svojstvu aktivno legitimisanih subjekata obrate ESLJP, u praksi se i dalje nailazi na izvesne teškoće.<sup>29</sup> Tako se, između ostalog, pružanje aktivne legitimacije kategoriji potencijalnih žrtvi, negativno odražava na stepen pravne sigurnosti u pravnom poretku ustanovljenom EKLJP, budući da postaje nejasno u kojim slučajevima će se podnesak oceniti prihvatljivim, a u kojima odbaciti.<sup>30</sup> Naime, granice koncepta potencijalne žrtve u sudskom sistemu ustanovljenom EKLJP su ostale nedovoljno jasno utvrđene, te se očekuje da će ESLJP kroz svoju praksu izvršiti nužna preciziranja. Na taj način bi se, nesumnjivo, unapredila pravna sigurnost u datom sistemu.

S druge strane, specifičnost tužbe za naknadu štete pred Sudom pravde EU ogleda se u tome, što za razliku od drugih vrsta tužbi garantovanih Osnivačkim ugovorima, kod ove tužbe za naknadu štete privatni tužioci se svrstavaju u kategoriju privilegovanih tužioca zajedno sa državama članicama.<sup>31</sup> Stoga, oni ne moraju da dokazuju postojanje posebnog pravnog interesa za podnošenje tužbe, što inače u pravu EU predstavlja daleko teži zadatak nego u sistemu ustanovljenom EKLJP.

Kada je u pitanju postupak naknade štete pretrpljene usled povrede prava EU koju je učinila država članica a koji se vodi pred nacionalnim sudovima date države, bitno je napomenuti da je aktivna legitimacija privatnih tužilaca, kao i druga procesna pitanja u datim postupcima uslovljena nacionalnim procesnim propisima države članice. U tom kontekstu, značajne su granice koje Sud pravde EU postavlja pred nacionalne sudove. Naime, Sud pravde EU ukazuje da aktivna legitimacija oštećenog pred nacionalnim sudom ne može da trpi veća ograničenja u odnosu na ograničenja koja se tiču aktivne legitimacije oštećenog u istovrsnim sporovima koji se vode pred nacionalnim sudovima, a na koje se isključivo primenjuju odredbe nacionalnog zakonodavstva.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> O Račić, "Nadležnost Evropskog suda", *Evropsko zakonodavstvo*, 2002, 1, 84-85.

<sup>29</sup> D. Ilčić, "Pokretanje i vođenje postupka pred Evropskim sudom za ljudska prava", *Pravni život*, 2002, 12, 482.

<sup>30</sup> G. Puppink, "No victim status, said the European Court of Human Rights in the *Minarets Cases v. Switzerland*", *European Centre for Law and News* 21. July 2011, <http://eclj.org/releases/read.aspx?GUID=7ef3da33-5927-4944-b5b4-b1f5b7f60141&s=eur>, 21. jun 2016; A. C. Buyse, "Swiss Minaret Decisions", 11 July 2011, [www.echrblog.blogspot.com/2011/07/swiss-minaret-decisions.html](http://www.echrblog.blogspot.com/2011/07/swiss-minaret-decisions.html), 10. jul 2016.

<sup>31</sup> V. A. Čavoški, A. Knežević Bojović, D. Popović, 107 i dalje.

<sup>32</sup> D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, 302.



Za razliku od drugih procesnih sredstava koje predviđaju Osnivački ugovori, tužilac kod tužbe za naknadu štete nije ograničen tako kratkim prekluzivnim rokom, već je ovlašćen da u roku od pet godina, od dana kada je nastupio događaj na kome se odgovornost zasniva, zahteva naknadu štete pred Sudom pravde EU.<sup>33</sup> Tako dugačak rok svakako pogoduje zaštiti interesa oštećenih lica. On značajno premašuje šestomesečni rok koji se ostavlja podnosiocima pojedinačnih predstavi pred ESLJP, a koji se računa od dana kada je povodom datog predmeta doneta pravosnažna odluka, odnosno od kada su se iscrpeli svi unutrašnji pravni lekovi.<sup>34</sup>

Dalje, zaštiti interesa oštećenih pred Sudom pravde EU svakako doprinosi i stav Suda pravde EU prema kojem tužba za naknadu štete predstavlja samostalno pravno sredstvo u odnosu na tužbu za poništaj, odnosno tužbu za utvrđivanje propuštanja. Dopuštenost tužbe stoga, u načelu, nije uslovljena prethodnom odlukom Suda pravde EU kojom se pravni akt u pitanju oglašava ništavim.<sup>35</sup> Tako je, u predmetu *Merkur protiv Komisije*<sup>36</sup> Sud pravde EU potvrdio da se o nezakonnosti akta može odlučivati i u samom postupku za naknadu štete. Odlučivanje o nezakonnosti akta u postupku po tužbi za naknadu štete, svakako, ne dovodi do njegovog poništaja, već se jedino utvrđuje nezakonitost akta.<sup>37</sup>

Bitno je imati u vidu da se odustajanje Suda pravde EU od, inače ustanovljenog, opšteg uslova nezakonnosti akta koji se zahteva za utvrđivanje odgovornosti EU za naknadu štete odnosi isključivo na one slučajeve kada je šteta prouzrokovana opštim aktima ili pojedinačnim aktima koji su upućeni drugim licima, dakle, aktima za čiji poništaj tužilac teško može da dokaže procesnu legitimaciju. Ako je šteta nastala pojedinačnim aktom koji je neposredno upućen tužiocu, tužba za poništaj tog akta je uvek nužan preduslov za dopuštenost tužbe za naknadu štete.<sup>38</sup>

Sa druge strane, u sistemu ustanovljenom EKLJP, osim šestomesečnog roka koji je svakako znatno kraći od petogodišnjeg pred Sudom pravde EU, postoje dodatne procesne pretpostavke koje otežavaju uspešno ostvarivanje zahteva za pravično zadovoljenje.

<sup>33</sup> B. Protocol (No 3) on the Statute of the Court of Justice of the European Union, *Official Journal of the European Union* C 83/210, 30.3.2010, Article 46.

<sup>34</sup> V. član 35. stav 1. EKLJP.

<sup>35</sup> V. presudu u predmetu br. 352/98, *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v. Commission* i presudu u predmetu br. 43/72, *Merkur Außenhandel-GmbH & Co. KG v. Commission of the European Communities*; V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, "Pravosudna zaštita prava pojedinaca u Evropskoj uniji", P. Craig, G. De Búrca, *EU Law – Texts, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2011<sup>5</sup>, 562-564.

*Ustavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava* (ur. Z. Radivojević) Pravni fakultet, Niš 2008, 121.

<sup>36</sup> Presuda u predmetu br. 43/72, *Merkur Außenhandel-GmbH & Co. KG v. Commission of the European Communities* od 24. oktobra 1974. godine, ECR, 1973, 1055.

<sup>37</sup> M. Stanivuković, 109.

<sup>38</sup> *Ibid.*, 110.

Naime, iz člana 60. Poslovnika Suda proizlazi da će ESLJP odbaciti zahteve podnete u okviru obrasca predstavke ukoliko ne budu ponovljeni u odgovarajućoj kasnijoj etapi postupka, kao i zakasnele zahteve.<sup>39</sup> Tačnije, član 60. Poslovnika ESLJP precizira da svaki podnosilac koji želi da od ESLJP dobije pravično zadovoljenje, u slučaju kada je utvrđeno kršenje njegovih prava zagarantovanih EKLJP, mora da podnese poseban i blagovremen zahtev za to. Osim toga, podnosilac mora, osim ako predsednik Veća odluči drugačije, da brojačno opredeli svoje zahteve za svaki pojedinačni trošak i priloži uverljive dokaze za to, u roku koji mu je određen za podnošenje zapažanja.<sup>40</sup>

Iako iz sudskog poslovnika proizlazi da ESLJP traži precizno formulisane zahteve, kao i dokaze o troškovima da bi dosudio odštetu, u sudskoj praksi se javljaju brojni slučajevi u kojima je dosuđena naknada štete uprkos neispunjenosti zahtevanih formalnosti.<sup>41</sup> Takvo postupanje suda objašnjava se činjenicom da se i sam ESLJP u svojoj praksi striktno ne pridržava uslova propisanih poslovníkom, već povremeno odstupa od njih. Stoga, ne čudi da je u brojnim slučajevima dosudio naknadu štete iako je podnosilac predstavke propustio da brojačno opredeli iznos štete, kao i da podnese dokaze u tom pogledu. Tako je npr. u predmetu *Seldžuk i Asker protiv Turske*,<sup>42</sup> ESLJP dosudio naknadu materijalne štete podnosiocima predstavke, pozivajući se na načelo pravičnosti, bez obzira na to što su podnosioci predstavke u svom zahtevu propustili da odrede iznos materijalne štete.<sup>43</sup> Šta više, ESLJP je u pojedinim slučajevima dosuđivao obeštećenje, uprkos tome što u datim slučajevima nije bilo utvrđeno nastupanje povrede odredbi EKLJP. Radilo se o slučajevima tzv. "mogućih povreda".<sup>44</sup>

Dakle, možemo da zaključimo da i pored toga što su formalni uslovi za dosuđivanje naknade na strožiji način formulisani u sistemu ustanovljenom EKLJP u odnosu na uslove koje postavlja Sud pravde EU u svojoj praksi, to nije dovelo do učestalog odbacivanja zahteva za naknadu štete koji nisu ispunjavali formalne uslove.

---

<sup>39</sup> Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja (ozvaničeno po odobrenju predsednika Suda 28. marta 2007. shodno članu 32. Poslovnika Evropskog suda za ljudska prava, p. 2. para. 5, [www.echr.coe.int/Documents/PD\\_satisfaction\\_claims\\_SRP.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/PD_satisfaction_claims_SRP.pdf), 05. jul 2016.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> V. između ostalog, presudu u predmetu *Papamichalopoulos and Others v. Greece*, predstavka br. 14556/89, presuda od 31. oktobra 1995. godine; Više o tome u: R. Y. Jennings, "Equity and Equitable Principles", *Annuaire suisse de droit international* vol. 42, 1986, 34-39; O. Ichim, 51.

<sup>42</sup> *Selçuk and Asker v. Turkey*, predstavka br. 8/1996/677/867, presuda ESLJP od 24. aprila 1998, para. 106.

<sup>43</sup> O. Ichim, 50.

<sup>44</sup> S. Đajić, "Naknada nematerijalne štete u postupku pred Evropskim sudom za ljudska prava: *Kipar protiv Turske*", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2014, 3, 201.

### Sličnosti i razlike između naknada koje sudovi dosuđuju i režima izvršenja

Navodi da se naknada štete češće dosuđuje od strane ESLJP, nego u sudskom sistemu EU zahtevaju dodatna preciziranja. Na prvom mestu, naknada štete se od strane ESLJP do sada dosuđivala isključivo u individualnim sporovima, uz samo jedan, doduše važan, izuzetak. Naime, ESLJP je u maju 2014. godine, po prvi put, u svojoj istoriji u predmetu *Kipar protiv Turske*<sup>45</sup> dosudio materijalnu naknadu štete u međudržavnom sporu povodom nastale nematerijalne, odnosno moralne štete. Istovremeno, dosuđena naknada predstavlja najviši iznos naknade nematerijalne štete koji je ESLJP u svojoj praksi do sada dosudio.<sup>46</sup>

Takva statistika ni malo ne čudi, budući da je ESLJP do sada ukupno doneo više od 17.000 presuda, od kojih je svega manje od deset dosuđeno u međudržavnim sporovima.<sup>47</sup> Mali broj međudržavnih predstavlki objašnjava se, pre svega, političkim razlozima. Radi se o solidarnosti među državama ugovornicama koja je praćena i uzajamnim strahom svake od njih da će druga država da uzvratiti retorzionim merama. Iz identičnih političkih obzira, međudržavni sporovi predstavljaju retkost pred Sudom pravde EU.<sup>48</sup>

Ipak, bitno je napomenuti da međudržavni sporovi koji se vode pred Sudom pravde EU shodno članu 259. UFEU zbog povrede prava EU od strane države članice ne mogu da se okončaju dosuđivanjem naknade štete, već jedino izricanjem novčane kazne. Naime, Sud pravde EU je od stupanja na snagu Ugovora iz Mاستrihta stekao ovlašćenje da izrekne novčanu kaznu državi članici ukoliko utvrdi da ona nije izvršila neku obavezu predviđenu samim ugovorom, kao i da nakon toga, nije preduzela odgovarajuću meru da tu situaciju ispravi.<sup>49</sup> Mogućnost dosuđivanja novčane kazne predstavlja svakako jedan od vidova neposredne intervencije, koju sudski sistem ustanovljen EKLJP ne poznaje.

S druge strane, u naučnim i stručnim krugovima se sve češće raspravlja o pitanju da li je nematerijalna šteta koju dosuđuje ESLJP inherentno i kaznena. Komisija UN za ljudska prava, kao i ESLJP su sve do presude u predmetu *Kipar protiv Turske* zastupali stav da kaznena odšteta još uvek nema osnov u međunarodnom pravu.<sup>50</sup> Iako,

---

<sup>45</sup> *Cyprus v Turkey* (IV), App. No. 25781/94, Presuda ESLJP kojom se ustanovljava odgovornost tužene države za povredu EKLJP od 10. maja 2001. godine i druga presuda ESLJP kojom se izriče naknada nematerijalne štete od 12. maja 2014. godine.

<sup>46</sup> S. Đajić, "Naknada nematerijalne štete u postupku pred Evropskim sudom za ljudska prava: Kipar protiv Turske", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 3/2014, 191-205.

<sup>47</sup> *Ibid.*, 190.

<sup>48</sup> A Čavoški, A. Knežević Bojović, D. Popović, 87; S. Hargreaves, *EU Law Concentrate, Law Revision and Study Guide*, Oxford University Press, New York 2011<sup>2</sup>, 69.

<sup>49</sup> A. Čavoški, A. Knežević Bojović, D. Popović, 58-59.

<sup>50</sup> S. Đajić, 205-206.

izdvojena mišljenja sudija de Albuquerque (*de Albuquerque*) i Vučinića uz presudu u predmetu *Kipar protiv Turske*<sup>51</sup> ukazuju na mogućnost promene ovog trenda, te da naknada nematerijalne štete može da počne da se dosuđuje upravo radi kažnjavanja država za grube povrede ljudskih prava, mišljenja smo da pojam obeštećenja treba usko tumačiti u skladu sa Praktičnim uputstvima ESLJP. U njima se nedvosmisleno ističe da kada dosuđuje naknadu štete, ESLJP to ne čini kako bi kaznio državu potpisnicu odgovornu za kršenje, već da bi podnosiocu pružio zadovoljenje zbog pretrpljenih posledica kršenja EKLJP.<sup>52</sup> Dakle, naknada štete koju dosuđuju oba suda je po svom karakteru kompenzatorna i pokriva materijalnu štetu, nematerijalnu štetu i materijalne troškove.<sup>53</sup> Svakako, postupak izvršenja presuda oba suda uključuje mogućnost naplate kaznene kamate, ukoliko sudovi ne izvrše presudu u roku. Takva mogućnost niukoliko ne utiče na kompenzatornu prirodu obeštećenja pred evropskim nadnacionalnim sudovima. Dok je vlada odgovorne države ugovornice EKLJP dužna da izvrši presudu u roku od tri meseca od njene pravosnažnosti, postupak izvršenja presuda Suda pravde EU zavisi od procesnih propisa nadležne države članice.<sup>54</sup>

Za razliku od Suda pravde EU, ESLJP po pravilu dosuđuje naknadu nematerijalne, a veoma retko i naknadu materijalne štete. Nasuprot tome, Sud pravde EU dosuđuje naknadu u pogledu nastale materijalne štete, a samo izuzetno naknađuje i nematerijalnu štetu.<sup>55</sup> Kao razlog za veoma retko dosuđivanje naknade materijalne štete ističu se, ranije pominjani, veoma strogi uslovi u pogledu utvrđivanja uzročnosti koje primenjuje ESLJP, kao i okolnost da ESLJP nije u položaju instance unutrašnjeg prava, koja bi bila u prilici da iscrpno utvrđuje činjenice.<sup>56</sup> Uz ovo valja primetiti kako u mnogim državama ugovornicama EKLJP, postoji mogućnost da stranka koja je pred ESLJP uspeła sa zahtevom za utvrđivanje povrede ljudskih prava, na nacionalnom planu docnije vodi spor za naknadu materijalne štete.<sup>57</sup> To svakako dodatno umanjuje potrebu za dosuđivanjem naknade materijalne štete od strane ESLJP.

---

<sup>51</sup> V. paragrafe 19. i 24. mišljenja sudija de Albuquerque i Vučinića uz presudu u predmetu *Kipar protiv Turske* navedeno prema S. Đajić, 193.

<sup>52</sup> Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja (ozvaničeno po odobrenju predsednika Suda 28. marta 2007. shodno članu 32. Poslovnika Evropskog suda za ljudska prava, p. 2. para. 9, [www.echr.coe.int/Documents/PD\\_satisfaction\\_claims\\_SRP.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/PD_satisfaction_claims_SRP.pdf), 05. jul 2016.

<sup>53</sup> *Ibid.*, para. 6. p. 2. M. Dougan, *National Damages before the Court of Justice: Issues of Harmonisation and Differentiation*, Hart Publishing, Oxford 2004, 234-235.

<sup>54</sup> D. Popović, *Evropski sud za ljudska prava*, Službeni glasnik, Beograd 2008, 91.

<sup>55</sup> V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, 2008, 126; D. Popović, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, 433.

<sup>56</sup> D. Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford University Press, New York, 2006<sup>2</sup>, 201.

<sup>57</sup> D. Popović (2012), 433.

Dalje, za razliku od Suda pravde EU, ESLJP se u znatno većoj meri oslanja na primenu načela pravičnosti pri utvrđivanju naknade, te stoga određuje samo naknadu koja je pravična.<sup>58</sup> Primena načela pravičnosti nalaže se i Praktičnim uputstvima koje je ESLJP doneo 2007. godine.<sup>59</sup> Zahtevi pravičnosti povremeno nalažu dosuđivanje naknade u iznosu manjem od nastale štete, pa čak i nedosuđivanje nikakve naknade uprkos nastupanju štete. Analiza sudske prakse potvrđuje da je ESLJP do sada propustio da na jasan način odredi sadržinu načela "pravičnosti naknade" koju dosuđuje, kao i da Praktična uputstva nisu dovoljno precizna u tom pogledu.<sup>60</sup> Dalja pojašnjenja bi svakako uticala na doslednost prakse ESLJP po tom pitanju, a samim tim doprinela i porastu pravne sigurnosti u evropskom poretku zaštite ljudskih prava.

U domenu izvršenja presuda dva nadnacionalna suda, osnovna razlika je u tome što za razliku od Suda pravde EU, presuda ESLJP ne predstavlja izvršni naslov u unutrašnjem pravu države članice poput odgovarajućeg unutrašnjeg akta. Stoga, nasuprot sudskom sistemu EU kojim se predviđa da se prinudno izvršenje presuda Suda pravde EU vrši po propisima građanskog postupka koji važe u državi izvršenja, sudski sistem ustanovljen EKLJP se, u velikoj meri, oslanja na politička tela, prevashodno Komitet ministara pri vršenju nadzora nad izvršavanjem presuda ESLJP.<sup>61</sup> Iako presuda ESLJP nema snagu izvršnog naslova u unutrašnjem pravu, njeno izvršenje predstavlja međunarodnu obavezu države članice Saveta Evrope i ukoliko je država prekrši, može doći pod udar sankcije.<sup>62</sup> U nadzor nad izvršavanjem presuda ESLJP, pored Komiteta ministara Saveta Evrope, uključeni su i Komitet za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, Komesar za ljudska prava, a izuzetno i Generalni sekretar Saveta Evrope.<sup>63</sup>

Upravo u značajnom uključivanju nadnacionalnih političkih činilaca, pre svega Komiteta ministara, u proces vršenja nadzora na izvršenjem odluka ESLJP ogleđa se specifičnost pravnog režima ustanovljenog EKLJP, koji potvrđuje nadnacionalni karakter ESLJP.

<sup>58</sup> V. J. Christoffersen, 438; O. Ichim, 43-57; R. Y. Jennings, 34-38.

<sup>59</sup> Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja (ozvaničeno po odobrenju predsednika Suda 28. marta 2007. shodno članu 32. Poslovnika Evropskog suda za ljudska prava, p. 1 para. 2, [www.echr.coe.int/Documents/PD\\_satisfaction\\_claims\\_SRP.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/PD_satisfaction_claims_SRP.pdf), 05. jul 2016.

<sup>60</sup> J. Christoffersen, 438; O. Ichim, 50.

<sup>61</sup> V. član 280. i član 299. UFEU; D. Popović, (2008), 89.

<sup>62</sup> Ukoliko država odbija da se povinuje presudi ESLJP stalno se donose nove rezolucije u kojima se koriste i pretnje prestankom članstva u Savetu Evrope ili se i druge članice Saveta Evrope pozivaju da preduzmu mere protiv države prekršioca koja odbija da sprovede presudu ESLJP. V. S. Carić, "Izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava i nadzor nad Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda" p. 2, [http://www.ecmi.de/fileadmin/doc/Implementing\\_Human\\_Rights/Srpski/Izvestavanje%20i%20monitoring/Trening/Prezentacije/Evropski%20sud.pdf](http://www.ecmi.de/fileadmin/doc/Implementing_Human_Rights/Srpski/Izvestavanje%20i%20monitoring/Trening/Prezentacije/Evropski%20sud.pdf), 10. jul 2016.

<sup>63</sup> *Ibid.*, 3.

### Zaključak

Razlike između dva suda, koja su predmet analize ovog rada, svakako ne dovode u pitanje njihov nadnacionalni karakter. Stanovište prema kojem Sud pravde EU ima naglašenija obeležja nadnacionalnosti u postupcima za naknadu štete čini se opravdanim. To proizlazi iz činjenice da je jedna od ključnih karakteristika nadnacionalnosti, koja se svodi na mogućnost tzv. "probijanja pravnog subjektiviteta države", odnosno uspostavljanja neposrednih odnosa sa subjektima iz nacionalnih jurisdikcija, našla punu primenu kod Suda pravde EU, a proizlazi iz činjenice da su države članice Osnivačkim ugovorima na Evropsku uniju prenele deo svojih nadležnosti.<sup>64</sup> Da podsetimo, Sud pravde EU, za razliku od režima ustanovljenog EKLJP, ne zahteva da postoji pravosnažna odluka nacionalnog suda kao preduslov za pokretanje postupka pred ESLJP. S druge strane, pojedine karakteristike nadnacionalnosti koje se odnose na uključivanje nadnacionalnih političkih činilaca u vršenje nadzora nad izvršenjem odluka ESLJP su u potpunosti zastupljene u pravnom poretku ustanovljenom EKLJP.

Sud pravde EU i Evropski sud za ljudska prava su svojim delovanjem nesumnjivo izvršili značajan uticaj na sadržinu prava na naknadu štete koju dosuđuju. Njihova stvaralačka uloga u razvoju prava na naknadu štete u postupcima koji se odvijaju pred ovim sudovima može se pripisati nedovoljno detaljnom regulisanju datih pitanja u okviru pravnog poretka EU i sistema ustanovljenog EKLJP.

Ni Osnivački ugovori, ni sama EKLJP ne regulišu sve bitne aspekte režima obeštećenja pred evropskim nadnacionalnim sudovima. Sudski poslovnici ESLJP i Suda pravde EU (kao uostalom i Sudski poslovnik Opšteg suda, koji je u prvom stepenu nadležan za postupanje po ovim predmetima ne sadrže u tom pogledu potrebne dopune. Tačnije, dok sudski poslovnik ESLJP ne sadrži sveobuhvatne smernice za traženje pravičnog zadovoljenja, Sudski poslovnik Suda pravde jedino reguliše pitanje utvrđivanja nastalih troškova. Protokol br. 3 uz Statut Suda pravde EU ograničava se na određivanje roka za podnošenje tužbe za naknadu štete prouzrokovanu vanugovornom odgovornošću EU.

ESLJP i Sud pravde EU su nesumnjivo odigrali značajnu ulogu u razvoju prava na naknadu štete kroz uspostavljanje različitih načela i standarda. Tako je, s jedne strane, Sud pravde EU kroz svoju praksu ustanovio načelo odgovornosti države za povredu prava EU, te utvrdio uslove odgovornosti EU za nastanak štete, uključujući, između ostalog, element "uzročne veze" i "dovoljno ozbiljne povrede". S druge strane, ESLJP je u cilju preciziranja elemenata potrebnih za dosuđivanje naknade razvio standarde "neophodnosti" i "pravičnosti" naknade, kao i razvio test uzročnosti. Ipak, ESLJP i Sud pravde EU pomenute standarde nisu razvili na dovoljno precizan i dosledan način.

---

<sup>64</sup> V. A.Kaczorowska-Ireland, *European Union Law*, Routledge, 2016<sup>4</sup>, 513.

Nedorečenost i nekonzistentnost sudske prakse u primeni prava na naknadu štete svakako negativno utiče kako na efikasnost obeštećenja, tako i na pravnu sigurnost lica koji su pretrpela štetu kao posledicu povrede određenog prava zajemčenog EKLJP, odnosno pravnim poretom EU.

Pojedini autori nedoslednost presuda koja se odnosi na naknadu štete dosuđenu od strane nenacionalnih sudova nastoje da pripišu nedovoljnom iskustvu izabranih sudija u oblasti obeštećenja.<sup>65</sup> Ipak, imajući u vidu stručne kvalifikacije koje se zahtevaju za izbor sudija ESLJP i Suda pravde EU, smatramo da razloge nekonzistentnosti sudske prakse treba tražiti na drugom mestu. Stoga, predlažemo da se pristupi iscrpnijem uređenju formalnih i suštinskih uslova za uspešno ostvarivanje prava na naknadu štete. Umesto prepuštanja tako važnih pitanja diskreciji nadnacionalnih sudova, predlažemo njihovo što potpunije regulisanje putem poslovnika ESLJP i Suda pravde EU.

Naime, osim uočene neefikasnosti u režimu obeštećenja, na narušavanje legitimnosti delovanja evropskih sudova takođe utiče postojeći stepen neusaglašenosti koji postoji između dva sistema. Problem neusaglašenosti u pristupima dva suda ne svodi se isključivo na neusklađenost postojećih uslova odgovornosti za naknadu štete, već se ispoljava i u razlikama u pogledu procesnopravnih sredstava koja su dostupna pred ovim sudovima, kao i u nepodudarnostima koje karakterišu postupke odmeravanja naknade i izvršenja sudskih odluka.

Sprovedena analiza ukazuje, najpre, na odstupanja u pogledu uslova odgovornosti za nastanak štete između dva suda, budući da se uslov postojanja "dovoljno ozbiljne povrede" predviđa jedino praksom Suda pravde EU, a ne ESLJP. Nadalje, ukazuje se na fleksibilnost i nedoslednost ESLJP prilikom opredeljivanja iznosa štete i isticanja zahteva u tom pogledu, koja ne karakterišu pravni poredak EU. Razlike su takođe očigledne i u režimima izvršenja. Ipak, legitimno delovanje dva suda narušavaju jedino one neusaglašenosti koje se ispoljavaju u oblastima u kojima dolazi do preklapanja nadležnosti dva suda. Usled odsustva aktivne procesne legitimacije fizičkih i pravnih lica da pokrenu pred Sudom pravde EU postupak protiv država članica zbog povrede prava EU, kao i nepostojanja mogućnosti naknade štete po datim tužbama, oblast preklapanja nadležnosti dva sudska sistema je veoma sužena.<sup>66</sup>

Do preklapanja nadležnosti u domenu obeštećenja dolazi jedino posredno kada se Sud pravde EU povodom zahteva za davanje prethodnog mišljenja uključio u spor koji se vodi pred nacionalnim sudom države članice, a koji se tiče dosuđivanja naknade oštećenom licu za štetu koja je nastala sprovođenjem prava EU. U tom slučaju pored Suda pravde EU, postoji i nadležnost ESLJP da u daljem toku postupka postupa po predstavi oštećenog, ukoliko on istakne povredu odredbi EKLJP. Naime, u datim

---

<sup>65</sup> Više o tome u: D. Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford University Press, United Kingdom 2015<sup>3</sup>.

<sup>66</sup> V. čl. 258. i 259. UFEU.

situacijama, ukoliko se pretpostavi da istim aktom dolazi do povrede osnovnih prava garantovanih kako pravom EU, tako i odredbama EKLP nastaje normativan sukob u meri u kojoj se goreanalizirani elementi prava na naknadu razlikuju.

Ukoliko se u perspektivi ne proširi aktivna legitimacija pojedinaca pred Sudom pravde EU, mogućnost nastanka normativnih sukoba u sferi obeštećenja nastaviće da egzistira kao doktrinarno pitanje od nedovoljnog praktičnog značaja. No, i pored toga, smatramo da bi sudovi trebalo da nastoje da u što većoj meri usklađeno tumače i primenjuju uslove potrebne za dosuđivanje naknade štete, uključujući postojanje uzročno posledične veze, kao i metode odmeravanja visine naknade štete. Stoga, ukazujemo na nužnost određenog stepena međusobne harmonizacije ova dva sistema, naročito imajući u vidu činjenicu da oba nude komplementarnu zaštitu ljudskih prava i posledično, odgovornost nastalu za štetu u slučaju kada je došlo do povrede nekog ljudskog prava. Na taj način, doprineće se i jačanju pravne sigurnosti u evropskom poretku zaštite ljudskih prava.

\* \* \*

## **ACTIONS FOR DAMAGES BEFORE THE EUROPEAN SUPRANATIONAL COURTS**

### ***Summary***

*The Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights are European supranational courts in charge of, inter alia, processing the claims for damages in Europe. This paper will critically examine the differences between compensation frameworks of these courts and identify any disadvantageous inconsistencies thereof. To this end, a comparative analysis of the formal and substantive requirements set for claims for damages, as well as comparison of their applicable regimes for awarding damages and execution of judgments will be provided. Subsequently, the authors will come up with concrete proposals aimed at improving the efficiency and consistency of the existing compensation framework as well as at enhancing the legal security of individuals within the European human rights protection system.*

**Key words:** *Court of Justice of the European Union, European Court of Human Rights, claims for damages, effective compensation, legal security.*