

Vesna Čorić

# NAKNADA ŠTETE PRED EVROPSKIM NADNACIONALNIM SUDOVIMA



Institut za uporedno pravo



Vesna Ćorić  
NAKNADA ŠTETE PRED EVROPSKIM  
NADNACIONALNIM SUDOVIMA

*Izdavač*

Institut za uporedno pravo u Beogradu

*Za izdavača*

Prof. dr Vladimir Čolović

*Recenzenti*

Prof. dr Vladimir Čolović

direktor Instituta za uporedno pravo u Beogradu

Prof. dr Branko Rakić

redovni profesor, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet

Prof. dr Zdravko Petrović

redovni profesor, Univerzitet „Sigmund Freud“, Beč

*Lektura*

Biljana Petrović

*Tiraž*

300

ISBN 978-86-80186-25-2

*Priprema i štampa*

Dosije studio, Beograd

Ova monografija je nastala kao rezultat rada na projektu Instituta za uporedno pravo „Srpsko i evropsko pravo – upoređivanje i usaglašavanje“ (evidencioni broj: 179031), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

Izdavanje ove monografije finansijski je pomoglo Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

© Institut za uporedno pravo, 2017.

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovan, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem, ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

Vesna Ćorić

**NAKNADA ŠTETE  
PRED EVROPSKIM  
NADNACIONALNIM  
SUDOVIMA**

Institut za uporedno pravo  
Beograd, 2017



*Sinu Filipu*





## PREGLED SADRŽAJA

Napomena autora .....	9
Spisak skraćenica.....	11
Poglavlje I OPŠTE NAPOMENE O MEĐUNARODNIM REŽIMIMA NAKNADE ŠTETE.....	15
Poglavlje II NAKNADE ŠTETE PRED SUDOM PRAVDE EVROPSKE UNIJE .....	25
Poglavlje III NAKNADE ŠTETE PRED EVROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA.....	69
Poglavlje IV NA PUTU IZGRADNJE TRANSPARENTNIJIH I USKLAĐENIJIH REŽIMA NAKNADE ŠTETE .....	123
Literatura i pravni izvori .....	135
Prilog 1 ODABRANE ODREDBE IZ EVROPSKE KONVENCIJE O LJUDSKIM PRAVIMA .....	153
Prilog 2 ODABRANE ODREDBE IZ UGOVORA O FUNKCIONISANJU EVROPSKE UNIJE.....	157
Prilog 3 ODABRANE ODREDBE IZ POSLOVNIKA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA .....	159
Prilog 4 ODABRANE ODREDBE IZ POSLOVNIKA SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE.....	169
SADRŽAJ .....	173



## NAPOMENA AUTORA

U ovoj knjizi izloženi su rezultati istraživanja autora u oblasti režima naknade štete pred nadnacionalnim sudovima. Za razliku od rešenja predviđenih nacionalnim zakonodavstvima, na nadnacionalnom planu nedostaje jasan i transparentan sistem pravnih pravila, kao i dovoljno razvijeno teorijsko uporište u oblasti naknade štete. Reč je o nedovoljno istraženoj oblasti, kako u domaćoj, tako i u stranoj literaturi, što je za autora predstavljalo poseban izazov, ali i odgovornost.

Monografija *Naknada štete pred evropskim nadnacionalnim sudovima* izdata je uz finansijsku pomoć Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, na kojoj autor iskreno zahvaljuje.

Posebnu zahvalnost autor duguje prof. dr Vladimiru Čoloviću, direktoru Instituta za uporedno pravo u Beogradu, prof. dr Branku Rakiću, redovnom profesoru Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu i prof. dr Zdravku Petroviću, redovnom profesoru Univerziteta „Sigmund Freud“ u Beču koji su prihvatili da budu recenzenti ove monografije.

Autor bi takođe želeo da zahvali i Biljani Petrović koja je svojim sugestijama dala značajan doprinos ovoj monografiji.

Beograd, oktobar 2017. godine

dr Vesna Ćorić



## SPISAK SKRAĆENICA

*(po abecednom redu)*

- Evropska konvencija – Evropska konvencija o ljudskim pravima
- Evropski sud – Evropski sud za ljudska prava
- nacrt Članova o – nacrt Članova o odgovornosti država za akte odgovornosti država protivne međunarodnom pravu
- Osnovna načela i smernice – Osnovna načela i smernice za ostvarivanje prava za ostvarivanje prava na pravni lek i reparacije žrtava teških kršenja međunarodnog prava ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava
- Povelja o osnovnim pravima – Povelja o osnovnim pravima u Evropskoj uniji
- Sud pravde – Sud pravde Evropske unije
- UEU – Ugovor o Evropskoj uniji
- UEZ – Ugovor o Evropskoj zajednici
- UEZUČ – Ugovor o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik
- UFEU – Ugovor o funkcionisanju Evropske unije



Poglavlje I

OPŠTE NAPOMENE O  
MEĐUNARODNIM REŽIMIMA  
NAKNADE ŠTETE





Trenutno na međunarodnoj sceni postoji oko dvadeset međunarodnih sudskih tela, koja su ovlašćena da primenjuju i tumače međunarodno pravo.<sup>1</sup> Uz njih je prisutno i približno sedamdeset međunarodnih kvazisudskih tela, koje za razliku od međunarodnih sudskih tela ne odlikuje nezavisnost sudijske funkcije, kao ni obaveznost odluka za stranke koje se pojavljuju pred sudom.<sup>2</sup>

Karakter međunarodnih sudskih tela od velikog je značaja za dalji razvoj međunarodnog prava ljudskih prava, budući da u ovoj oblasti ne postoje dovoljno efikasne metode primene.<sup>3</sup> Bitno je imati u vidu da su za razvoj međunarodnog prava ljudskih prava od velike važnosti ne samo međunarodna sudska tela koja se isključivo bave zaštitom ljudskih prava, već i ona čija se nadležnost ne ograničava na pružanje zaštite ljudskim pravima. U tom pogledu, primetna je tendencija sve intenzivnijeg i striktnijeg sankcionisanja povreda ljudskih prava od strane svih međunarodnih sudskih tela, a ne samo onih specijalizovanih za zaštitu ljudskih prava.<sup>4</sup> U skladu sa tim u okviru ove monografije analiziraju se režimi naknade štete prouzrokovane povredom ljudskih prava koju dosuđuju dva suda, od kojih jedan isključivo pruža zaštitu u slučaju povrede ljudskih prava, dok drugi ima širu nadležnost.

Sud pravde Evropske unije (u daljem tekstu: Sud pravde)<sup>5</sup> i Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: Evropski sud) imaju, na prvi pogled, dosta

- 1 S. Spelliscy, „The Proliferation of International Tribunals: A Chink in the Armor,“ *Columbia Journal of Transnational Law* vol. 40, no. 3, 2001, 147; C. P. Romano, Project on International Courts and Tribunals: The International Judiciary in Context, [www.pict-pecti.org/synoptic/chart2.html](http://www.pict-pecti.org/synoptic/chart2.html), 03.06.2017.
- 2 Različiti autori predlažu različite koncepcije razgraničenja međunarodnih sudskih tela od međunarodnih kvazisudskih tela, polazeći pri tome od drugačijih kriterijuma. Romano (*Romano*) se, na primer, zalagao da se razgraničenje između međunarodnih sudskih i kvazisudskih tela izvrši na osnovu kriterijuma da li postoji nezavisnost sudijske funkcije, da li su odluke obavezujuće za bar dve ili više stranaka, kao i da li se u svojstvu barem jedne od stranaka u datim postupcima pojavljuje država ili međunarodna organizacija. Polazeći od date podele, on dalje utvrđuje da postoji ukupno 18 međunarodnih sudskih tela i 78 međunarodnih kvazisudskih tela. V. C. P. Romano, „The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle,“ *New York University Journal of International Law and Politics* vol. 31, 1999, 722–724.
- 3 M. A. Jovanović, I. Krstić, „Ljudska prava u XXI veku: Između krize i novog početka“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu (Anali PFB)* vol. 57, br. 4, 2009, 6.
- 4 A. Cassese, *International Law*, Oxford University Press, New York 2005<sup>2</sup>, 396.
- 5 Ugovorom iz Lisabona Evropski sud pravde, čije je pravo ime do tada bilo Sud pravde Evropskih zajednica, promenio je naziv u Sud pravde Evropske unije. Za potrebe ovog rada upotre-

zajedničkih karakteristika. Reč je o dva evropska nadnacionalna suda, koje karakteriše kako paralelni razvitak, tako i postepeno približavanje koje je dovelo do delimičnog preklapanja njihovih nadležnosti na tlu Evrope. Zanimljivo je da prvobitni pravni okvir nije nagoveštavao mogućnost njihovog približavanja. Naime, u prvim decenijama po njihovom osnivanju nijedan od dva evropska nadnacionalna suda nije bio nadležan da presuđuje o povrdama ljudskih prava na nivou Evropske unije, te je mogućnost preklapanja njihovih nadležnosti bila isključena. Drugim rečima, u to vreme, Osnivački ugovori nisu predviđali nadležnost Suda pravde da štiti osnovna ljudska prava na nivou Evropske unije, dok Evropski sud nije bio ovlašćen da formalno vrši spoljnu kontrolu mera institucija Evropske unije, budući da Evropska unija nije ugovornica Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: Evropska konvencija).<sup>6</sup>

Brojne različitosti nisu nagoveštavale njihovo približavanje, već su pre potvrdivale tezu o simboličnoj podeli na dve Evrope: „Evropu ljudskih prava“ oličenu u Savetu Evrope i „ekonomsku Evropu“ predstavljenu Evropskom unijom. Međutim, njihove jurisdikcije su tokom poslednje četiri decenije počele da se približavaju i delimično preklapaju usled paralelnog razvitka dva suda, koji se prevashodno ispoljavao u postepenom proširivanju nadležnosti oba organa u domenu zaštite ljudskih prava.<sup>7</sup>

Upravo delimično preklapanje njihovih nadležnosti u sferi zaštite ljudskih prava opredelilo je i primarni predmet izučavanja ove monografije. Ova monografija tako najveću pažnju posvećuje pitanjima režima naknade štete koja se dosuđuje u slučaju povreda ljudskih prava. Iako se članom 41, stav 3 Povelje o osnovnim pravima u Evropskoj uniji (u daljem tekstu: Povelja o osnovnim pravima) pravo na naknadu štete garantuje svakome u pogledu povrede bilo kog prava Evropske unije, a ne isključivo osnovnih prava obuhvaćenih Poveljom o osnovnim pravima, analiza se u okviru ove monografije prevashodno usmerava na slučajeve kada je šteta u pravnom poretku Evropske unije prouzrokovana povredama osnovnih prava.

Štaviše, kada je reč o naknadi štete koju dosuđuje Sud pravde, predmet proučavanje ove monografije usmeren je na opšti režim naknade štete koji se zasniva na članu 340 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (u daljem tekstu: UFEU) i njegovoj razradi kroz akte i presude Suda pravde. Posebni režimi naknade štete koji su uspostavljeni sekundarnim zakonodavstvom Evropske unije ostali su van predmeta analize ove studije. Takođe, nacionalni režimi obeštećenja država

---

bljavace se naziv Sud pravde kada se upućuje na njegovo delovanje i pre i posle stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona. Imenovanje Sud pravde obuhvatiće i delovanje Opšteg suda koji se do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona nazivao Prvostepeni sud.

- 6 Pod Osnivačkim ugovorima podrazumevaju se UEU (Consolidated version of the Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union* C 326, 26.10.2012, 13–390) i UFEU (Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union* C 326, 26.10.2012, 47–390); L. Scheeck, „The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights“, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* vol. 65, 2005, 837–838.
- 7 B. M. Rakić, *Za Evropu je potrebno vreme, o preuranjenom pokušaju uspostavljanja evropske političke integracije*, Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd 2009, 207–211.

članica Evropske unije, odnosno ugovornica Evropske konvencije, razmatraju se jedino u meri u kojoj je to neophodno za razumevanje odštetnih mehanizama dva nadnacionalna suda.

Bitno je imati u vidu da dugovečnost Evropskog suda i Suda pravde čini ove sudove pogodnim za temeljno proučavanje postepenog razvoja njihovih režima naknade štete. Za razliku od njih koji su osnovani pre više od pola veka, većina postojećih međunarodnih sudskih tela ustanovljena je tokom poslednje dve decenije.<sup>8</sup>

Ova monografija neće se zadržati samo na kritičkoj analizi postojećih odštetnih sistema, već i na davanju predloga kako da se postojeća rešenja unaprede. Na tom putu najpre je potrebno upoznavanje sa problemima koji su zajednički svim režimima naknade štete pred međunarodnim sudskim telima. Nakon toga, ukratko će se predstaviti dve zajedničke karakteristike Suda pravde i Evropskog suda koje su znatno odredile prirodu njihovih odštetnih režima. Reč je o supsidijarnoj ulozi ova dva suda i njihovom nadnacionalnom karakteru. Iako načelo supsidijarnosti predstavlja obeležje oba sistema, ono u okviru njih ima drugačije značenje. S druge strane, obeležje nadnacionalnosti nije u istoj meri ispoljeno kod oba suda, što je dalje uticalo na razlike između ovih režima, koje će biti izložene u završnom poglavlju monografije, nakon proučavanja svakog sistema ponaosob.

## 1. NADNACIONALNOST I SUPSIDIJARNOST KAO ZAJEDNIČKA OBELEŽJA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA I SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE

Termin „nadmacionalni 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, nadmacionalni sudovi pored nadležnosti odlučivanja u međudržavnim sporovima, što tradicionalno spada u domen međunarodne sudske nadležnosti, imaju i nadležnost odlučivanja u sporovima u kojima se kao stranke, pored država, pojavljaju i drugi pravni subjekti.<sup>9</sup>

Ključna karakteristika njihove nadmacionalnosti ogleda se u tome što im je omogućeno da uspostavljaju neposredne odnose sa subjektima iz nacionalnih jurisdikcija, odnosno da zadiru u unutrašnjost država primenom pravnog instituta „probijanje pravnog subjektiviteta države“<sup>10</sup> (eng. *penetrating the surface of the*

8 P. K. Clark, M. Prost „Unity, Diversity and the Fragmentation of International Law: How Much Does the Multiplication of International Organizations Really Matter?“, *Chinese Journal of International Law* vol. 5, 2/2006, 341.

9 Nadmacionalni sudovi tradicionalno imaju nadležnost u pogledu sporova između država, ali za razliku od klasičnih 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* vol. 107, 2/1997, 289.

10 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 kao:

state).<sup>11</sup> Dakle, pojam „nadmacionalnost“ označava da su države članice prenele na međunarodnu organizaciju određena ovlašćenja u pogledu donošenja odluka, što redovno pripada nacionalnim organima država članica ili ugovornica.<sup>12</sup>

Iako, i Sud pravde i Evropski sud imaju nadnacionalni karakter, Sud pravde karakterišu naglašenija obeležja nadnacionalnosti u postupcima dosuđivanja naknade štete, dok u pogledu nadzora nad izvršenjem presuda sistem ustanovljen Evropskom konvencijom ima viši stepen nadnacionalnih obeležja, što će biti prikazano u okviru narednih poglavlja.

Dakle svojstvo nadnacionalnosti ima isto značenje u okviru poretka Evropske unije i poretka ustanovljenog Evropskom konvencijom. Razlika je jedino u stepenu njegovog ispoljavanja u okviru ova dva sistema. Nasuprot tome, načelo supsidijarnosti razvijeno u okviru pravnog poretka Evropske unije i poretka ustanovljenog Evropskom konvencijom imaju bitno drugačiju sadržinu.<sup>13</sup>

U okviru sudskog sistema ustanovljenog Evropskom konvencijom, suština načela supsidijarnosti svodi se na ustanovljavanje primarne obaveze država ugovornica da u svom unutrašnjem pravnom sistemu omoguće svakom ko je u njihovoj nadležnosti da uživa ljudska prava zajemčena Evropskom konvencijom, odnosno da vrše kontrolu usklađenosti nacionalnih mera sa minimalnim standardima Evropske konvencije.<sup>14</sup> Tek nakon iscrpljivanja svih raspoloživih i delotvornih unutrašnjih pravnih lekova, navodna žrtva povrede ljudskih prava može predstavkom da se obrati Evropskom sudu.

Nasuprot ovome, načelo supsidijarnosti u poretku Evropske unije odlikuju specifična sadržina, cilj i svrha, koji su neuporedivo drugačiji od svojstava istoi-menog saobraznog načela razvijenog u praksi Evropskog suda. Štaviše, moglo bi se reći da je značenje načela supsidijarnosti u pravu Evropske unije bliže značenju koje ovo načelo ima u okviru nacionalnih sistema i koje se svodi na uređivanje podele nadležnosti u federalnim državama, nego značenju koje je nastalo u praksi Evropskog suda.<sup>15</sup>

Reč je o načelu koje su kreirale države članice mastriškim izmenama Osnivačkih ugovora. Naime, prema odredbama sadašnjeg člana 5 Ugovora o Evrop-

„probijanje pravnog subjektiviteta“, „prodor kroz pravno lice“, „probijanje pravne ličnosti“, „skidanje vela“. Imajući u vidu da se ovde pomenuti institut odnosi na državu kao pravno lice, biće korišćena formulacija: „probijanje pravnog subjektiviteta države“.

- 11 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.
- 12 F. L. Griebes, *Supranationalism and International Adjudication*, University of Illinois Press, Chicago 1969, 14; Više o tome u: H. G. Schermers, N. M. Blokker.
- 13 T. Koopmans, „Subsidiarity, Politics and the Judiciary“, *European Constitutional Law Review* vol. 1, 1/2005, 112–116.
- 14 Načelo supsidijarnosti jezgrovito je formulisano u para. 90 presude u slučaju *Sisojeva i drugi protiv Letonije*: „Mehanizam zaštite osnovnih prava ustanovljen Evropskom konvencijom je supsidijaran nacionalnim sistemima zaštite ljudskih prava. V. *Sisojeva and Others v. Latvia*, predstava br. 60654/00, presuda od 15. januara 2007, navedeno prema D. Popović, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, 45.
- 15 W. G. Vause, „The Subsidiarity Principle in European Union Law – American Federalism Compared“, *Case Western Reserve Journal of International Law* vol. 27, 1/1995, 69.

skoj uniji (u daljem tekstu: UEU) u oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Evropska unija može, u skladu sa načelom supsidijarnosti, da preuzima mere samo ako ciljevi i predviđene akcije ne mogu u odgovarajućoj meri biti ostvareni od strane država članica, odnosno ako mogu biti uspješnije ostvareni od strane Evropske unije, imajući u vidu veličinu ili učinak predviđene akcije.<sup>16</sup> Usvajanjem Povelje o osnovnim pravima, supsidijarnost je prvi put formalno proširena i na domen ljudskih prava.<sup>17</sup>

U naučnim krugovima opravdano se, dakle, ističe da načelo supsidijarnosti iz pravnog poretka Evropske unije vodi poreklo iz ustava federalnih država gde služi tome da reguliše raspodelu nadležnosti između federalne države i njenih delova.<sup>18</sup> Načelo supsidijarnosti u sudskom poretku ustanovljenom Evropskom konvencijom od samog se početka odnosilo isključivo na materiju ljudskih prava, dok je u pravnom poretku Evropske unije, tek usvajanjem Povelje o osnovnim pravima, supsidijarnost prvi put formalno proširena i na domen ljudskih prava.

Načelo supsidijarnosti se, međutim, u pravnom poretku Evropske unije ispoljava u još jednom obliku. Reč je o načelu sudske supsidijarnosti koje je formulisano u doktrini kao posebno obeležje sudskog sistema Evropske unije. Ono se značajno približava načelu supsidijarnosti iz poretka ustanovljenog Evropskom konvencijom.<sup>19</sup> Po prevladajućem shvatanju u doktrini, pod načelom sudske supsidijarnosti podrazumeva se prepuštanje primene prava Evropske unije nacionalnim sudovima, dok Sud pravde zadržava ovlašćenje da ga tumači i odlučuje o njegovoj punovažnosti na osnovu člana 267 UFEU.<sup>20</sup> Iako je ovo pravilo i ranije proizilazilo iz prakse Suda pravde, članom 19 Ugovora o Evropskoj uniji (u daljem tekstu: UEU) učvršćena je data obaveza i time je dodatno naglašena primarna uloga i odgovornost nacionalnih sudova u zaštiti prava Evropske unije.<sup>21</sup>

Iako su sadržine načela sudske supsidijarnosti iz pravnog poretka Evropske unije i načela supsidijarnosti iz sistema ustanovljenog Evropskom konvencijom

- 
- 16 R. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Pravni fakultet, Kragujevac 2008, 29.
- 17 V. preambulu i čl. 51 Povelje o osnovnim pravima, navedeno prema P. G. Carozza, „Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law“, *American Journal of Comparative Law* vol. 97, 2003, 39.
- 18 R. Vukadinović, 29.
- 19 G. de Búrca, „The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor“, *Journal of Common Market Studies* vol. 36, 1998, 217; E. T. Swaine, „Subsidiarity and Self-Interest: Federalism at the European Court of Justice“, *Harvard International Law Journal* vol. 41, 1/2000, 22.
- 20 V. W. G. Vause, 69; J. Christoffersen, „Fair Balance, A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights“, 2008, 343, [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), 11.05.2017. 350; P. G. Carozza, 56; L. F. M. Besselink, „The Member States, the National Constitutions and the Scope for the Charter“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* vol. 8, 1/2001, 69; A. von Bogdandy, „The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union“, *Common Market Law Review* vol. 37, 6/2000, 1308.
- 21 V. Ćorić Erić, „Tri stuba zaštite osnovnih prava u poretku Evropske unije“, *Pravni život* 9/2011, 471–485.

veoma bliske, pomenuta primarna obaveza nacionalnih sudova je daleko jačeg inteziteta u sudskom sistemu ustanovljenom Evropskom konvencijom, budući da, za razliku od sudskog sistema Evropske unije, iscrpljenost unutrašnjih pravnih lekova predstavlja preduslov za obraćenje Evropskom sudu. Uticaj izloženih razlika između načela supsidijarnosti i sudske supsidijarnosti na režim dosuđivanja naknade štete biće prikazan u narednim poglavljima.

## 2. OGRANIČENJA REŽIMA NAKNADE ŠTETE PRED MEĐUNARODNIM SUDSKIM TELIMA

S obzirom na to što postoji tendencija naglog porasta broja međunarodnih sudskih tela, kao i veliki značaj koji se pridaje internacionalizaciji zaštite ljudskih prava, iznenađuje činjenica da su režimi naknade šteta koje primenjuju međunarodna sudska tela još nedovoljno razvijeni. Njima, za razliku od odštetnih režima predviđenih nacionalnim zakonodavstvima, nedostaje jasan i transparentan sistem pravnih pravila koja bi se dosledno primenjivala u praksi i imala odgovarajuće teorijsko uporište. U tom pogledu se kao primer navodi da međunarodno pravo nasuprot domaćem ne pravi jasnu razliku između krivične i građanske odgovornosti za štetu prouzrokovanu protivpravnim aktom.<sup>22</sup>

Ova nerazvijenost međunarodnih odštetnih režima se objašnjava se njihovim naglim razvojem, kao i činjenicom da je većina država dugo pokušavala da sačuva suverenost ne podvrgavajući se nadležnosti međunarodnih tela. Stoga su brojni odštetni režimi sačuvali svoj neobavezujući karakter. Ističe se, dalje, da se međunarodna sudska tela suočavaju sa teškoćama prilikom dosuđivanja naknade štete zato što se nalaze u rascepu u pogledu toga da li da primene tradicionalna pravila o odgovornosti države za akte protivne međunarodnom pravu ili da pribegnu analognoj primeni rešenja nacionalnih prava u određenom slučaju.<sup>23</sup>

Pored toga, pojedini autori nedoslednost presuda koje se odnose na naknadu štete dosuđenu od strane međunarodnih sudskih tela nastoje da pripišu nedovoljnom iskustvu izabranih sudija u oblasti obeštećenja.<sup>24</sup> Takođe se ukazuje i na problem delimične pristrasnosti sudija koji neminovno pokušavaju da zaštite državu iz koje dolaze. Njihova pristrasnost često se pravda specifičnom konstrukcijom međunarodnih odštetnih režima kod kojih se po pravilu lice koje je neposredno prouzrokovalo štetu razlikuje od subjekta koji će biti dužan da je naknadi.<sup>25</sup>

Međunarodna sudska tela prilikom sankcionisanja povrede ljudskih prava vode se, svakako, pored analogne primene rešenja nacionalnih zakonodavstava i mogućnostima koje su predviđene nacrtom Članova o odgovornosti država za

22 D. Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford University Press, United Kingdom 2015<sup>3</sup>, 1–7.

23 *Ibidem*, 2.

24 *Ibidem*.

25 D. Shelton, „Form, Function and the Powers of International Courts“, *Chicago Journal of International Law* vol. 9, 2009, 537.



akte protivne međunarodnom pravu (u daljem tekstu: nacrt Članova o odgovornosti država).<sup>26</sup>

Međutim, u literaturi su podjeljena mišljenja o tome da li su međunarodna sudska tela prilikom pružanja zaštite u slučaju povrede ljudskih prava prevashodno usmerena ka dosuđivanju naknade štete ili prioritet daju drugim merama za otklanjanje povreda prava. Pojedini autori ističu da se nedelotvornost međunarodnih odštetnih mehanizama ogleda upravo u tome što se priortiet pruža merama koje su usmerene na obustavu protivpravnog postupanja, kao i obezbeđivanje da se to postupanje neće ponoviti u budućnosti.<sup>27</sup> Na taj način obeštećenje žrtve kršenja ljudskih prava ostaje u drugom planu. S druge strane, pojedini autori ističu da dosuđivanje naknade štete uživa apsolutno prvenstveno u poređenju sa drugim merama za otklanjanje povreda koje predviđaju međunarodni i nacionalni pravni sistemi.<sup>28</sup> Ova monografija pokušaće da, između ostalog, utvrdi koje mere dva nadnacionalna suda najčešće dosuđuju u cilju otklanjanja povreda ljudskih prava.

Iako pojedini autori nerazvijenost i nedoslednu primenu postojećih međunarodnih mehanizama za naknadu štete pokušavaju da pripišu njihovom kratkom postojanju, kao i nedovoljnom iskustvu izabranih sudija u oblasti obeštećenja, čini se da je razloge ipak potrebno potražiti na drugom mestu. Naime, međunarodno pravo je poznavalo odštetne mehanizme i znatno pre druge polovine dvadesetog veka kada je došlo do sveopšte internacionalizacije ideje ljudskih prava.<sup>29</sup> Stoga argument o „nezrelosti“ međunarodnih odštetnih mehanizama nije dovoljno osnovan. Ono što, međutim, nedostaje međunarodnom poretku sve vreme jeste transparentan sistem pravila kojima bi se na detaljan i jasan način uređivala pre svega pitanja procesnopravnih i materijalnopravnih uslova za nastanak odgovornosti za štetu. Ovakva regulativa onemogućila bi da odluke o tako važnim pitanjima budu prepuštene diskreciji nadnacionalnih sudova.

---

26 U ovom kontekstu značajna su i Osnovna načela i smernice za ostvarivanje prava na pravni lek i reparacije žrtava teških kršenja međunarodnog prava ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava (u daljem tekstu: Osnovna načela i smernice za ostvarivanje prava na pravni lek).

27 D. Shelton, (2015<sup>3</sup>), 2.

28 O. Ichim, *Just Satisfaction under the European Convention on Human Rights*, Cambridge University Press, United Kingdom 2015, 29–43.

29 V. o tome: H. W. Spiegel, „Origin and Development of Denial of Justice“, *American Journal of International Law* vol. 32, 1938, 72.





Poglavlje II  
NAKNADA ŠTETE PRED  
SUDOM PRAVDE EVROPSKE UNIJE



Institucionalno gledano sudska zaštita osnovnih prava, koja se garantuju u okviru pravnog poretka Evropske unije, uključujući pravo na naknadu štete, ostvaruje se kako od strane nacionalnih sudova država članica, tako i posredstvom Suda pravde. U cilju sveobuhvatnijeg sagledavanja strukture i karaktera režima obeštećenja u sudskom poretku Evropske unije najpre će biti razmotrena dostupna procesnopravna sredstva za naknadu štete u slučaju povrede prava Evropske unije i od strane organa ili službenika Evropske unije i od strane njenih država članica. Nakon toga, biće predstavljeni uslovi za nastanak vanugovorne odgovornosti za štetu prouzrokovanu povredom prava Evropske unije, od strane Evropske unije i država članica, kao i režim izvršenja presuda Suda pravde.

Obaveza Evropske unije da naknadi štetu koju prouzrokuju njeni organi ili službenici bila je uspostavljena na samom početku opštom odredbom u Osnivačkim ugovorima, a kasnije je bila i potvrđena Poveljom o osnovnim pravima.<sup>30</sup> Nasuprot tome, obaveza države članice da naknadi štetu u slučaju povrede prava Evropske unije, odnosno tadašnjeg komunitarnog prava, od strane države članice nije predviđena Osnivačkim ugovorima, već je ustanovljena kroz praksu Suda pravde. Sud pravde je, naime, prvi put uveo vanugovornu odgovornost država članica za štetu čuvenom presudom u predmetu *Frankovič* iz 1992. godine, ističući da ona proističe iz sadržine Ugovora o Evropskoj zajednici (u daljem tekstu: UEZ), kao njegov sastavni deo.<sup>31</sup> O povezanosti i međuuticaju ova dva koncepta biće više reči kasnije u okviru ovog poglavlja, u delu u kojem se analiziraju uslovi potrebni za nastanak vanugovorne odgovornosti Evropske unije.

---

30 Članom 41, st. 3 Povelje o osnovnim pravima svakome se jemči pravo da će mu Evropska unija nadoknaditi svaku štetu koju su prouzrokovale njene institucije ili službenici prilikom obavljanja svojih dužnosti, u skladu sa opštim načelima koja su zajednička za sva prava država članica. Zanimljivo je da se članom 41, st. 3 Povelje o osnovnim pravima svakome garantuje pravo na naknadu štete prouzrokovane povredom prava Evropske unije, koje ne mora nužno da budu obuhvaćeno Poveljom o osnovnim pravima, odnosno označeno kao „osnovno pravo“. Nasuprot tome, članom 41 Evropske konvencije jemči se pravo na pravično zadovoljenje jedino u slučaju kada je šteta prouzrokovana ljudskim pravima grantovanim Evropskom konvencijom ili dopunskim protokolima. Navedeno prema N. Póltorak, „Action for Damages in the Case of Infringement of Fundamental Rights by the European Union“ in: *Damages for Violations of Human Rights* (ed. Ewa Bagińska), Cham 2015, 429; V. R. Etinski *et al.*, *Osnovi prava Evropske unije*, Pravni fakultet, Novi Sad 2010, 163.

31 Presuda u spojenim predmetima br. 6 i 9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and Others v. Italian Republic*, od 19. novembra 1991. godine, ECR I-05357, para. 35.

## 1. PROCESNOPRAVNA SREDSTVA ZA NAKNADU ŠTETE U SUDSKOM PORETKU EVROPSKE UNIJE

Za odlučivanje o odgovornosti Evropske unije i država članica za štetu prozrokovanu povredom prava Evropske unije predviđeni su hibridni režimi koji obuhvataju nadležnost kako nacionalnih sudova, tako i Suda pravde. Razlike koje postoje između ovih režima biće predstavljene u narednom delu.

### 1.1. Procesnopravna sredstva za naknadu štete prouzrokovane od strane države članice

Shodno načelu odgovornosti države za povredu prava Evropske unije, fizička i pravna lica ovlašćena su da isključivo pred sudovima države članice pokrenu postupak za naknadu štete pretrpljene usled povrede prava Evropske unije koju je učinila data država.<sup>32</sup> Obaveza država članica da obezbede pravna sredstva kojima se garantuje delotvorna pravna zaštita u oblastima uređenim pravom Evropske unije izričito je normirana Ugovorom iz Lisabona, budući da se njime, prvi put, propisuje da države članice, odnosno njihovi nacionalni sudovi moraju da obezbede pravna sredstva kojima se garantuje delotvorna pravna zaštita u oblastima uređenim komunitarnim pravom.<sup>33</sup> Data odredba svakako se odnosi i na obavezu država članica da naknade štetu koju je određeno lice pretrpelo shodno ustanovljenom načelu odgovornosti države za povredu prava Evropske unije.<sup>34</sup>

Iako je ovo pravilo i ranije proizilazilo iz prakse Suda pravde,<sup>35</sup> članom 19 UEU učvršćena je data obaveza i time je dodatno naglašena primarna uloga i odgovornost nacionalnih sudova u zaštiti prava Evropske unije. Naime, ovom novinom učvršćeno je važenje načela tzv. „sudske supsidijarnosti“ u poretku

32 Commission Staff Working Document accompanying document to the 2010 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2010 Report, SEC (2011) 396 final, Brussels, 30.03.2011, 5; A. Čavoški, A. Knežević Bojović, „Prethodno pitanje pred Evropskim sudom pravde“, u: *Srpsko pravo i međunarodne sudske institucije* (ur. Jovan Ćirić), Beograd 2009, 201.

33 Tačnije, to rešenje bilo je predviđeno i predlogom Ugovora o Ustavu Evropske unije koji nikada nije stupio na snagu. Novim članom 19, st. 1 UEU predviđeno je da „države članice predviđaju dovoljna pravna sredstva kako bi obezbedile efikasnu pravnu zaštitu u oblastima uređenim pravom Unije.“

34 M. Stanivuković, *Pojedinac pred Sudom evropskih zajednica*, Službeni glasnik, Beograd 2007, 121.

35 Drugostepenom presudom Suda pravde u predmetu *Žego-Kere*, koja je prethodila Ugovoru iz Lisabona svakako je već nagoveštena uloga i značaj nacionalnih sudova, odnosno spektra dostupnih nacionalnih pravnih sredstava za obezbeđivanja efikasne sudske zaštite. Tačnije, nasuprot prvostepenom postupku pred Sudom pravde, u drugostepenom je utvrđeno da efikasna pravna zaštita ne mora da se ostvaruje isključivo pred Prvostepenim sudom i Sudom pravde, već i pred nacionalnim sudovima. R. Etinski, „Promena koju donosi Lisabonski ugovor u korist prava na delotvorni pravni lek“, u: *Zbornik Škole prava Evropske unije* (ur. Dragan K. Vukčević *et al.*), Fakultet pravnih nauka, Univerzitet Donja Gorica, Podgorica 2011, 133; Presuda u predmetu br. 263/02 P, *Commission v. Jego-Quere & Cie SA*, od 01. aprila 2004. godine, ECR, I-3443, para. 35.

Evropske unije jačanjem uloge nacionalnih sudova u zaštiti prava Evropske unije, uključujući dakle i zaštitu prava na naknadu štete.<sup>36</sup>

Načelo sudske supsidijarnosti formulisano je u doktrini kao posebno obeležje sudskog sistema Evropske unije i značajno se približava načelu supsidijarnosti iz poretka ustanovljenog Evropskom konvencijom, o kojem je već bilo reči u prethodnom poglavlju.<sup>37</sup> Po preovlađujućem shvatanju, pod načelom sudske supsidijarnosti podrazumeva se načelno prepuštanje primene prava Evropske unije nacionalnim sudovima, dok Sud pravde zadržava ovlašćenje da ga tumači i odlučuje o njegovoj punovažnosti na osnovu člana 267 UFEU.<sup>38</sup>

Dakle, konceptu primarne odgovornosti nacionalnih sudova u pogledu kontrole nacionalnih mera kojima se sprovodi pravo Evropske unije ne protivi se ni uključivanje Suda pravde u postupak odlučivanja o zahtevu za dobijanje prethodnog mišljenja. Postupak pred Sudom pravde po zahtevu za odlučivanje o prethodnom pitanju tretira se samo kao poseban stadijum u postupku pred nacionalnim sudom države članice. Postupak pred nacionalnim sudom prekida se dok Sud pravde ne donese odluku.<sup>39</sup>

Slično tome, u slučaju povrede osnovnih prava izvršenih merama i propustima organa određene države članice, protiv države članice (na osnovu članova 258 i 259 UFEU) može biti pokrenut postupak konkretne pravne zaštite zbog povrede prava Evropske unije. Komisija i druge države članice su u tom slučaju aktivno legitimisane za pokretanje postupka zbog povrede prava Evropske unije od strane države članice.<sup>40</sup> Naknada štete se, međutim, ne može dosuditi u ovoj vrsti postupka.

## 1.2. *Procesnopravna sredstva za naknadu štete prouzrokovane od strane Evropske unije*

Tužba za naknadu štete može da se podnese na osnovu ugovorne ili vanugovorne odgovornosti Evropske unije.<sup>41</sup> Različiti režimi koji se primenjuju u

36 I. Pernice, „The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights“, in: *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* (eds. Stefan Griller, Jacques Ziller), New York 2008, 242, navedeno prema V. Ćorić Erić, „Tri stuba zaštite osnovnih prava u poretku Evropske unije“, *Pravni život* 9/2011, 218–330.

37 G. de Búrca, „The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor“, *Journal of Common Market Studies* vol. 36, 1998, 217; E. T. Swaine, „Subsidiarity and Self-Interest: Federalism at the European Court of Justice“, *Harvard International Law Journal* vol. 41, no. 1, 2000, 22.

38 Zanimljivo je imati u vidu da dok su sadržine načela sudske supsidijarnosti iz pravnog poretka Evropske unije i načela supsidijarnosti iz sistema ustanovljenog Evropskom konvencijom o ljudskim pravima veoma bliske, načelo supsidijarnosti u pravu Evropske unije ima značajno drugačiju sadržinu. Štaviše, moglo bi se reći da je sadržina načela supsidijarnosti u pravu Evropske unije bliža sadržini koju to načelo ima u okviru nacionalnih sistema, koja se svodi na uređivanje podele nadležnosti u federalnim državama, nego sadržini načela nastalog u praksi Evropskog suda. V. W. G. Vause, 69; J. Christoffersen, 343–350; P. G. Carozza, 56; L. F. M. Besselink, 69; A. von Bogdandy, 1308.

39 R. Etinski *et al.*, 171.

40 V. članove 258 i 259 UFEU (bivši 226 i 227 UEZ).

41 V. Knežević Predić, Z. Radivojević, „Pravosudna zaštita prava pojedinaca u Evropskoj uniji“, u: *Ustavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava* (ur. Zoran Radivojević), Niš 2008, 118.

odlučivanju o naknadi štete uslovljeni su time da li je reč o ugovornoj ili vanugovornoj odgovornosti Evropske unije za štetu prouzrokovanu povredom prava Evropske unije.

Različit tretman sporova o ugovornoj i vanugovornoj odgovornosti najčešće se objašnjava istorijskim razlozima. Naime, član 40 Ugovora o Evropskoj zajednici za uglj i čelik (u daljem tekstu: UEZUČ), čije je rešenje preuzeto u kasnijim revizijama Ugovora, dikretno je inspirisan francuskim upravnim pravom. Francusko pravo predviđa da je isti organ nadležan za poništaj nezakonitih akata i za postupanje po tužbama za naknadu štete nastale usled radnji državnih organa.<sup>42</sup> Preuzimanjem ovakvog rešenja nastojalo se da Evropska unija sačuva svoju nezavisnost od nacionalnih vlasti jer bi se u suprotnom nacionalnim sudovima omogućilo da kontrolišu postupanja organa Evropske unije i njenih službenika.<sup>43</sup>

Na dvojnost režima upućuju i odredbe člana 340 UFEU. Za odlučivanje o odgovornosti Evropske unije za štetu iz ugovora nadležni su nacionalni sudovi ako nije zaključen arbitražni sporazum u korist Suda pravde na osnovu člana 272 UFEU.<sup>44</sup> Na ugovornu odgovornost primenjuje se pravo koje je merodavno za predmetni ugovor. Nacionalni sud utvrđuje sopstvenu nadležnost i merodavno pravo za dati ugovor primenom normi međunarodnog privatnog prava koje važe u njegovoj državi.<sup>45</sup> Stoga, ugovornoj odgovornosti Evropske unije u okviru ovog poglavlja neće biti posvećena dalja pažnja.

Nasuprot tome, za rešavanje sporova o vanugovornoj odgovornosti Evropske unije za štetu isključivo je nadležan Sud pravde na osnovu člana 340 UFEU.<sup>46</sup> Iako je ekvivalentna odredba Ugovora sadašnjem članu 340 UFEU postojala još od Ugovora iz Rima, pravo o vanugovornoj odgovornosti organa Evropske unije pretrpelo je u međuvremenu izmene u praksi Suda pravde.<sup>47</sup> Takođe, bitno je imati u vidu da su, iako konkretno član 340 UFEU nije menjan u odnosu na prethodne verzije, druge izmene uvedene Ugovorom iz Lisabona dovele do toga da se naknada dosuđuje i u pogledu štete koja je prouzrokovana aktima koji se usvajaju u okviru nekadašnjeg trećeg stuba.<sup>48</sup>

Značajnu prekretnicu u praksi Suda pravde predstavljala je presuda u spoje-nim predmetima *Braseri i Faktortejm*, koja se odnosi na odgovornost države člani-ce za štetu prouzrokovanu povredom prava Evropske unije. Ona je uticala na

42 A. Čavoški, A. Knežević Bojović, D. Popović, *Evropski sud pravde*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2006, 103.

43 L. N. Brown, T. Kennedy, *The Court of Justice of the European Communities*, Sweet & Maxwell, London 2000, 173.

44 V. čl. 272 UFEU (bivši član 238 UEZ).

45 M. Stanivuković, *Pojedinac pred Sudom evropskih zajednica*, Službeni glasnik, Beograd 2007, 106; T. C. Hartley, *Temelji prava Evropske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2004, 427.

46 M. Stanivuković, 106; V. Knežević Predić, Z. Radivojević, 118.

47 Upor. npr. sa bivšim članom 288, st. 2 UEZ.

48 V. A. H. Türk, *Judicial Review in EU Law*, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom 2009, 240; D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law, Cases and Materials*, Cambridge University Press, United Kingdom 2010<sup>2</sup>, 431.

značajno približavanje, gotovo poistovećivanje, uslova potrebnih za nastanak odgovornosti za štetu koju su prouzrokovale države članice sa uslovima za utvrđivanje odgovornosti za štetu koju prouzrokuje Evropska unija, o čemu će biti više reči u narednom delu ovog poglavlja. Ipak, dato ukrštanje uslova koji su potrebni za nastanak odgovornosti za štetu nije ni na koji način uticalo na približavanje i dalje odvojenih procesnopравnih puteva koji oštećenom stoje na raspolaganju za ostvarivanje prava na naknadu štete.

U narednom delu analiziraće se uslovi potrebni za nastanak vanugovorne odgovornosti Evropske unije. Uslovi potrebni za nastanak vanugovorne odgovornosti država članice za štetu prouzrokovanu povredom prava Evropske unije neće biti predmet zasebne i detaljne analize u okviru ovog poglavlja zbog toga što u pogledu tih postupaka nije nadležan Sud pravde, već su nadležni nacionalni sudovi.

Ipak, imajući u vidu da se Sud pravde povremeno uključuje u postupak koji se vodi pred nacionalnim sudovima na osnovu zahteva za odlučivanje o prethodnom pitanju, ukratko će se pružiti i osvrt na stavove Suda pravde u pogledu uslova za odgovornost država članica za štetu prouzrokovanu povredom prava Evropske unije. Na taj način će se osvetliti međusobni uticaji ova dva koncepta.

## 2. USLOVI ZA VANUGOVORNU ODGOVORNOST EVROPSKE UNIJE

U članu 340, stav 2 UFEU određeno je da će Evropska unija u odnosima vanugovorne odgovornosti nadoknaditi svaku štetu koju su prouzrokovale njene institucije ili službenici u izvršavanju svojih dužnosti u skladu sa opštim načelima koja su zajednička za sva prava država članica.<sup>49</sup> Budući da se ni članom 340 UFEU, kao uostalom ni drugim ugovornim odredbama ne određuju kriterijumi vanugovorne odgovornosti Evropske unije za štetu,<sup>50</sup> Sud pravde je samostalno, u praksi, oslanjajući se na sadržinu nacionalnog prava država članica, definisao uslove za postojanje odgovornosti Evropske unije za štetu, koristeći, dakle, uporednopravni metod.<sup>51</sup>

Analiza uslova za nastanak vanugovorne odgovornosti biće sistematizovana u skladu sa podelom na materijalnopravne i procesnopravne uslove odgovornosti, koju uvodi Gatmen (*Gutman*).<sup>52</sup> Data podela prihvata se zbog toga što je sveobuhvatnija od sistematizacija koje u praksi upotrebljava Sud pravde. U

49 R. Etinski *et al.*, 163.

50 Kao što je ranije istaknuto, čl. 340 UFEU upućuje jedino na opšta načela koja su zajednička za sva prava država članica.

51 Kada je u pitanju vanugovorna odgovornost Evropske unije, do merodavnog materijalnog prava ne dolazi se primenom nacionalnih kolizionih normi, već odgovarajuće materijalne norme stvara sam Sud pravde, koji je pri tome upućen da koristi uporednopravni metod. M. Stanivuković, 107–110.

52 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* vol. 48, 3/2011, 710.

podelama kojima Sud pravde pribegava u svojoj jurisprudenciji često se zanemaruju pojedini bitni uslovi.

S jedne strane, za nastanak vanugovorne odgovornosti za štetu zahteva se kumulativna ispunjenost tri materijalno-pravna uslova koji su veoma rano uočeni u sudskoj praksi: nezakonitost ili protivpravnost akta ili postupanja određene institucije, postojanje štete, kao i neposredne uzročno-posledične veze između takvog akta i nastale štete.<sup>53</sup> Uslov nezakonitosti akta ili postupanja date institucije u naknadnoj praksi Suda pravde preformulisani su u uslov dovoljno ozbiljne povrede propisa Evropske unije koja ima za cilj ustanovljavanje subjektivnog prava, odnosno dodeljivanje prava pojedincima.<sup>54</sup>

Sud pravde, međutim, nije bio u potpunosti dosledan u svojoj novoj praksi niti u pogledu naknadnog pridržavanja uslova koji se odnosi na „postojanje dovoljno ozbiljne povrede propisa koji ima za cilj ustanovljavanje prava za pojedince“, niti u pogledu uslova „nastanka štete“. U nekim slučajevima, Sud pravde je uslov „postojanja dovoljno ozbiljne povrede propisa koji ima za cilj da ustanovi prava za pojedince“ rasčlanjivao na dva odvojena uslova: „postojanje dovoljno ozbiljne povrede“ i „postojanje propisa koji ima za cilj da uspostavi prava za pojedince“. Pored toga, Sud pravde je u nekim presudama propustio da izričito navede uslov nastanka štete.<sup>55</sup>

Upravo zbog nedoslednosti Suda pravde u primeni materijalno-pravnih uslova, u narednom delu pristupiće se analizi uslova nezakonitosti akta, a ne uslova dovoljno ozbiljne povrede prava Evropske unije, iako se ovaj drugi češće spominje u novijoj praksi Suda pravde. Naime, uslov nezakonitosti je i dalje preovlađujući u podelama prisutnim u pravnoj teoriji zbog toga što je formulisan na sveobuhvatniji i konzistentniji način u odnosu na fluidan koncept dovoljno ozbiljne povrede.

S druge strane, osnovni procesno-pravni uslovi za odgovornost za štetu odnose se na ocenu prihvatljivosti tužbe za naknadu štete. Oni se, između ostalog, ogledaju u poštovanju prekluzivnog petogodišnjeg roka za podnošenje tužbe, kao i drugih formalnih pretpostavki koje se tiču sadržine samog podneska. Ovi formalni uslovi najčešće se odnose na dokazivanje materijalno-pravnih uslova: nezakonitosti mere, postojanja uzročnosti i štete.<sup>56</sup> Iako se u literaturi ističe da je u nekim slučajevima teško jasno razgraničiti procesno-pravne od materijalno-pravnih uslova, u okviru ovog poglavlja, a nakon predstavljanja materijalno-pravnih, pristupiće se analizi procesno-pravnih uslova i pokušati da se oni razgraniče. Pritom će se daleko veća pažnja posvetiti analizi materijalno-pravnih uslova.

53 V. presudu u predmetu br. 153/73, *Holtz & Willemsen v. Council*, od 02. jula 1974. godine, ECR 675, para. 7, navedeno prema A. H. Türk, 241.

54 V. presudu u predmetu br. 352/98, *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v. Commission of the European Communities*, od 04. jula 2000. godine, ECR I-05291, para. 41–42 i 62, navedeno prema K. Gutman, 710.

55 V. između ostalog presudu u predmetu br. 472/00 P, *Commission of the European Communities v. Fresh Marine Company A/S*, od 10. jula 2003. godine, ECR I-7577, para. 25 i presudu u predmetu br. 415/03, *Cofradía de Pescadores „San Pedro“ de Bermeo and Others v. Council*, od 19. oktobra 2005. godine, ECR II-4355, para 34, navedeno prema K. Gutman, 710.

56 K. Gutman, 711–712.



Pre upuštanja u analizu materijalnopравnih i procesnopравnih uslova, bitno je imati u vidu da je Sud pravde do sada u izuzetno malom broju slučajeva dosudio naknadu štete u korist oštećenih pojedinaca. Naime, prema postojećim podacima, koji su bili dostupni od osnivanja Evropskih zajednica do 2011. godine, Sud pravde je u približno dvadesetak slučajeva dosudio Evropskoj uniji da naknadi štetu u postupcima pokrenutim po tužbi za naknadu štete shodno sadašnjem članu 340 UFEU.<sup>57</sup> Noviji dostupni podaci koji se odnose na period do 2014. godine potvrđuju da se Sudu pravde na godišnjem nivou prosečno podnosi 16 tužbi za naknadu štete i da oštećeni u okvirno svega 8% slučajeva uspevaju sa zahtevima za naknadu štete.<sup>58</sup> Izloženi podaci svakako potvrđuju da Sud pravde veoma restriktivno tumači te uslove.

### *2.1. Materijalnopравni uslovi za vanugovornu odgovornost za štetu*

U okviru analize materijalnopравnih uslova najpre će se razmatrati uslov nezakonitosti ili protivpravnosti mere koji uključuje dve komponente. Prva komponenta se odnosi na analizu spektra mera koje su podobne da budu predmet tužbe za naknadu štete, dok se druga odnosi na određivanje toga šta se podrzumeva pod pojmom nezakonitosti u smislu ovog uslova. Potom će se razmotriti pitanja u vezi sa uslovom nastupanja štete, a na kraju i problematika koja se odnosi na uslov postojanja uzročno-posledične veze.

#### **2.1.1. Prvi materijalnopравni uslov: nezakonitost mere**

Uslov nezakonitosti mere pretrpeo je, vremenom, u praksi Suda pravde značajne izmene i njegova sadržina je i dalje ostala veoma fluidna, što se negativno odražava na stepen pravne sigurnosti u pravnom poretku Evropske unije. Izmene sadržine ovog uslova išle su u dva smera. S jedne strane, došlo je do evolucije shvatanja u vezi sa spektrom mera koje su podobne da dovedu do odgovornosti Evropske unije, nekadašnje Evropske zajednice, za nastanak štete. S druge strane, nastupile su značajne izmene u pogledu toga šta se smatra pod nezakonitošću.

Zanimljivo je stanovište prisutno u doktrini prema kojem se uslov „nezakonitosti mere“ naziva uslovom „postojanja krivice“, budući da se suština uslova nezakonitosti mere zapravo svodi na neispunjavanje postojeće obaveze.<sup>59</sup> Iako Sud pravde u okviru testa postojanja dovoljno ozbiljne povrede u pojedinim slučajevima primenjuje i pojedine subjektivne kriterijume, poistovećivanje uslova nezakonitosti mere sa uslovom postojanja krivice ne može da se prihvati kao ispravno.

57 P. Aalto, *Public Liability in EU Law: Brasserie, Bergaderm and Beyond*, Hart Publishing, Oxford 2011, 148, navedeno prema M. Mlinarić, „Sufficiently Serious Breach Requirement for Obtaining Reparation of Damages in Union Law“, February 2016, University of Zagreb Faculty of Law, The Jean Monnet Chair of European Public Law, 23, [https://www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/Sufficiently\\_serious\\_breach.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Sufficiently_serious_breach.pdf), 15.06.2017.

58 N. Póltorak, 439, fn. 48.

59 C. Turner, T. Storey, *Unlocking EU Law*, Routledge, New York 2014<sup>4</sup>, 99.

### 2.1.1.1. „Mera“ koja je podobna da dovede do odgovornosti za štetu

U odredbama člana 340 UFEU koji reguliše odgovornost Evropske unije za štetu, ne spominje se pojam „mera“ kojom se nanosi šteta pojedincima, već se jedino ističe da Evropska unija nadoknađuje štetu koju prouzrokuju njene institucije ili službenici u vršenju svojih dužnosti. Sud pravde u svojoj praksi, međutim, uporno pribegava oznaci „mera“ Evropske unije kojom se nanosi šteta pojedincima.<sup>60</sup>

Nasuprot pojmu „mera“, u smislu člana 340 UFEU, koji je ustanovljen sudskom praksom, u odredbama člana 263 UFEU izričito se navodi termin „zakonitost akta“ Evropske unije u pogledu čijeg ispitivanja može da se podnese tužba za poništaj. Ovakva formulacija svakako predstavlja bolje rešenje jer je jasno postavljena i vidljiva već u samom tekstu Osnivačkih ugovora.

Sud pravde je do sada pribegavao ekstenzivnom tumačenju „mere institucije“ koja može da dovede do odgovornosti za štetu u smislu člana 340 UFEU.<sup>61</sup> Tako je, najpre, u pogledu subjekata čije mere mogu da dovedu do odgovornosti Evropske unije za štetu u predmetu *Autosalone Ispra Snc* precizirao da se mere u smislu člana 340 UFEU široko tumače tako da obuhvataju „akte ili postupanja koja mogu da se pripišu instituciji ili organu Zajednice“ (podvukao autor).<sup>62</sup>

Iz prakse Suda pravde dalje proizilazi da su pojmom „mere“, u smislu člana 340 UFEU, koje su podobne da dovedu do odgovornosti za štetu obuhvaćeni „akti“,<sup>63</sup> postupanja,<sup>64</sup> kao i propuštanja<sup>65</sup> koja mogu da se pripišu organima Evropske

60 V. između ostalog, presudu u predmetu br. 196/99, *Area Cova and Others v. Council and Commission*, presuda od 06. decembra 2001. godine, ECR II-3601.

61 A. H. Türk, *Judicial Review in EU Law*, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom 2009, 241.

62 V. presudu u predmetu br. 250/02, *Autosalone Ispra Snc v. European Atomic Energy Community*, od 30. novembra 2005. godine, ECR 2005, II-5227, para. 41. Slično tome, u presudi u predmetu *Lamberts protiv Ombudsmana* Sud pravde je istakao da pojam institucije u smislu člana 340 UFEU prevazilazi institucije koje su navedene u članu 7, st. 1 Protokola br. 2 uz UFEU i da „takođe obuhvata u pogledu sistema vanugovorne odgovornosti ustanovljene Ugovorom i sve druge organe Zajednice ustanovljene Ugovorom koji nastoje da doprinesu ostvarivanju ciljeva Zajednice“. V. presudu u predmetu br. 209/00, *Lamberts v. European Ombudsman*, od 10. aprila 2002. godine, ECR II-2203 i čl. 7 Protokola br. 2 o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti uz UFEU, navedeno prema A. H. Türk, 242.

63 U doktrini se, kao primer akata, navode nezakoniti zakonodavni akti, kao i drugi opšti pravni akti kojima se nanosi šteta pojedincima. V. R. Etinski *et al.*, 164.

64 Sud pravde je u svojoj praksi utvrdio da i radnje poput vožnje kola takođe mogu da se pripišu organima Evropske unije, pa shodno tome da dovedu do odgovornosti za štetu. V. presudu u predmetu br. 9/69, *Sayag v Leduc* od 10. jula 1969. godine, ECR 329, navedeno prema A. H. Türk, 241. U doktrini se, između ostalog, kao nedozvoljena postupanja navode i radnje kojima se povređuje tajnost podataka. V. R. Etinski *et al.*, 164–165.

65 Sud pravde utvrdio je u praksi da u slučaju propuštanja, odgovornost za nastalu štetu može da nastane u konkretnom slučaju „jedino ukoliko su institucije prekršile obavezu da postu-

unije, kao i njihovim službenicima.“<sup>66</sup> Dakle, pojam „mere“ koji je predmet postupka za naknadu štete u smislu člana 340, stav 2 UFEU, obuhvata, između ostalog, izveštaje i saopštenja za javnost Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF), kao i mere Evropskog ombudsmana.<sup>67</sup>

Ipak, ekstenzivno tumačenje koje Sud pravde daje pojmu institucije iz člana 340 UFEU je ograničeno, budući da ne uključuje agencije koje nisu uspostavljene Osnivačkim ugovorima, već sekundarnim zakonodavstvom Evropske unije.<sup>68</sup> Iako su Ugovorom iz Lisabona uneta proširenja u pogledu kruga „akata“ koji mogu da budu predmet pobijanja na osnovu tužbe zbog propuštanja i tužbe za zaštitu zakonitosti, krug „mera“ koje mogu da se pobijaju tužbom za naknadu štete ostao je nepromenjen. Naime, dok je članovima 263 i 265 UFEU prvi put predviđeno da pored akata organa i službi i akti „agencije Unije“ mogu da budu predmet pobijanja, članom 340, stav 2 UFEU nisu uneta proširenja u pogledu kruga organa Evropske unije čije su „mere“ podobne da prouzrokuju štetu u smislu člana 340 UFEU.<sup>69</sup>

S jedne strane, propuštanje da se izmenama koje uvodi Ugovor iz Lisabona proširi krug organa Evropske unije nije imalo značajne praktične posledice, budući da je Sud pravde nastavio s praksom prilično širokog tumačenja formulacije „šteta koju su prouzrokovale institucije Evropske unije“ na takav način da se njome obuhvati i šteta koja je prouzrokovana „merama pojedinih organa“ Evropske unije. S druge strane, propust da se Ugovorom iz Lisabona izričito navede da štetu mogu da prouzrokuju i agencije Evropske unije objašnjava se u doktrini time što je režim odgovornosti za naknadu štete agencija regulisan odredbama sekundarnog zakonodavstva, kojima su uostalom te agencije i osnovane.<sup>70</sup> Na taj način ustanovljen je režim u pogledu agencija koji je u načelu saobrazan režimu iz člana 340, stav 2 UFEU kojim se predviđa odgovornost institucija za štetu koju prouzrokuju, kao i nadležnost Suda pravde u tom pogledu.<sup>71</sup>

---

paju na osnovu odredbe komunitarnog prava“. V. između ostalog, ranije citiranu presudu u predmetu br. 196/99, *Area Cova and Others v. Council and Commission*, para. 84 i presudu u predmetu br. 514/93, *Cobrecaf v. Commission*, od 15. marta 1995, ECR II-621, para. 70, navedeno prema A. H. Türk, 241.

66 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 250/02, *Autosalone Ispra Snc v. European Atomic Energy Community*, para. 41. U doktrini se kao primer propuštanja, između ostalog, navodi ćutanje uprave. R. Etinski *et al.*, 164.

67 A. H. Türk, 243.

68 *Ibidem*.

69 K. Gutman, 702.

70 K. Lenaerts, D. Arts, I. Maselis, *Procedural Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, London 2006<sup>2</sup>, 374–375.

71 V. Uredba (EU) br. 2015/2424 od 16. decembra 2015. o izmenama Uredbe o komunitarnom žigu, *Službeni list EU*, 2015, br. L 341/21. Uredba je stupila na snagu 23. marta 2016. godine. Zavod sada nosi naziv Zavod za intelektualnu svojinu Evropske unije, a žig Zajednice nosi naziv žig Evropske unije. Više o tome u: J. Čeranić, „Neka sporna pitanja u vezi sa naknadom štete u slučaju povrede komunitarnog žiga“, *Naknada štete i osiguranje – savremeni izazovi* (ur. Zdravko Petrović, Nataša Mrvić Petrović), Beograd 2016, 58–71.

Međutim, uprkos činjenici da je režim naknade štete agencija već regulisan aktima sekundarnog zakonodavstva, kojima su one i osnovane, čini se da bi konzistentnije rešenje predstavljalo da se članom 340, stavom 2 UFEU izričito predvidi odgovornost Evropske unije i za štetu koju prouzrokuju agencije, a ne samo njene institucije i službenici. S obzirom na to što izmenu člana 340 UFEU nije realno očekivati u bliskoj budućnosti, Sud pravde bi u prvo vreme svojim ekstenzivnijim tumačenjem trebalo da pod pojam „institucija“ u smislu člana 340 UFEU podvede i agencije. Tako bi se uvela supsidijarna odgovornost Evropske unije za štetu koju prouzrokuju agencije, na isti način na koji je Evropska unija odgovorna za štetu koju pričinje njene institucije i službenici.<sup>72</sup> Činjenica da date agencije nisu osnovane odredbama primarnog, već sekundarnog zakonodavstva ne predstavlja dovoljan razlog za isključivanje odgovornosti Evropske unije u slučaju štete koju date agencije prouzrokuju.

### 2.1.1.2. „Nezakonitost“ koja se zahteva u pogledu određene mere

Shvatanje pojma nezakonitosti koji se zahteva u pogledu određene mere institucije Evropske unije pretrpelo je značajne promene u praksi Suda pravde. Ovaj koncept je oduvek bio složen i obuhvatao je više elemenata. Njegova sadržina razlikovala se u zavisnosti od toga da li je u pitanju bila zakonodavna delatnost koja podrazumeva vršenje diskrecionih ovlašćenja ili ostali akti, radnje ili propuštanja organa Evropske unije.<sup>73</sup> Pojam nezakonitosti u svim slučajevima neizostavno uključuje element koji se ogleda u „povredi propisa kojim se dodeljuju prava pojedincima“.<sup>74</sup>

U pogledu određivanja dodatnih elemenata koje obuhvata uslov nezakonitosti od posebnog značaja je presuda u predmetu *Šopenšted*. U njoj je prvi put ustanovljeno da ukoliko je izvor odgovornosti zakonodavni akt organa Evropske zajednice koji je u vezi sa diskrecionim ovlašćenjima, odnosno koji podrazumeva donošenje političkih odluka,<sup>75</sup> uslovi nezakonitosti su strože postavljeni,<sup>76</sup> te se, da bi Evropska zajednica bila odgovorna za eventualnu štetu koja proizađe iz njene normativne delatnosti, uz prethodno naveden neizostavan uslov zahtevala i kumulativna ispunjenost sledećih uslova:

72 T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford Univeristy Press, Oxford 2007<sup>2</sup>, 433–434.

73 V. Ćorić Erić, „Odnos Evropskog suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava“, 2014, <http://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/2642/Disertacija.pdf?sequence=1>, 08.05.2017, 153.

74 V. između ostalog, presudu u predmetu br. 5/71, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt*, od 02. decembra 1971. godine, ECR 1971, 975 i presudu u predmetu br. 440/07 P, *Commission v. Schneider Electric SA*, od 16. jula 2009, ECR I-6413, para. 160, navedeno prema K. Gutman, 711.

75 Izraz „zakonodavni akt“ u ovom kontekstu široko je tumačen od strane Suda pravde tako da obuhvata ne samo akte Saveta već i implementacione akte koje donosi Komisija. V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 43/72, *Merkur Außenhandel-GmbH & Co. KG v. Commission of the European Communities*, navedeno prema A. H. Türk, 253.

76 V. presudu u predmetu br. 390/95, *Antillean Rice Mills NV v. Commission*, od 11. februara 1999. godine, ECR 1999, I-769; R. Etinski *et al.*, 165; M. Stanivuković, 110.

- a) došlo je do povrede norme više pravne snage; i
- b) povreda je dovoljno ozbiljna.<sup>77</sup>

U potonjoj praksi, Sud pravde je odustao od primene uslova postojanja povrede norme više pravne snage. S druge strane, uslov postojanja dovoljno ozbiljne povrede proširio je polje svoje primene i na nezakonodavne akte, koji ne podrazumevaju diskreciona ovlašćenja, doduše, poprimajući u tim slučajevima različitu sadržinu.

#### 2.1.1.2.1. PRVI ELEMENT NEZAKONITOSTI: POVREDA PROPISA KOJIM SE DODELJUJU PRAVA POJEDINCIMA

Kao što je već napomenuto, uslov nezakonitosti mere u svim slučajevima neizostavno uključuje element koji se, prema rečima Suda pravde u presudi u predmetu *Šopenšted*, sastoji u „povredi propisa kojima se dodeljuju prava pojedincima“. Data formulacija iz predmeta *Šopenšted*, neznatno je terminološki promenjena u *Bergarderm* presudi u kojoj se ističe da je „dovoljno da je došlo do povrede pravne norme koja ima za cilj uspostavljanje subjektivnog prava“.<sup>78</sup>

Ideja koja stoji iza datog uslova je da naknada štete može da se zahteva jedino kada se radi o povredi subjektivnog prava, odnosno da povreda objektivnog prava nije dovoljna za uspostavljanje vanugovorne odgovornosti.<sup>79</sup> U tom pogledu, Sud pravde je više puta isticao da ovaj uslov nije ispunjen kada se utvrdi da data pravna norma ne štiti nikakve pojedinačne interese, kao što je na primer slučaj sa normama koje se odnose na horizontalnu podelu nadležnosti između institucija.<sup>80</sup> Slično tome, Sud pravde utvrdio je u predmetu *Artigodan* da se ne može smatrati da norme o vertikalnoj podeli nadležnosti između institucija Evropske unije i države članice „dodeljuju prava pojedincima“ u smislu potrebom za nastanak vanugovorne odgovornosti Evropske unije.<sup>81</sup>

#### 2.1.1.2.2. DRUGI ELEMENT NEZAKONITOSTI: POVREDA NORME VIŠE PRAVNE SNAGE

U *Šopenšted* predmetu, Sud pravde kao jedan od aspekata nezakonitosti navodi i povredu norme više pravne snage. Time se isključuje odgovornost Evrop-

77 Tačnije, u presudi u predmetu *Šopenšted* stoji: „dovoljno očigledna povreda“ (*sufficiently flagrant violation*), dok se u kasnijim presudama Sud pravde okrenuo terminu „dovoljno ozbiljna povreda“, pridajući mu pri tome identično značenje. V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 5/71, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Council of the European Communities*, para. 11.

78 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 352/98, *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v. Commission of the European Communities*, para. 42 i 62.

79 A. H. Türk, 258.

80 V. presudu u predmetu br. 282/90, *Vreugdenhil v. Commission*, od 13. marta 1992, ECR I-1937, para. 19–24, 2011.

81 V. presudu u predmetu br. 429/05, *Artigodan GmbH v. Commission*, od 3. marta 2010. godine, ECR II-00491, para. 73–75. Ova prvostepena presuda potvrđena je u žalbenom postupku presudom u predmetu br. 221/10P, *Artigodan GmbH v. Commission*, od 19. aprila 2012. godine.

ske unije za manje nezakonitosti i propuste organa u donošenju pravnih akata.<sup>82</sup> Sud pravde je, međutim, propustio, da precizira značenje izraza „povreda norme više pravne snage“, kako u predmetu *Šopenšted*, tako i u narednim slučajevima u kojima ga je primenjivao.

Pojedini autori ističu da se normama više pravne snage čije kršenje povlači obavezu naknade štete smatraju odredbe Osnivačkih ugovora, opšta pravna načela, kao i norme sadržane u komunitarnim aktima koje zauzimaju značajnije mesto u pravnom poretku Evropske unije.<sup>83</sup> Međutim, odsustvo jasnih smernica u presudama Suda pravde na osnovu kojih bi se u svakom konkretnom slučaju utvrdilo da li se radi o normi više pravne snage podelilo je naučnu i stručnu javnost i naknadno dovelo do napuštanja uslova „povrede norme više pravne snage“.<sup>84</sup>

Tako je, u vreme primene *Šopenšted* formule, doneta presuda u kojoj je Sud pravde usvojio potpuno drugačije stanovište. Naime, u predmetu *Dubijus* iz 1998. godine, Sud pravde nije prihvatio argumentaciju da kršenje odredaba primarnog komunitarnog zakonodavstva može da dovede do odgovornosti Evropske zajednice budući da „jedinštveni akt ne predstavlja niti akt organa niti službenika Zajednice“. Stoga njegovo kršenje ne predstavlja „meru“ organa ili službenika Evropske unije koja bi mogla da prouzrokuje štetu u smislu današnjeg člana 340 UFEU. Sud pravde se, dalje, poziva na koncept normativne hijerarhije. U tom svetlu on ističe da odredbe Osnivačkih ugovora kojima se reguliše vanugovorna odgovornost Evropske unije za štetu „ne mogu da se primene na akte koji su jednake pravne snage ukoliko to nije izričito propisano“.<sup>85</sup>

Pozivanje na normativnu hijerarhiju kao na novi kriterijum svakako nije predstavljalo ništa bolje rešenje jer je i data formulacija ostala nedovoljno razrađena. Stoga se opredeljenje Suda pravde da prilikom uspostavljanja novog testa u predmetu *Bergaderm* u potpunosti odustane od uslova „postojanja norme više pravne snage“ čini potpuno opravdanim, budući da je svrha usvajanja ove norme ostala sasvim nejasna. Nakon presude u predmetu *Bergaderm*, Sud pravde je ostao dosledan svom stanovištu prema kojem se uslov „postojanja povrede norme više pravne snage“ više ni ne spominje, te su u tom pogledu u potpunosti izjednačene odredbe primarnog i sekundarnog prava, kao uostalom i zakonodavni i nezakonodavni akti o čemu će biti više reči u narednim redovima.<sup>86</sup>

82 V. Knežević Predić, Z. Radivojević, 121.

83 U prilog izloženog stanovišta govore sledeći slučajevi: presuda u predmetu br. 74/74, *CNTA v. Commission of the European Communities Case*, od 15. juna 1975. godine, ECR, 1975, 533 i presuda u spojenim predmetima br. 104/89 i 637/90, *J. M. Mulder, W. H. Brinkhoff, J. M. M. Muskens, T. Twijnstra and Otto Heinemann v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, od 27. januara 2000. godine, ECR, 203; V. Knežević Predić, Z. Radivojević, 121.

84 E. Grabitz, „Liability for Legislative Acts“, in: *Non-Contractual Liability of the European Communities* (eds. Henry G. Schermers, Ton Heukels, Philip Mead), Boston 1988, 5–14.

85 Presuda u predmetu br. 113/96, *Edouard Dubois and Fils v. Council and Commission*, od 29. januara 1998. godine, ECR 1998, II-125, para. 41, navedeno prema A. H. Türk, 242.

86 K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford 2014, 517.



### 2.1.1.2.3. TREĆI ELEMENT NEZAKONITOSTI: POSTOJANJE DOVOLJNO OZBILJNE POVREDE

Element postojanja dovoljno ozbiljne povrede pretrpeo je, vremenom, u praksi Suda pravde, značajne izmene. Na te izmene uticala su i opšta načela koja su zajednička za sva prava država članica u delu u kojem se odnose na odgovornost nacionalnih zakonodavnih organa u državama članicama za naknadu štete, koja su uostalom i navedena i u samom članu 340 UFEU, i postojeća praksa Suda pravde koja se odnosi na utvrđivanje odgovornosti za naknadu štete koju su prouzrokovale države članice prilikom sprovođenja prava Evropske unije.<sup>87</sup>

U narednim redovima predstaviće se osnovne razvojne etape elementa postojanja dovoljno ozbiljne povrede.

#### 2.1.1.2.3.1. Prva etapa: dovoljno ozbiljna povreda u svetlu predmeta *Šopenšted*

Uslov postojanja dovoljno ozbiljne povrede je prvi put primenjen u presudi u predmetu *Šopenšted*, iako pod neznatno drugačijim nazivom: „dovoljno očigledne povrede“.<sup>88</sup> Ispunjenost ovog uslova, zahtevala se jedino kada je odgovornost za štetu prouzrokovana zakonodavnim aktom organa Evropske zajednice koji je podrazumevao donošenje političkih odluka, tačnije usvajanje mera ekonomske politike.<sup>89</sup> Ovakvo restriktivno tumačenje odgovornosti Evropske zajednice u slučajevima kada je izvor odgovornosti njena zakonodavna delatnost koja podrazumeva donošenje političkih odluka, Sud pravde objašnjavao je potrebom da se zaštite njena ovlašćenja za usvajanje mera ekonomske politike.<sup>90</sup>

Dakle, shodno *Šopenšted* formuli, odlučujući kriterijum za ispunjenost uslova dovoljno očigledne povrede predstavljala je pravna priroda određenog akta. Stoga se uslov dovoljno očigledne povrede uspostavljen presudom u predmetu *Šopenšted* primenjivao jedino na slučajeve u kojima je šteta prouzrokovana zakonodavnim, ali ne i nezakonodavnim aktima.<sup>91</sup>

#### 2.1.1.2.3.2. Druga etapa: dovoljno ozbiljna povreda u svetlu predmeta *Bajers HNL*

Sedam godina nakon donošenja presude u predmetu *Šopenšted*, Sud pravde je prvi put u presudi u spojenim predmetima *Bajers HNL* naveo razloge za

87 M. Mlinarić, 6.

88 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 5/71, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Council of the European Communities*, para. 11, navedeno prema M. Mlinarić, 5–26.

89 U samoj presudi *Šopenšted* utvrđuje se da se ova formula primenjuje jedino na „zakonodavne akte koji uključuju izbor ekonomske politike“. Međutim, smatra se da je data formulacija brzo izgubila na značaju i postala prevaziđena, budući da je prošireno polje diskrecionog odlučivanja Evropske zajednice, te se više nije ograničavalo isključivo na oblast ekonomske politike. V. J. Sahlstrand, „The Non-Contractual Liability of the EC“, Lund University, Lund 1999, 5057, [www://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1561678&fileId=1565714](http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1561678&fileId=1565714). 05.05.2017.

90 *Ibidem*.

91 V. slučaj u kojem se uslov dovoljno očigledne povrede nije zahtevao budući da se radilo o nezakonodavnom aktu: presuda u predmetu br. 145/83, *Stanley George Adams v. Commission of the European Communities*, od 07. novembra 1985, ECLI:C:1985:448, para. 53–55.

uvođenje kriterijuma dovoljno ozbiljne povrede jedino u pogledu zakonodavnih akata prilikom utvrđivanja da li je u konkretnom slučaju nastala vanugovorna odgovornost Evropske unije za štetu. Razlozi se, naime, sastoje u potrebi pružanja većeg stepena zaštite organima koji donose zakonodavne akte u odnosu na zaštitu koja se pruža u pogledu nezakonodavnih akata.<sup>92</sup>

Sud pravde je istakao da iz opštih načela zajedničkih pravima država članica proizilazi da javne vlasti mogu samo izuzetno da budu odgovorne za zakonodavne akte koji su rezultat izbora ekonomske politike.<sup>93</sup> Stoga se od pojedinaca očekuje da u razumnim granicama trpe određene štetne posledice po svoje ekonomske interese kao rezultat zakonodavne mere u pogledu koje su zakonodavni organi imali široka diskreciona ovlašćenja.<sup>94</sup> Te štetne posledice ogledaju se upravo u nemogućnosti ostvarivanja naknade štete.<sup>95</sup> Naime, Sud pravde u predmetima *Bajers HNL* ističe da su pojedinci ovlašćeni na naknadu štete jedino kada određena institucija Evropske unije „očigledno i u velikoj meri nije poštovala granice sopstvenih diskrecionih ovlašćenja“.<sup>96</sup>

Svakako, Sud pravde je pozivajući se na opšta pravna načela koja su zajednička državama članicama, u delu u kojem se odnose na vanugovornu odgovornost za štetu nacionalnih zakonodavnih organa, mogao potpuno da isključi odgovornost organa Evropske unije za štetu koja je nastala primenom zakonodavnog akta.<sup>97</sup> Sud pravde, međutim, nije sledio takav pristup. Umesto toga, on se, balansirajući između interesa zaštite pojedinaca i potrebe za pružanjem zaštite zakonodavnim organima Evropske unije, opredelio za uvođenje odgovornosti zakonodavnih organa Evropske unije ali pod otežavajućim okolnostima koje su se ogledale u uvođenju testa „dovoljno ozbiljne povrede“.<sup>98</sup> Dakle, restriktivno postavljena formulacija dovoljno ozbiljne povrede predstavlja upravo rezultat balansiranja kojem je pribegao Sud pravde.

92 V. presudu u spojenim predmetima br. 83/76, 94/76, 4/77, 15/77, 40/77, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG and others v. Council and Commission of the European Communities*, od 25. maja 1978. godine, ECR 1978, 1209, para. 5 i 6.

93 *Ibidem*, para. 5.

94 M. Mlinarić, 6.

95 Tačnije, Sud pravde u konkretnom slučaju govori o tome da pojedinci ne mogu da ostvare naknadu štete koja je nastala kao rezultat zakonodavne mere ako se radi o oblastima koje spadaju u ekonomsku politiku Evropske zajednice. V. ranije citiranu presudu u spojenim predmetima br. 83/76, 94/76, 4/77, 15/77, 40/77, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG and Others v. Council and Commission of the European Communities*, para. 6.

96 V. ranije citiranu presudu u spojenim predmetima br. 83/76, 94/76, 4/77, 15/77, 40/77, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG and others v. Council and Commission of the European Communities*, para. 6.

97 U tom se kontekstu u stavu 5 presude u spojenim predmetima *Bajers HNL* izričito navodi da na osnovu načela koja su zajednička državama članicama Evropske unije javne vlasti mogu samo izuzetno da budu odgovorne za zakonodavne mere koje predstavljaju rezultat izbora ekonomske politike.

98 V. ranije citiranu presudu u spojenim predmetima br. 83/76, 94/76, 4/77, 15/77, 40/77, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG and others v. Council and Commission of the European Communities*, para. 4, navedena prema M. Mlinarić, 6.



Čini se, ipak, da je balansiranje izvršeno u korist zaštite zakonodavnih organa, a na štetu zaštite prava pojedinaca. Tako je čak i u presudi u predmetima *Bajers HNL*, Sud pravde naveo da i poništenje spornog akta nije bilo dovoljno u konkretnom slučaju da bi pojedinac mogao da ostvari naknadu štete koja je prouzrokovana ovim aktom.<sup>99</sup> Stoga je restriktivno postavljen test dovoljno ozbiljne povrede dovodio do dosuđivanja naknade štete od strane Suda pravde samo u malom broju slučajeva.<sup>100</sup>

Značaj ove presude ogleda se prevashodno u tome što je u njoj Sud pravde prvi put spomenuo kriterijum diskrecionih ovlašćenja, koji će u njegovoj naknadnoj praksi postati ključan za oblikovanje sadržine testa „dovoljno ozbiljne povrede“ umesto do tada odlučujućeg kriterijuma pravne prirode određenog akta, odnosno podele na zakonodavne i nezakonodavne akte.<sup>101</sup>

Na drugom mestu, važnost ove presude ogleda se i u tome što u njoj Sud pravde prvi put, ističe da „dovoljno ozbiljna povreda“ postoji jedino kada određena institucija Evropske unije „očigledno i u velikoj meri nije poštovala granice sopstvenih diskrecionih ovlašćenja“.<sup>102</sup> Ova nova formulacija koji se ogleda u „očiglednom i u velikoj meri ispoljenom nepoštovanju granica sopstvenih diskrecionih ovlašćenja“ doprinela je svakako preciziranju testa „dovoljno ozbiljne povrede“ i nakon toga nastavila da egzistira u naknadnoj sudskoj praksi Suda pravde.<sup>103</sup>

Dalju evoluciju testa „dovoljno ozbiljne povrede“ značajno je odredila sudska praksa koju je Sud pravde primenjivao kada je odlučivao o vanugovornoj odgovornosti za štetu koju države članice prouzrokuju povredom prava Evropske unije.

### 2.1.1.2.3.3. Treća etapa: dovoljno ozbiljna povreda koju prouzrokuju države članice povredom prava Evropske unije

Načelo odgovornosti države članice za povredu prava Evropske unije nije predviđeno Osnivačkim ugovorima, već ga je ustanovio Sud pravde čuvenom presudom *Frankovič* ističući da ono proističe iz same sadržine UEZ.<sup>104</sup> Prvobitni komentari na presudu *Frankovič* govorili su u prilog tome da Sud pravde primenjuje blaži test prilikom utvrđivanja vanugovorne odgovornosti država članica u poređenju sa testom koji se primenjuje prilikom utvrđivanja odgovornosti zakonodavnih organa Evropske unije.<sup>105</sup>

99 *Ibidem*.

100 P. Aalto *et al.*, „Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial“, in: *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (eds. Steve Peers *et al.*), Oxford 2014, 1243–1244.

101 M. Mlinarić, 6.

102 V. ranije citiranu presudu u spojenim predmetima br. 83/76, 94/76, 4/77, 15/77, 40/77, *Bayrische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG and others v. Council and Commission of the European Communities*, para. 6.

103 K. Gutman, 715.

104 V. ranije citirana presuda u spojenim predmetima br. 6 i 9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic*, para. 35.

105 M. Mlinarić, 7.

Naime, postojanje „dovoljno ozbiljne povrede“ nije se zahtevalo za utvrđivanje odgovornosti država članica za povredu prava Evropske unije.<sup>106</sup> U tom kontekstu, ukazivano je da se prednosti takvog pristupa pre svega ogledaju u tome što se zaobilaznjem uslova „dovoljno ozbiljne povrede“ zapravo pruža veći stepen pravne zaštite pojedincima čija su prava povređena aktima ili postupanjima država članica.<sup>107</sup>

Međutim, već u narednoj presudi u spojenim predmetima *Braseri i Faktortejm*, Sud pravde je počeo da zahteva postojanje „dovoljno ozbiljne povrede“ u pogledu svih situacija u kojima je država raspolagala diskrecionim ovlašćenjima prilikom donošenja mere kojom se povređuju prava pojedinca.<sup>108</sup> Štaviše, u naknadno donetoj presudi u predmetima *Delenkofer*, Sud pravde je razjasnio da uslov „dovoljno ozbiljne povrede“ nije bio spomenut u presudi *Frankovič*, iz prostog razloga što je u tim predmetima šteta bila prouzrokovana aktom u pogledu čijeg donošenja nacionalni organi nisu raspolagali nikakvim diskrecionim ovlašćenjima.<sup>109</sup> Stoga je Sud pravde istakao da se svaka povreda, kojom je prouzrokovana šteta aktom u pogledu čijeg donošenja ne postoje diskreciona ovlašćenja, smatra dovoljno ozbiljnom. Ovo stanovište potvrdio je naknadno i u predmetu *Rajhberger*.<sup>110</sup>

Presudom u spojenim predmetima *Braseri i Faktortejm* predviđa se shodna primena režima vanugovorne odgovornosti Evropske unije za štetu na vanugovornu odgovornost država članica. Tačnije, Sud pravde je utvrdio da identični uslovi, uključujući uslov dovoljno ozbiljne povrede, treba da se primenjuju na odgovornost država članica nezavisno od toga da li povreda može da se pripíše delovanju zakonodavnih, sudskih ili izvršnih organa. Sud pravde je precizirao da se uslovi pod kojima država članica može da postane odgovorna za štetu pričinjenu pojedincima povredom prava Evropske unije ne mogu, u odsustvu posebnog opravdanja, razlikovati od uslova kojima se određuje vanugovorna odgovornost Evropske unije u sličnim okolnostima.<sup>111</sup> Dato stanovište Sud pravde

106 V. ranije citirana presuda u spojenim predmetima br. 6 i 9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic*, para. 40, navedeno prema M. Stanivuković, 121.

107 M. Mlinarić, 7.

108 V. presudu 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 05. marta 1996. godine, ECR 1996, I-1029, para. 45. Iz predmeta *Hledli Lomas* koja je doneta iste godine kao i presuda u spojenim predmetima *Braseri i Faktortejm* proizilazi da se dati test neće primenjivati u pogledu akata čije donošenje ne pretpostavlja postojanje diskrecionih ovlašćenja. U tim situacijama smatraće se da svako kršenje prava Evropske unije predstavlja dovoljno ozbiljnu povredu. V. presudu u predmetu br. 5/94, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, od 23. maja 1996. godine, para. 28.

109 Presuda u spojenim predmetima br. 178/94, 179/94, 188/94, 189/94 i 190/94, *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula and Trosten Knor v. Bundesrepublik Deutschland*, od 08. oktobra 1996. godine, ECR I-04845, para. 23, navedeno prema M. Mlinarić, 8.

110 V. presudu u predmetu br. 140/97, *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister and Others v. Republik Österreich*, ECR 3499, presuda od 15. juna 1999. godine.

111 V. presudu u predmetu br. 352/98, *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v. Commission of the European Communities*, od 04. jula 2000. godine, ECR 2000, I-0529, para. 41. Međutim, uprkos tome što Sud pravde nalazi da su standardi postojanja

imao je priliku da naknadno primeni u *Bergadermu* u kojem se odlučivalo o odgovornosti organa Evropske unije za štetu, o čemu će kasnije biti više reči.<sup>112</sup>

Sud pravde, dalje, u spojenim predmetima *Braseri i Faktortejm* ponavlja formulaciju iz *Bajers HNL* na osnovu koje se prilikom primene testa „dovoljno ozbiljne povrede“ utvrđuje da li je povreda dovoljno ozbiljna na osnovu toga što država članica „očigledno i u velikoj meri nije poštovala granice sopstvenih diskrecionih ovlašćenja“.<sup>113</sup>

Značaj presude u spojenim predmetima *Braseri i Faktortejm* ogleda se svakako u tome što se testom postojanja „dovoljno ozbiljne povrede“ prvi put uvode pored stepena diskrecionih ovlašćenja i novi elementi, koji su kasnije nastavili da se primenjuju u presudama koje se odnose na utvrđivanje vanugovorne odgovornosti kako država članica, tako i Evropske unije za štetu prouzrokovanu povredom prava Evropske unije.<sup>114</sup> Među dodatnim činiocima izdvajaju se kao ključni kriterijumi jasnoće i preciznosti prekršene norme,<sup>115</sup> kao i kriterijum složenosti situacija koje su bile predmet regulisanja.<sup>116</sup>

Međutim, pored ova tri ključna dopunska kriterijuma, u okviru tzv. „drugog dela“ testa kojim se utvrđuje postojanje „dovoljno ozbiljne povrede“ ocenjuje se i ispunjenost sledećih faktora:

- da li je šteta namerno ili nepažnjom prouzrokovana?; i
- da li je kod štetnika postojala neotklonjiva pravna zabluda u konkretnom slučaju (odnosno da li štetnik nije znao niti je mogao da zna)?<sup>117</sup>

---

nja odgovornosti Evropske unije i države članice za štetu nastalu povredom prava Evropske unije isti, mnogi autori osporavaju ovu tezu. Oni, naime, ukazuju da Sud pravde primenjuje znatno strože kriterijume kada treba da utvrdi odgovornost Evropske unije po tužbi za naknadu štete, nego kada ocenjuje da li postoji odgovornost države članice usled povrede prava Evropske unije u postupku odlučivanja o prethodnom pitanju. T. C. Hartley, (2004), 213.

112 *Ibidem*.

113 V. ranije citiranu presudu 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*, para. 55.

114 V. ranije citiranu presudu 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*, para. 56 i presudu u predmetu br. 424/97, *Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, od 04. jula 2000, ECR I-05123 para. 43.

115 U tom kontekstu, Sud pravde ističe u presudi u predmetu *Robins* da se prilikom utvrđivanja toga da li su državni organi imali na raspolaganju ograničena diskreciona ovlašćenja ili su u potpunosti bili lišeni ovih ovlašćenja oslanja na jasnoću i preciznost datog propisa kao na ključni element. V. presudu u predmetu br. 278/05, *Carol Marilyn Robins and Others v Secretary of State for Work and Pensions*, od 25. januara 2007. godine, ECR I-01053, para. 73 i presudu u predmetu br. 150/99, *Svenska staten (Swedish State) v Stockholm Lindöpark AB and Stockholm Lindöpark AB v. Svenska staten (Swedish State)*, od 18. januara 2001. godine, ECR I-00493, para. 40.

116 V. ranije citiranu presudu 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*, para. 43.

117 V. ranije citiranu presudu 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*, para. 56, navedeno prema M. Mlinarić, 13.

Poslednja dva navedena kriterijuma u doktrini se opravdano nazivaju subjektivnim elementima dovoljno ozbiljne povrede, budući da se neposredno povezuju sa pojmom odgovornosti na osnovu krivice. Uvođenje ovih dodatnih kriterijuma dovelo je do pooštavanja primene testa dovoljno ozbiljne povrede, a samim tim i do sužavanja mogućnosti za nastanak vanugovorne odgovornosti država članica za štetu prouzrokovanu povredom prava Evropske unije. Posledično se, na taj način, pojedincima čija su prava bila povređena otežava da ostvare naknadu štete.<sup>118</sup>

Pored navedenih dopunskih elemenata iz presude u spojenim predmetima *Braseri i Faktortejm* koji su doveli do otežavanja pojedincima čija su prava bila povređena da ostvare naknadu, uveden je u praksi Suda pravde i poseban režim koji se primenjuje na vanugovornu odgovornost države za štetu prouzrokovanu delovanjem njenih sudskih organa.<sup>119</sup> Na tu vrstu slučajeva takođe se primenjuju specifični uslovi. Naime, u tim slučajevima uvek se zahteva postojanje „očigledne povrede“ prava Evropske unije, bez obzira na stepen diskrecionih ovlašćenja koja su stajala na raspolaganju nacionalnom sudiji u konkretnom slučaju.<sup>120</sup> Takav pristup Suda pravde objašnjava se posebnim položajem i ulogom sudskih organa, kao i zahtevima za pravnom sigurnošću.<sup>121</sup> Upravo zbog postojanja ovog specifičnog, kvalifikovanog preduslova koji se ogleda u zahtevanju postojanja „očigledne povrede“, utvrđena je odgovornost nacionalnih sudskih organa za štetu nastalu povredom prava Evropske unije u svega nekoliko slučajeva.<sup>122</sup> To svakako otežava položaj oštećenog u postupku po tužbi za naknadu štete.

#### 2.1.1.2.3.4. Četvrta etapa: dovoljno ozbiljna povreda u svetlu predmeta *Bergaderm*

Restriktivnost *Šopenšted* formule, kao i prikazan razvoj načela odgovornosti države za štetu zbog povrede prava Evropske unije, doveo je do izmene pristupa Suda pravde u pogledu formulisanja sadržine uslova „dovoljno ozbiljne povrede“ koji je potreban za utvrđivanje odgovornosti Evropske unije za štetu.<sup>123</sup>

O restriktivnosti *Šopenšted* formule govori to što je opšti pravozastupnik Tezauro (*Tesauro*) u svom mišljenju u predmetima *Braseri i Faktortejm* naveo kako je do tog momenta, tačnije do 1995. godine, doneto samo osam presuda koji-

118 *Ibidem*.

119 Sličan režim počeo je da se primenjuje i na vanugovornu odgovornost za štetu upravnih organa država članica, čime je dodatno otežano ostvarivanje pojedinačnih prava pojedinaca, navedeno prema M. Mlinarić, 9.

120 Presuda u predmetu br. 224/01, 224/01, *Gerhard Köbler v. Republik Österreich*, od 30. septembra 2003. godine, ECR 2003, I-10239, para. 55.

121 B. Beutler, „State Liability for Breaches of Community Law by National Courts: Is the Requirement of a Manifest Infringement of the Applicable Law an Insurmountable Obstacle?“, *Common Market Law Review* vol. 46, 3/2009, 798.

122 V. na primer presudu u predmetu *Gestas* koju je doneo Državni savet u Francuskoj, navedeno prema *ibidem*, 814.

123 S. Hargreaves, *EU Law Concentrate, Law Revision and Study Guide*, Oxford University Press, New York 2011<sup>2</sup>, 80.

ma je tužiocima dosuđena naknada štete.<sup>124</sup> Iz toga proizilazi da je primena Šopenšted formule u praksi dovodila do vrlo restriktivnog tumačenja odgovornosti Evropske zajednice za vanugovornu štetu, tako da se veoma mali broj slučajeva okončao u korist tužilaca. U narednim redovima predstaviće se novine u pristupu Suda pravde do kojih je došlo donošenjem presude u predmetu *Bergaderm*.

U predmetu *Bergaderm*, Sud pravde prvi put na vanugovornu odgovornost Komisije primenjuje identičan test u pogledu postojanja „dovoljno ozbiljne povrede“ koji je primenjen i pri utvrđivanju vanugovorne odgovornosti države članice za štetu prouzrokovanu povredom prava Evropske unije. Tačnije, Sud pravde ponavlja svoje stanovište iz predmeta *Braseri i Faktortejm* o izjednačavanju uslova vanugovorne odgovornosti države i Evropske unije, navodeći da uslovi pod kojima država članica može da postane odgovorna za štetu pričinjenu pojedincima povredom prava Evropske unije ne mogu da se, u odsustvu posebnog opravdanja, razlikuju od uslova kojima se određuje odgovornost Evropske unije u sličnim okolnostima.<sup>125</sup> Presudom u predmetu *Bergaderm*, učinjen je svakako važan korak u odnosu na Šopenšted formulu.<sup>126</sup>

Polazeći od stanovišta u spojenim predmetima *Braseri i Faktortejm*, Sud pravde u predmetu *Bergaderm* uvodi u pogledu uslova postojanja dovoljno ozbiljne povrede više različitih režima ispunjenosti datog uslova. Drugim rečima, vrši se „stepenovanje“ pomenutog uslova formulisanjem pretpostavki koje je u različitim slučajevima potrebno ispuniti za utvrđivanje odgovornosti Evropske unije. Kao ključni kriterijum za primenu strožih, odnosno povoljnijih uslova odgovornosti, uvodi se širina diskrecionih ovlašćenja kojima raspolaže donosilac akta.<sup>127</sup>

Istovremeno se napušta nekadašnji odlučujući kriterijum pravne prirode određenog akta, odnosno podela na zakonodavne i nezakonodavne akte. Novom formulom se, dakle, ustanovljava da pojedinačni ili opšti karakter određene mere nužno ne utiče na stepen diskrecionih ovlašćenja kojima raspolaže određeni organ pri donošenju akta.<sup>128</sup> Dok zakonodavni opšti akti, po pravilu, uvek uključuju visok stepen diskrecije, događa se da ona karakteriše i pojedinačne akte, poput odluka.<sup>129</sup>

124 T. C. Hartley, (2004), 206–207.

125 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 352/98, *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v. Commission of the European Communities*, para. 41.

126 S. Hargreaves, 81.

127 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 390/95, *Antillean Rice Mills NV v. Commission*, para. 58.

128 S. Hargreaves, 81.

129 Ipak, u nedavnoj sudskoj praksi pokazalo se da postoje slučajevi kod kojih organ pri usvajanju zakonodavnih akata nema nikakva ili ima jedino ograničena diskreciona ovlašćenja. Organ nema diskreciona ovlašćenja kada usvajanje akta predstavlja „isključivo aritmetički postupak“. V. presudu u spojenim predmetima br. 198/95, 171/96, 230/97, 174/98 i 225/99, *Comafrika SpA and Dole Fresh Fruit Europa Ltd & Co. v. Commission of the European Communities*, od 12. jula 2001. godine, ECR 2001, II-1975, para. 137, navedeno prema A. H. Türk, 275.

Za razliku od režima ustanovljenog *Šopenšted* doktrinom, novom *Bergaderm* formulom zahteva se ispunjenost uslova „dovoljno ozbiljne povrede“ u svakom konkretnom slučaju, bez obzira na to da li je donosilac akta raspolagao diskrecionim ovlašćenjima ili ne. S druge strane, *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 raspolagao većim ili manjim stepenom diskrecionih ovlašćenja.<sup>130</sup>

Dakle, prilikom utvrđivanja da li je u konkretnom slučaju pričinjena dovoljno ozbiljna povreda kao osnovno polazište uzima se širina diskrecionih ovlašćenja kojima je raspolagao odgovarajući organ. Naime, u pogledu odgovornosti Evropske unije na osnovu člana 340, stava 2 UFEU kao odlučujući test za utvrđivanje da je povreda prava Evropske unije dovoljno ozbiljna primenjuje se utvrđivanje postojanja „očiglednog i u velikoj meri ispoljenog nepoštovanja granica sopstvenih diskrecionih ovlašćenja od strane organa Evropske unije“ u slučajevima kada je organ raspolagao širokim diskrecionim ovlašćenjima.<sup>131</sup>

S druge strane, ukoliko je stepen diskrecionih ovlašćenja datog organa značajno umanjen ili nepostojeći, tada i obična povreda prava Evropske unije može da se okarakteriše kao dovoljno ozbiljna povreda.<sup>132</sup> Ipak, potrebno je imati u vidu da je u naknadnoj presudi u predmetu *Artigodan* utvrđeno da ne postoji automatska povezanost između odsustva diskrecionih ovlašćenja na strani date institucije, s jedne strane, i ispunjenosti uslova dovoljno ozbiljne povrede prava Zajednice, s druge strane.<sup>133</sup>

Takođe, iako je Sud pravde u predmetu *Bergaderm* izričito preuzeo merila za utvrđivanje odgovornosti iz presude u spojenim predmetima *Braseri i Faktortejm*, on se ipak nije upuštao u ocenu ispunjenosti elemenata koji su previđeni tzv. „drugim delom testa“ u presudi *Braseri i Faktortejm*. Stoga Sud pravde u tom predmetu ne pristupa oceni ispunjenosti kriterijuma jasnoće i preciznosti povređenog akta, složenosti situacije, kao i subjektivnih elemenata utvrđenih u *Braseri i Faktortejm*. Značajno je, međutim, da su pomenuti elementi iz *Braseri i Faktortejm*, koji su obuhvaćeni tzv. „drugim delom testa“, nastavili da egzistiraju i u novijoj praksi Suda pravde razvijenoj nakon *Bergaderma*.<sup>134</sup>

Nova formula *Bergaderm*, po rečima Tridimasa (*Tridimas*), ne predstavlja samo puku zamenu prethodne, već ima šire polje primene. Dok je prethodna *Šopenšted* formula isključivo regulisala uslove postojanja odgovornosti za štetu

130 A. H. Türk, 264.

131 Analogno se primenjuje i na odgovornost države članice za povredu prava Evropske unije. V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 352/98, *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v. Commission of the European Communities*, para. 43.

132 J. Steiner, C. Twigg-Flesner, L. Woods, *EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2006<sup>9</sup>, 296–297.

133 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 429/05, *Artigodan GmbH v. European Commission*, para. 59.

134 V. između ostalog, presudu u spojenim predmetima br. 198/95, 171/96, 230/97, 174/98 i 225/99, *Comafrika SpA and Dole Fresh Fruit Europe v. Commission of the European Communities*, para. 138–149 i presudu u predmetu br. 364/03, *Medici Grimm KG v. Council*, od 26. januara 2006. godine, ECR II-79, para. 79 i 87.



prouzrokovanu zakonodavnim aktima, nova formula je sveobuhvatnija budući da sadrži test kojim se utvrđuje odgovornost Evropske unije u svim oblastima njene aktivnosti.<sup>135</sup>

Najzad, *Bergaderm* formula se, za razliku od *Šopenšted* formule, takođe primenjuje i na slučajeve gde je šteta prouzrokovana upravnim aktom ili postupanjem, što ranije nije postojalo u slučajevima koji su rešavani u vreme važenja *Šopenšted* formule.<sup>136</sup> Širenjem oblasti primene testa dovoljno ozbiljne povrede, time što je on počeo da se primenjuje ne samo na slučajeve kada je šteta prouzrokovana zakonodavnim, već i upravnim aktima, dodatno je otežana mogućnost pojedinaca da ostvare naknadu štete.

Do sada se u praksi Suda pravde pokazalo kao naročito teško dosuđivanje naknade štete u slučajevima kada je povreda prava Evropske unije nastala kao posledica postupanja nacionalnih sudskih organa. U tim slučajevima se umesto opšteg testa „dovoljno ozbiljne povrede“ primenjuje poseban test „očigledne povrede“, koji je znatno stroži.<sup>137</sup>

Uspešnost ostvarivanja zahteva za naknadu štete svakako ne otežava jedino restriktivnost *Bergaderm* formule u pogledu tumačenja koncepta „dovoljno ozbiljne povrede“. Naime, pored elementa „dovoljno ozbiljne povrede“ i drugi elementi uslova nezakonitosti akta ili postupanja koji su predstavljeni u ovom delu tumače se veoma strogo, čak i u slučajevima kada Evropska unija nije raspolagala diskrecionim ovlašćenjima u pogledu njihovog donošenja. Stoga, obična povreda, po pravilu, nije dovoljna za postojanje odgovornosti, već se zahteva kvalifikovani oblik protivpravnosti za ostvarivanje prava na naknadu štete.<sup>138</sup>

### 2.1.2. Drugi materijalnopравни uslov: postojanje štete

Drugi materijalnopравни uslov za vanugovornu odgovornost Evropske unije odnosi se na postojanje štete koju je pretrpeo tužilac. Praksa Suda pravde kojom se preciziraju štete koje se dosuđuju po tužbama za naknadu štete je veoma razvijena.<sup>139</sup> U doktrini prevladuje shvatanje da Sud pravde veoma ekstenzivno tumači pojam štete koja se dosuđuje.<sup>140</sup> Takvo shvatanje je prevashodno uteme-

135 T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2006<sup>2</sup>, 578.

136 M. Mlinarić, 16.

137 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 224/01, *Gerhard Köbler v. Republik Österreich*, para. 53 i 56. V. više o tome u: J. Čeranić, „Odgovornost države na naknadu štete pojedincima zbog povrede prava Evropske unije – ocena primene režima odgovornosti dvadeset godina nakon presude *Francovich*“, u: *Odgovornost za štetu, naknada štete i osiguranje* (ur. Zdravko Petrović, Vladimir Čolović), Udruženje za odštetno pravo, Institut za uporedno pravo i Prvosudna akademija, Beograd 2017, 92–96.

138 A. H. Türk, 276.

139 K. Lenaerts, D. Arts, I. Maselis, 396–400; A. Vaquer, „Damage“, in: *Tort Law of the European Community* (eds. Helmut Koziol and Reiner Schulze), Wien 2008, 23–45.

140 D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, 436; A. G. Toth, „The Concepts of Damage and Causality as Elements of Noncontractual Liability“, in: *The Action for Damages in Community Law* (eds. Ton Heukels and Alison McDonnell), The Hague 1997, 179–198; J. Wakefield, *Judicial Protection Through the Use of Article 288(2)*, Kluwer Law International, The Hague 2002, 202–213.

ljeno na izvesnim presudama Suda pravde, kao i na mišljenjima opštih pravoza-  
stupnika.<sup>141</sup>

Iz navedene prakse, najpre, proizilazi da Sud pravde dosuđuje kako naknadu stvarne štete, tako i izgubljene dobiti,<sup>142</sup> kao i da je cilj naknade štete da se u najvećoj mogućoj meri obezbedi naknada za lice koje trpi posledice nezakonitog postupanja institucije Zajednice, odnosno današnje Evropske unije, i otklanjanje drugih posledica kako bi se lice i njegova imovina doveli u stanje u kom su bili pre štetnog događaja, kao da on nije ni nastupio.<sup>143</sup>

Pored toga, iz prakse Suda pravde proizilazi da je naknada dosuđivana u pogledu i materijalne i nematerijalne štete. U vidove naknade nematerijalne štete spadaju, između ostalog, naknada usled prouzrokovane anksioznosti, pretrpljenog psihičkog bola,<sup>144</sup> kao i narušavanja profesionalne reputacije.<sup>145</sup>

U literaturi se, međutim, opravdano naglašava da iako se princip vraćanja u pređašnje stanje retko ostvaruje posredstvom nenovčane naknade, kao npr. u slučaju poništaja nezakonitog akta,<sup>146</sup> vraćanje u pređašnje stanje se, po pravilu, uspostavlja novčanom naknadom, koja obuhvata naknadu materijalne i nematerijalne štete.<sup>147</sup> Iz načela vraćanja u pređašnje stanje dalje proizilazi da novčana naknada štete koju dosuđuje Sud pravde obuhvata i različite vrste kamate. Budući da „naknada za pretrpljenu štetu ima za cilj vraćanje u pređašnje stanje u što većoj meri zbog posledica nezakonitog postupanja institucija Zajednice“,<sup>148</sup> prilikom odmeravanja naknade štete moraju da se uzmu u obzir „štetne posledice koje nastupaju usled proteka vremena“.<sup>149</sup> U pitanju su i zatezna i kompenzacijska kamata koje u izvesnoj meri upravo predstavljaju posledicu proteka vremena.<sup>150</sup>

141 V. između ostalog, mišljenje opšteg pravozaustupnika Kapotortija (*Capotorti*) u predmetu br. 238/78, *Ireks-Arkady v. Council and Commission*, od 04. oktobra 1979. godine, ECR 2955, ranije citiranu presudu u predmetu br. 74/74, *CNTA v. Commission*, para. 154; presudu u predmetu br. 167/94, *Nölle v. Council and Commission*, od 18. septembra 1995. godine, ECR II-2589; presudu u spojenim predmetima br. 56/74 i 60/74, *Kampffmeyer v. Commission and Council*, od 02. juna 1976. godine, ECR 711 i odluku u spojenim predmetima br. 104/89 i 37/90, *Mulder v. Council and Commission*, od 06. januara 2004. godine, ECR I-00001.

142 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 74/74, *CNTA v. Commission*, presudu u predmetu br. 48/05, *Franchet and Byk v. Commission*, od 08. jula 2008. godine, ECR II-1585.

143 V. između ostalog, ranije citirano mišljenje opšteg pravozaustupnika Kapotortija (*Capotorti*) u predmetu br. 238/78, *Ireks-Arkady v. Council and Commission* i presudu u predmetu br. 308/87, *Grifoni v. EAEC*, od 03. februara 1994. godine, ECR I-341, para. 40, navedeno prema D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, 436 i A. H. Türk, 283.

144 V. presudu u predmetu br. 110/63, *Willame v. Commission*, od 13. jula 1966. godine, ECR 649.

145 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 48/05, *Franchet and Byk v. Commission*, para. 411.

146 V. presudu u predmetu br. 416/04, *Kontouli v. Council*, od 27. septembra 2006. godine, ECR II-A-2 897. para. 187.

147 J. Wakefield, 205–206.

148 V. ranije citiranu odluku u spojenim predmetima br. 104/89 i 37/90, *Mulder and Others v. Council and Commission*, para. 63.

149 V. *ibidem*, para. 51.

150 A. van Casteren, „Article 215(2) EC and the Question of Interest“, in: *The Action for Damages in Community Law* (eds. Ton Heukels and Alison McDonnell), The Hague 1997, 199–200.



Razlikovanje ove dve vrste kamata je prvi put izvršeno u radnopravnim sporovima između službenika i Evropske unije, a vremenom je postalo karakteristično za praksu Suda pravde koja se odnosi na vanugovornu odgovornost za štetu zbog povrede prava Evropske unije. Oštećeni ima pravo na zateznu kamatu računajući od datuma presude kojom je utvrđena odgovornost Evropske unije.<sup>151</sup> Dakle, ona predstavlja posledicu kašnjenja sa izvršenjem obaveze isplate novčane naknade štete koja je utvrđena presudom.<sup>152</sup>

S druge strane, kompenzacijska kamata, koju Sud pravde dosuđuje pored zatezne kamate, određuje se kao „dodatna šteta koja je takođe uvek posledica proteka vremena, ali je za razliku od zatezne kamate, samo posredno povezana sa kašnjenjem u isplati. Kompenzacijska kamata se stoga javlja u slučajevima kada je usled proteka vremena nastupila šteta koja se sastoji u umanjivanju vrednosti novca“.<sup>153</sup> Dok je Sud pravde u početku samostalno i arbitrarno odmeravao iznos kamate koju dosuđuje,<sup>154</sup> vremenom je počeo da određuje kamatu na osnovu „stope određene od strane Evropske centralne banke za njene operacije refinansiranja“.<sup>155</sup>

Na početku pomenuto široko tumačenje pojma štete Suda pravde ipak trpi određena ograničenja. Pre svega, već prilikom utvrđivanja ispunjenosti uslova „postojanja neposredne uzročno-posledične veze“ često su u praksi prisutne teškoće prilikom dokazivanja da je nastupila izgubljena dobit. Izgubljena dobit se naknađuje samo ako nastupanje buduće štete može da se predvidi sa dosta sigurnosti.<sup>156</sup> O tome će biti više reči u okviru analize materijalnopravnog uslova postojanja uzročno-posledične veze.

Na drugom mestu, Sud pravde po pravilu dosuđuje naknadu u pogledu nastale materijalne štete, a samo izuzetno naknađuje i nematerijalnu štetu. Naime, nematerijalna šteta najčešće se dosuđuje u radnopravnim sporovima između službenika i Evropske unije, kada se dosuđuje manji, simboličan iznos na ime nematerijalne štete, ili se pak sama presuda smatra dovoljnom satisfakcijom za tužioca.<sup>157</sup> Osim toga, Sud pravde je takođe dosuđivao naknadu štete i u slučajevima štete pretrpljene telesnom povredom ili oštećenjem zdravlja.<sup>158</sup> Nasuprot

151 K. P. E. Lasok, T. Millet, *Judicial Control in the European Union: Procedures and Principles*, Richmond Law & Tax Limited, Richmond 2004, 95.

152 A. van Casteren, 213.

153 *Ibidem*. 207. U tom pogledu vidi i ranije citiranu presudu u predmetu br. 308/87, *Grifoni v. EAEC*, para. 40, kao i ranije citiranu odluku u spojenim predmetima br. 104/89 i 37/90, *Mulder and Others v. Council and Commission*, para. 51.

154 A. Van Casteren, 202–203.

155 V. presudu u predmetu br. 160/03, *AFCon Management Consultants and Others v. Commission*, od 17. marta 2005. godine, ECR II-984, para. 132 i presudu u predmetu br. 48/01, *Vainker v. European Parliament*, od 03. marta 2004. godine, ECR II-197, para. 192 navedeno prema A. H. Türk, 291.

156 V. presudu u predmetu br. 56–60/74, *Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG and Others v. Commission and Council of the European Communities*, od 02. juna 1976. godine, ECR 1976, para. 71, navedeno prema V. Čorić Erić, (2014), 191.

157 V. Knežević Predić, Z. Radivojević, 123–126.

158 V. između ostalog, ranije citiranu presudu u predmetu br. 308/87, *Grifoni v. EAEC*, para. 37.

tome, Sud pravde izbegava da dosudi naknadu nematerijalne štete u sporovima u kojima se kao stranka pojavljuje privredni subjekt.<sup>159</sup>

Najzad, težak zadatak za tužioca predstavlja i to što je potrebno da dokaže da je nastupila stvarna, određena i merljiva šteta.<sup>160</sup> Dokazivanje postojanja ovih svojstava štete takođe doprinosi sužavanju granica koncepta štete koja se nadoknađuje. Dok Sud pravde zaista primenjuje restriktivan pristup prilikom utvrđivanja da li prouzrokovana šteta može da se okarakteriše kao stvarna i određena, to ne važi za njegovu procenu merljivosti štete.

Sud pravde je, između ostalog, u predmetu *Ribolovačko udruženje „San Pedro“* potvrdio da tužilac mora da dokaže da je šteta „stvarna“ kako bi mu Sud pravde dosudio naknadu.<sup>161</sup> U datom slučaju, oštećeni su naveli da su pretrpeli štetu zbog toga što im je bila uskraćena mogućnosti da se bave ribolovom. Međutim, Sud pravde je istakao da se šteta ne može smatrati „stvarnom“ ukoliko se radi samo o teoretskoj i hipotetičkoj šteti kao što je slučaj u ovom predmetu. Naime, šteta u ovom slučaju ne može da se okarakteriše kao stvarna budući da tužioci nisu uspeali da dokažu postojanje bilo kakvog posebnog prava ribolovaca na fiksnu količinu ulova, koje je u konkretnom slučaju bilo povređeno.<sup>162</sup>

Dalje, zahtev da šteta mora da bude „određena“ razmatran je kao jedno od centralnih pitanja u predmetu *Agraz*.<sup>163</sup> Sud pravde je u tom predmetu jasno istakao da će se šteta smatrati određenom, čak i kada je, zbog širokih diskrecionih ovlašćenja određenog organa Evropske unije koji je protivpravno postupio, nedostajala određenost u pogledu tačnog iznosa štete koja je pretrpljena i koju je potrebno naknaditi. Dakle, uprkos neodređenosti u pogledu iznosa štete, Sud pravde je odlučujući u drugom stepenu datu štetu okvalifikovao kao „određenu“ budući da je njeno postojanje bilo „nesporno“, a ne „hipotetičko“, odnosno da su postojeće cene bile приметно više nego što bi bile u slučaju da je dati organ Evropske unije postupio zakonito. Odmeravanje njenog iznosa ostavljeno je za kasnije.<sup>164</sup>

Zahtev za merljivošću štete odnosi se prevashodno na to da li je moguće da se opredeli iznos novčane naknade koju zahteva podnosilac. Međutim, u vezi sa zahtevom za „merljivošću štete“ javlja se i pitanje da li su tužioci ovlašćeni da osim novčane zahtevaju druge vrste naknade štete.<sup>165</sup> U predmetu *Galileo* u prvostepenom postupku Sud pravde zauzeo je jasan stav da je on taj koji je ovlašćen

159 V. presudu u predmetu br. 13/96, *TEAM v. Commission*, od 29. oktobra 1998. godine, ECR II-4073, para. 77. navedeno prema J. Wakefield, 209–210.

160 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 415/03, *Cofradía de Pescadores „San Pedro“ de Bermeo and Others v. Council*, para. 110, presudu u spojenim predmetima br. 3/00 i 337/04, *Pitsiorlas v. Council and ECB*, od 27. novembra 2007. godine, para. 319–320.

161 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 415/03, *Cofradía de Pescadores „San Pedro“ de Bermeo and Others v. Council*, para. 111–146.

162 *Ibidem*, para. 113–119 i 146–148.

163 V. presudu u predmetu br. 285/03, *Agraz and Others v. Commission*, od 26. novembra 2008. godine, ECR II-00285, navedeno prema K. Gutman, 735.

164 *Ibidem*, para. 30–42, 50.

165 K. Gutman, 736.

da dosudi bilo koji vid odštete koji je u skladu sa „opštim načelima vanugovorne odgovornosti koja su zajednička pravima država članica“, uključujući i naknadu u naturalnom obliku. Štaviše, u presudi u predmetu *Galileo* ističe se da Sud pravde može, ako je neophodno, da naloži i određeno činjenje ili nečinjenje.<sup>166</sup>

Iz svega izloženog proizilazi da se u pogledu utvrđivanja ispunjenosti zahteva za merljivošću štete koriste daleko blaži kriterijumi pred Sudom pravde u odnosu na merila koje se primenjuju u pogledu ispunjenosti uslova postojanja stvarne i određene štete.

### 2.1.3. Treći materijalnopравни uslov: postojanje uzročno-posledične veze

Postojanje uzročno-posledične veze između postupanja organa i službenika Evropske unije i nastanka štete Sud pravde ustanovio je kao treći materijalnopравни uslov za postojanje vanugovorne odgovornosti Evropske unije još u predmetu *Litike* i on je kasnije u neizmenjenom obliku potvrđen u predmetu *Bergaderm*.<sup>167</sup> Sud pravde u tom pogledu ističe da odgovornost nekadašnje Evropske zajednice, današnje Evropske unije, može da postoji jedino kada šteta predstavlja „dovoljno neposrednu posledicu nezakonitog postupanja“ institucije Evropske unije.<sup>168</sup> Drugim rečima, ukoliko navodna šteta ne proizilazi neposredno iz takvog akta ili postupanja, već je previše posredna ili udaljena od njih, onda uslov „dovoljno neposredne posledice“ nije ispunjen, pa stoga ne postoji ni obaveza Evropske unije da naknadi štetu.<sup>169</sup> Sud pravde je ovo rezonovanje kasnije počeo da primenjuje i na slučajeve u kojima je odlučivao o odgovornosti države članice za štetu prouzorkovanu povredom prava Evropske unije.<sup>170</sup>

Tri ključna problema javljaju se u vezi sa dokazivanjem uzročnosti u praksi. Prvi se odnosi na složene i međusobno nedovoljno usklađene formulacije kojima Sud pravde pribegava prilikom utvrđivanja sadržine uslova postojanja uzročnosti. Drugi problem tiče se utvrđivanja da li je došlo do prekida uzročnog toka, a treći

166 V. presudu u predmetu br. 279/03, *Galileo International Technology LLC and Others v. Commission*, od 10. maja 2006. godine, ECR II-1291, para. 63–73.

167 V. presudu u predmetu br. 4/69, *Alfons Lütticke GmbH v. Commission of the European Communities*, od 28. aprila 1971. godine, ECR 1971, 325 i ranije citiranu presudu u predmetu br. 352/98, *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v. Commission of the European Communities*; A. G. Toth, (1997), 179–198.

168 V. presudu u spojenim predmetima br. 64 i 113/76, 167 i 239/78, 27, 28 i 45/79, *Dumortier Frères SA and Others v. Council*, presuda od 19. maja 1982. godine, ECR 3091, para. 21, presudu u predmetu br. 333/01, *Karl L. Meyer v. Commission*, od 13. februara 2003. godine, ECR II-117, para. 32, presudu u predmetu br. 28/03, *Holcim AG v. Commission*, presuda od 21. aprila 2005. godine, ECR II-1357, para. 119 i ranije citiranu presudu u spojenim predmetima br. 3/00 i 337/04, *Pitsiorlas v. Council and ECB*, para. 292.

169 V. ranije citiranu presudu u spojenim predmetima br. 64 i 113/76, 167 i 239/78, 27, 28 i 45/79, *Dumortier Frères SA and Others v. Council*, para. 21.

170 V. presudu u predmetu br. 446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation v. Commissioners of Inland Revenue*, od 12. decembra 2006. godine, ECR I-11753; T. Tridimas, „Liability for Breach of Community law: Growing Up and Mellowing Down?“, *Common Market Law Review* vol. 38, 2/2001, 301–332.

se odnosi na utvrđivanje da li uzročno-posledična veza može da se okarakterise kao neposredna, odnosno bliska.<sup>171</sup> Ovi problemi dodatno otežavaju i inače težak položaj tužioca na kojem je teret dokazivanja uzročno-posledične veze.<sup>172</sup> Pored toga, problemi se javljaju i kod primene instituta podeljene odgovornosti između Evropske unije i država članica. Podeljena odgovornost javlja se u situacijama kada pretrpljena šteta nije prouzrokovana isključivo komunitarnim ili nacionalnim aktom, već predstavlja rezultat uzajamnog doprinosa organa Evropske unije i nacionalnih organa.<sup>173</sup> U suštini, radi se o slučajevima kod kojih su i organi Evropske unije i države članice istovremeno odgovorni za nastalu štetu.<sup>174</sup>

U slučajevima eventualnog postojanja podeljene odgovornosti, tužilac je u cilju povećanja izgleda za što veći uspeh u ostvarivanju zahteva za naknadu štete u obavezi da dokaže bliskost između akta i štete i da u izvesnim situacijama, kada to zahtevaju okolnosti konkretnog slučaja, paralelno postupuje pred nacionalnim sudom i Sudom pravde. U teoriji se prigovara komplikovanom režimu koji u izvesnim situacijama nalaže paralelno pokretanje postupka pred nacionalnim sudom i Sudom pravde i iznose se predlozi u cilju njegovog pojednostavljenja kako bi se olakšao postupak efikasnog ostvarivanja zahteva za naknadu štete.<sup>175</sup> U narednom tekstu će se, bez upuštanja u detaljnije izučavanje instituta podeljene odgovornosti, predstaviti prethodno navedeni problemi koji otežavaju utvrđivanje uzročnosti u praksi.

### 2.1.3.1. Složene i nedovoljno usklađene formulacije uzročnosti

Sud pravde je u svojoj praksi pribegavao različitim formulacijama prilikom određivanja ovog uslova. U nekim slučajevima one su bile veoma složene i međusobno nepodudarane.<sup>176</sup> Tako Sud pravde u različitim presudama nakon navođenja zajedničkog zahteva da „šteta mora da predstavlja dovoljno neposrednu posledicu akta ili postupanja koje se osporava“ pribegava različitim dopunama te

171 A. Biondi, M. Farley, *The Right to Damages in European Law*, Kluwer Law International, The Hague 2009, 148–152; D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, 436.

172 Presuda u predmetu br. 40/75, *Société des Produits Bertrand SA v. Commission of the European Communities*, od 21. januara 1976. godine, ECR I-00001.

173 V. Ćorić Erić, „Podeljena odgovornost Evropske unije i države članice“, *Strani pravni život* 3/2012, 366; A. Ward, *Judicial Review and the Right of Private Parties in EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2007<sup>2</sup>, 375–90.

174 Do toga može doći u situacijama koje bi mogle da se razvrstaju u dve grupe. Podela je izvršena prema tome da li države članice postupaju kao agenti Evropske unije ili se radi o zajedničkom donošenju nezakonitih odluka od strane država članica i Evropske unije. U prvu grupu potpadaju slučajevi gde nacionalni organi države članice sprovode ili izvršavaju nezakonit akt Evropske unije, odnosno u pitanju su situacije u kojima je potrebno preduzimanje nacionalnih mera za sprovođenje prava Evropske unije. U drugoj grupi radi se o slučajevima kada države članice i institucija Evropske unije, najčešće Komisija, zajednički odlučuju. Do toga dolazi, između ostalog, u oblasti spoljne trgovine, gde je državama članicama dozvoljeno da ograniče uvoz robe iz trećih država po dobijanju dozvole od Komisije. V. Ćorić Erić, (2012), 366–368.

175 Više o tome u: *ibidem*, 364–375.

176 K. Gutman, 725; A. H. Türk, 291.

formulacije. Na primer, u presudi u predmetu *Sungro*, Sud pravde dodaje da takva uzročno-posledična veza mora da „predstavlja *odlučujući* uzrok nastanka štete“,<sup>177</sup> dok je s druge strane, u presudi u predmetu *Atlantik Kontejner Lajn AB*, Sud pravde istakao da „dati akt predstavlja *blizak* uzrok nastale štete“ (istakao autor).<sup>178</sup>

Upravo su ovakve nedovoljno usklađene formulacije posledice pristupa Suda pravde prema kojem on od slučaja do slučaja tumači uslov uzročnosti, prilagođavajući ga okolnostima svakog pojedinačnog slučaja. Ova nepodudarna određenja uslova uzročnosti negativno se odražavaju na pravnu sigurnost pojedinca u pravnom poretku Evropske unije i otežavaju njegov položaj u postupku pokrenutom tužbom za naknadu štete zbog povrede prava Evropske unije.<sup>179</sup>

### 2.1.3.2. *Utvrđivanje da li je u pojedinom slučaju nastupio prekid uzročnog toka*

Prekid uzročnosti može da nastupi kako u izvesnim slučajevima kada je šteta prouzrokovana aktima državnih organa, tako i kada je sam oštećeni svojim ponašanjem doprineo nastanku štete ili nije preduzeo mere da spreči dalju štetu.<sup>180</sup>

Kada je u pitanju delovanje države članice, uzročno-posledična veza može da bude prekinuta kada je šteta prouzrokovana aktom državnog organa koji raspolaže širokim diskrecionim ovlašćenjima u primeni komunitarnog prava. Međutim, s druge strane, smatra se da ova veza nije prekinuta ako je nacionalni organ usvojio sporni akt postupajući po vezanoj nadležnosti. Razlikovanje datih situacija u praksi predstavlja težak zadatak za tužioce i nesumnjivo ometa i komplikuje postupak efikasnog ostvarivanja zahteva za naknadu štete pred sudovima.<sup>181</sup>

Kada je reč o ponašanju oštećenog lica, iz prakse Suda pravde proizilazi da oštećeni mora da postupa sa razumnom pažnjom kako bi sprečio nastanak štete ili bar umanjio njene razmere onda kada je do štete došlo.<sup>182</sup> U suprotnom, dolazi do prekida uzročnog toka, čak i onda kada je navodno nezakonit akt ili postupanje Evropske unije doprinelo nastanku štete. Reč je, dakle, o situacijama kada oštećeno lice nije postupalo sa potrebnom pažnjom a takvo ponašanje je predstavljalo neposredni ili odlučujući uzrok nastanka štete.<sup>183</sup>

177 V. između ostalog, presudu u spojenim predmetima br. 252, 271 i 272/07, *Sungro, SA and Others v. Council and Commission*, od 20. januara 2010. godine, ECR II-55, para 47.

178 V. odluku u predmetu br. 113/04, *Atlantic Container Line AB and Others v. Commission*, od 12. decembra 2007. godine, ECR II-171, para 31.

179 Upravo ovakav kazuistički pristup Suda pravde doveo je do pojave suprotstavljenih mišljenja u pravnoj literaturi u vezi sa stepenom usklađenosti jurisprudencije Suda pravde u pogledu uslova postojanja uzročno-posledične veze. Uporedi npr. stav A. G. Toth, 198, sa I. C. Durant, „Causation“, in: *Tort Law of the European Community* (eds. Helmut Koziol and Reiner Schulze), Wien 2008, 71, navedeno prema K. Gutman, 725.

180 A. Biondi, M. Farley, 148–152.

181 V. Knežević Predić, Z. Radivojević, 123.

182 V. ranije citiranu odluku u spojenim predmetima br. 104/89 i 37/90, *Mulder and Others v. Council and Commission*, para. 33.

183 V. između ostalog odluku u predmetu br. 113/04, *Atlantic Container Line AB and Others v. Commission*, para. 32–33, navedeno prema K. Gutman, 729.

Iz sudske prakse proističe da će Sud pravde umanjiti ili čak odbiti zahtev za naknadu štete kada je podnositelj svojim ponašanjem doprineo nastanku štete.<sup>184</sup> U tom pogledu, Sud pravde pravi razliku između dve grupe slučajeva. Prva grupa predmeta odnosi se na radnopravne sporove između službenika i Evropske unije, kao i slučajevne naknade štete pretrpljene telesnom povredom ili oštećenjem zdravlja. U takvim situacijama, Sud pravde umanjuje iznos koji će dosuditi po osnovu naknade štete ukoliko podnositelj nije postupao sa potrebnom pažnjom prilikom nastupanja štete.<sup>185</sup> U drugoj grupi slučajeva koji se odnose na nastanak finansijske štete, Sud pravde je u celini odbijao zahteve za naknadu štete ako ona nije bila potpuno pripisiva tadašnjoj Zajednici, današnjoj Evropskoj uniji.<sup>186</sup>

### 2.1.3.3. *Utvrđivanje postojanja dovoljne bliskosti između akta i nastale štete*

Za utvrđivanje uzročno-posledične veze nije dovoljno dokazati da šteta ne bi nastupila u odsustvu nezakonitog akta, već je potrebno da se dokaže postojanje dovoljne bliskosti između nezakonitog akta ili postupanja i nastupele štete.<sup>187</sup> Dokazivanje postojanja dovoljne bliskosti između nezakonitog akta i nastupele štete, odnosno neposrednosti uzročno-posledične veze, predstavlja za tužioce veoma težak zadatak, naročito u slučaju kada se tužbom za naknadu štete zahteva naknada izgubljene dobiti. Izgubljena dobit je, naime, uglavnom previše udaljena i njeno utvrđivanje podrazumeva zaključivanje na osnovu pukih pretpostavki o tome šta se dogodilo.<sup>188</sup> U tom pogledu, Sud pravde u svojoj praksi ističe da on naknađuje štetu koja je „stvarna i određena“ što je već bilo predmet analize u delu koji se odnosi na uslov postojanja štete.<sup>189</sup>

Takođe, Sud pravde je u predmetu *Šneder Elektrik SA* istakao da ne postoji neposrednost uzročno-posledične veze u slučajevima kada je oštećeni imao pravo izbora u pogledu svog daljeg postupanja, odnosno kada nije bio u obavezi da preduzme radnju kojom je sam sebi naneo štetu.<sup>190</sup> Slično tome, Sud pravde je u presudi u predmetu *Internacionaler Hilfsfonds* našao da troškovi koje je oštećeni imao povodom podnošenja pritužbe ombudsmanu ne mogu da se smatraju

184 Kada je oštećeni doprineo svojim ponašanjem nastanku štete postoji mogućnost da se visina naknade smanji ili da se Evropska zajednica potpuno oslobodi od odgovornosti. V. V. Knežević Predić, Z. Radivojević, 123.

185 V., npr. ranije citiranu presudu u predmetu br. 308/87, *Grifoni v. EAEC*, para. 17, navedeno prema J. Wakefield, 221–223.

186 V. presudu u predmetu br. 175/94, *International Procurement Services v. Commission*, od 24. marta 1998. godine, ECR II-729, para. 58. V. više o tome u: A. H. Türk, 295–296; Finansijska šteta predstavlja vid materijalne štete koji se odnosi na finansijsko poslovanje, za razliku od drugih oblika materijalne štete koje su prouzrokovane nastupanjem telesnih povreda, oštećenjem imovine, kao i povredama prava u vezi sa radnim odnosom.

187 D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, 437.

188 *Ibidem*.

189 V. između ostalog i ranije citiranu presudu u spojenim predmetima br. 3/00 i T-337/04, *Pitsiorlas v. Council and ECB*.

190 V. presudu u predmetu br. 440/07, *Commission of the European Communities v. Schneider Electric SA*, od 16. jula 2009. godine, ECR I-06413, para. 205–206.



štetom koju je „neposredno prouzrokovala“ institucija u smislu člana 340 UFEU, budući da oštećeni nije bio u obavezi da pokrene taj postupak pred ombudsmanom. Stoga kriterijum postojanja „neposredne uzročno-posledične veze“ nije zadovoljen.<sup>191</sup>

## 2.2. *Procesnopravni uslovi za vanugovornu odgovornost za štetu*

Procesnopravni uslovi za odgovornost za štetu dele se na opšte i posebne. Opšti uslovi odnose se na prihvatljivost svake vrste tužbe koja je predviđena Osnivačkim ugovorima, dok se posebni uslovi odnose samo na tužbu za naknadu štete koja se podnosi Sudu pravde.

U okviru analize procesnopravnih uslova, najpre će biti predstavljeni uslovi koji se odnose na postojanje procesne legitimacije, samostalnost i blagovremenost tužbe za naknadu štete. Oni na osnovu prethodno uvedene sistematizacije spadaju u posebne procesnopravne uslove. Nakon njihovog predstavljanja, biće izloženi i drugi procesnopravni uslovi koji moraju da se ispune kako bi se tužba za naknadu štete smatrala prihvatljivom. Oni se pre svega odnose na sadržinu tužbe koja je usmerena na dokazivanje ispunjenosti tri materijalnopravna uslova: nezakonitosti mere, postojanja uzročnosti i štete.<sup>192</sup> Među procesnopravnim uslovima koji se tiču same sadržine tužbe postoje i opšti i posebni procesnopravni uslovi.

U narednim redovima, prvo će biti analizirana pitanja aktivno legitimisanih subjekata u postupcima pokrenutim tužbom za naknadu štete, budući da je pitanje pasivno legitimisanih subjekata već bilo razmatrano u okviru ovog poglavlja u delu koji se bavi analizom uslova nezakonitosti mere.

### 2.2.1. *Legitimacija za podnošenje tužbe*

Privatni tužioci (fizička i pravna lica) imaju pravo da traže naknadu štete od Evropske unije, isto kao i države članice. U praksi najveći broj tužbi zapravo i potiče od privatnih lica. Za razliku od drugih vrsta tužbi koje se garantuju Osnivačkim ugovorima, pre svega tužbe za poništaj i tužbe zbog propuštanja, specifičnost tužbe za naknadu štete ogleda se u tome što se njom ne traži ispunjenje dopunskih uslova na strani fizičkih i pravnih lica kao tužioca.

Privatni tužioci stoga ne moraju posebno da dokazuju svoju procesnu legitimaciju za podnošenje tužbe za naknadu štete, odnosno ne moraju da dokazuju postojanje posebnog pravnog interesa za podnošenje tužbe, što inače u pravu Evropske unije predstavlja veoma težak zadatak.<sup>193</sup> Umesto toga, oni se zajedno sa državama članicama svrstavaju u kategoriju privilegovanih tužilaca.<sup>194</sup>

191 V. presudu u predmetu br. 331/05, *Internationaler Hilfsfonds v. Commission*, od 28. juna 2007. godine, ECR I-5475, para. 25–30, navedeno prema K. Gutman, 729.

192 K. Gutman, 711–712.

193 V. Ćorić, A. Knežević Bojović, S. Vukadinović, „Odštetni zahtevi pred nadnacionalnim sudovima“ u: *Naknada štete i osiguranje – savremeni izazovi* (ur. Zdravko Petrović, Nataša Mrvić Petrović), Beograd 2016, 174.

194 C. Turner, T. Storey, 99.

Bitno je napomenuti da se od tužioca koji podnosi tužbu za naknadu štete ne zahteva da bude državljanin neke od država članica Evropske unije.<sup>195</sup> Pravo na tužbu može da se ustupi drugom licu pod uslovom da se time ne zloupotrebljava pravo.<sup>196</sup>

I pored toga što se u okviru ovog dela analiza ograničava isključivo na procesnopravne uslove u postupku pred Sudom pravde, interesantno je da je Sud pravde postupkom davanja prethodnog mišljenja uticao i na sadržinu procesnopравnih uslova koji se zahtevaju u pogledu privatnih tužilaca pred nacionalnim sudovima u postupcima koji se pokreću zbog naknade štete prouzrokovane povredom prava Evropske unije.

Naime, Sud pravde postavio je pred nacionalne sudove granice ne samo u pogledu materijalnopравnih uslova za vanugovornu odgovornost za štetu prouzrokovanu povredom prava Evropske unije, o čemu je već bilo reči, već i u pogledu procesnopравnih uslova, pre svega onih koji se odnose na aktivnu legitimaciju privatnih tužilaca u pomenutim postupcima. U tom kontekstu, Sud pravde u svojim presudama ukazuje da aktivna legitimacija oštećenog pred nacionalnim sudom ne može da trpi veća ograničenja od onih koja su predviđena u pogledu aktivne legitimacije oštećenog u istovrsnim sporovima koji se vode pred nacionalnim sudovima, a na koje se isključivo primenjuju odredbe nacionalnog zakonodavstva.<sup>197</sup>

### 2.2.2. Zahtev za postojanjem prethodne odluke kojom se predmetni pravni akt oglašava ništavim

Zaštiti interesa oštećenih svakako doprinosi i stav Suda pravde prema kojem tužba za naknadu štete predstavlja samostalno pravno sredstvo u odnosu na tužbu za poništaj, odnosno tužbu za utvrđivanje propuštanja. Stoga dopuštenost tužbe, u načelu, nije uslovljena prethodnom odlukom Suda pravde kojom se određeni pravni akt oglašava ništavim.<sup>198</sup>

Nakon početnog kolebanja u predmetu *Plauman*,<sup>199</sup> u praksi Suda pravde učvrstilo se shvatanje da tužba za naknadu štete predstavlja samostalno pravno sredstvo u odnosu na tužbu za poništaj, odnosno tužbu za utvrđivanje propuštanja, te njeno podizanje, u načelu, nije uslovljeno prethodnom odlukom Suda

195 V. Knežević Predić, Z. Radivojević, 126; A. Čavoški, A. Knežević Bojović, D. Popović, 107.

196 M. Stanivuković, 107.

197 D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, 302 navedeno prema V. Ćorić, A. Knežević Bojović, S. Vukadinović, 174.

198 V. ranije citiranu 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*, od 24. oktobra 1974. godine, ECR 1055; V. Knežević Predić, Z. Radivojević, 121; P. Craig, G. De Burca, *EU Law – Texts, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2011<sup>5</sup>, 562–564.

199 Sud pravde je u predmetu *Plauman* praktično osporio samostalnost tužbe za naknadu štete, ne prihvativši u tom predmetu tužbu za naknadu štete bez prethodnog poništavanja akta koji je do štete doveo. V. presudu u predmetu br. 25/62, *Plaumann & Co. v. Commission of the European Economic Community*, para. 108.



pravde kojim se određeni pravni akt oglašava ništavim.<sup>200</sup> Tako je u predmetu *Merkur protiv Komisije*, Sud pravde jasno istakao da se o nezakonnosti akta može odlučivati i u samom postupku za naknadu štete.<sup>201</sup> Odlučivanje o nezakonnosti akta u postupku po tužbi za naknadu štete svakako ne dovodi do njegovog poništaja, već se samo utvrđuje nezakonnost akta.<sup>202</sup>

Ovde je, međutim, potrebno dati jednu važnu napomenu. Odustajanje Suda pravde od zahtevanja prethodno utvrđene nezakonnosti akta za nastanak vanu- govorne odgovornosti Evropske unije za štetu odnosi se isključivo na one slu- čajeve 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 procesno- pravni uslov za dopuštenost tužbe za naknadu štete.<sup>203</sup>

Razlog za ovakvo rešenje je jasan. Kada bi se dozvolilo privatnom tužiocu da tuži za naknadu štete nanete nezakonnim aktom Evropske unije po proteku kratkih rokova za poništaj akta koji mu je neposredno upućen, on bi podnoše- njem takve tužbe mogao da anulira posledice propuštanja prekluzivnog roka za podnošenje tužbe za poništaj. Kada je u pitanju podnošenje tužbe za štetu prou- zrokovanu zakonodavnim aktom, dešava se ponekad da je njen glavni cilj upravo utvrđivanje nezakonnosti zakonodavnog opšteg akta sudskom odlukom, a ne i samo dosuđivanje naknade. Iako utvrđivanje nezakonnosti akta u postupku po tužbi za naknadu štete, svakako, neće dovesti do njegovog poništaja, tužilac ra- čuna da će nadležan organ Evropske unije, po prirodi stvari, nastojati da navede- ni akt što pre zameni zakonitim aktom.<sup>204</sup>

Postojanje ovih, uslovno rečeno, „procesnih olakšica“ kod tužbe za naknadu štete nije se, međutim, pokazalo dovoljnim za porast broja uspešno ostvarenih tužbenih zahteva za naknadu štete pred Sudom pravde.

### 2.2.3. Blagovremenost tužbe

Pitanje blagovremenosti tužbe regulisano je članom 46 Statuta Suda pravde, dok se u praksi do sada pojavljivao mali broj slučajeva u kojima je ono bilo spor- no. Rok za podnošenje tužbe za naknadu štete protiv Evropske unije je pet godina i računa se od dana kada je nastupio događaj na kome se odgovornost zasniva.<sup>205</sup>

200 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 352/98, *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v. Commission* i ranije citiranu presudu u predmetu br. 43/72, *Merkur Außenhandel-GmbH & Co. KG v. Commission of the European Communities*; M. Stanivuković, 109; V. Knežević Predić, Z. Radivojević, (2008), 121.

201 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 43/72, *Merkur Außenhandel-GmbH & Co. KG v. Commission of the European Communities*.

202 M. Stanivuković, 109.

203 V. Ćorić, A. Knežević Bojović, S. Vukadinović, 174–175.

204 V. H. G. Schermers, D. F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, Kluwer Law International, New York 2001<sup>6</sup>, 548.

205 V. Protocol (No 3) on the Statute of the Court of Justice of the European Union, *Official Journal of the European Union* C 83/210, 30.03.2010, čl. 46.

Rok se prekida ako zainteresovano lice podnese zahtev za naknadu štete organu Evropske unije koji je štetu prouzrokovao. U tom slučaju, ukoliko organ ne odredi svoj stav ili odbije da naknadi štetu, podnosilac ima dodatni rok od dva meseca da pokrene postupak pred Sudom pravde radi utvrđivanja propuštanja ili poništaja akta kojim je zahtev odbijen.

Ako to učini, on i dalje može da traži naknadu posebnom tužbom za naknadu štete i to u roku od pet godina od dana kada je podneo zahtev odgovarajućem organu. Upućivanjem zahteva za naknadu štete organu koji ju je prouzrokovao, petogodišnji rok zapravo ponovo počinje da teče, pod uslovom da je tužilac u roku podneo tužbu za poništaj, odnosno za utvrđivanje propuštanja.<sup>206</sup> Tužba za naknadu štete često se u praksi podnosi istovremeno sa tužbom za poništaj akata Evropske unije ili sa tužbom za utvrđivanje propuštanja.<sup>207</sup>

U vezi sa blagovremenošću tužbe, u praksi Suda pravde pojavilo se kao sporno pitanje od kog trenutka se računa petogodišnji rok za podnošenje tužbe za naknadu štete. Drugim rečima, pojavila su se različita tumačenja prethodno spominjane formulacije iz člana 46 Statuta Suda pravde prema kojoj rok počinje da teče od dana „kada je nastupio događaj na kojem se odgovornost zasniva“. Sud pravde je u presudi u predmetu *Holcim* istakao da je događaj na kojem se zasniva odgovornost nastupio tek kada su „ispunjeni svi uslovi koji su potrebni za nastanak odgovornosti za štetu“. Prilikom dalje ocene ispunjenosti datih uslova u konkretnom slučaju, Sud pravde primenio je objektivni test, utvrđujući kada je šteta objektivno nastupila.<sup>208</sup>

Nasuprot tome, u prvostepenom postupku u predmetu *Dolianova i drugi*, Sud pravde je zauzeo drugačije stanovište. On je pri tumačenju formulacije „događaja na kojem se odgovornost zasniva“ primenio subjektivne kriterijume. Istakao je da događaj u konkretnom slučaju nije nastupio, odnosno da se šteta ne može smatrati „određenom“ sve dok oštećeni lično ne postane svestan njenog nastupanja.<sup>209</sup>

Sud pravde je odlučujući u postupku po žalbi istakao da je neophodna primena objektivnog kriterijuma prilikom utvrđivanja određenosti štete, odnosno utvrđivanja toga da li je došlo do nastupanja događaja. Svoj stav je obrazložio pozivajući se na potrebu zaštite pravne sigurnosti koja iziskuje da se pravila o zastarelosti tumače primenom objektivnih kriterijuma.<sup>210</sup>

Iako je Sud pravde u oba slučaja u postupcima po žalbi presuđivao u korist zaštite pravne sigurnosti koja podrazumeva primenu objektivnih kriterijuma prilikom tumačenja ispunjenosti materijalnopравnih uslova za odgovornost za štetu, i dalje postoje razlozi koji idu u prilog primene subjektivnog testa u takvim situacijama. Naime, primena objektivnog kriterijuma je u predmetu *Dolianova i drugi*

206 R. Etinski *et al.*, 165.

207 M. Stanivuković, 109.

208 V. presudu u predmetu br. 282/05 P, *Holcim (Deutschland) AG v. Commission*, od 19. aprila 2007, ECR I-2941, para 29–33, navedeno prema K. Gutman, 711.

209 V. presudu u predmetu br. 166/98, *Cantina sociale di Dolianova Soc. coop. rl and Others v. Commission*, od 23. novembra 2004. godine, ECR II-3998, para. 90 i 97.

210 V. presudu u predmetu br. 51/05 P, *Cantina sociale di Dolianova Soc. coop. rl and Others v. Commission*, od 17. jula 2008. godine, ECR I-05341, para. 59 i 63.

dovela do proglašavanja tužbe neblagovremenom i time je lišila privatnog tužioca čak i same mogućnosti da ostvari pravo na naknadu štete. Ovako restriktivno tumačenje uslova blagovremenosti tužbe za naknadu štete svakako će dodatno umanjiti broj uspešno ostvarenih ovakvih tužbenih zahteva pred Sudom pravde, kao uostalom i nedovoljnu popularnost ovog procesnopravnog sredstva kod tužilaca.

#### 2.2.4. Procesnopravni uslovi koji se tiču sadržine tužbe

Procesnopravni uslovi koji se odnose na sadržinu same tužbe grupišu se u opšte i posebne. U pogledu opštih procesnopravnih uslova koji se odnose na sadržinu tužbe merodavni su član 21 Statuta Suda pravde i član 120 Poslovnika Suda pravde, koji u tom pogledu sadrže identičnu odredbu. Datim članovima se, naime, uređuju elementi koje treba da sadrži svaka tužba koja je garantovana Osnivačkim ugovorima. Tačnije, oni predviđaju da svaka tužba, bez obzira na njenu vrstu, koja se podnosi u konkretnom slučaju, treba da sadrži lične podatke o tužiocu i tuženom, označenje predmeta spora, činjenične i pravne navode na kojima se zasniva tužbeni zahtev, kao i opredeljen tužbeni zahtev. Osim navedenih elemenata tužba za naknadu štete treba da sadrži i dokazne predloge ukoliko je moguće da oni budu navedeni u tužbi.<sup>211</sup>

Posebni procesnopravni uslovi koji su od značaja za sadržinu tužbe za naknadu štete nisu predviđeni odredbama Statuta Suda pravde i Poslovnika Suda pravde. Umesto toga, značajne smernice u pogledu preciziranja sadržine tužbe za naknadu štete pruža praksa Suda pravde. Tako, na primer, Sud pravde u presudi u predmetu *Golnisch protiv Evropskog parlamenta* ističe kao potrebno da bi se tužba za naknadu štete oglasila prihvatljivom da se njome na jasan način navedu dokazi kojima se potkrepljuju navodi o nezakonitosti mere, postojanju neposredne uzročno-posledične veze između akta ili postupanja i pretrpljene štete, kao i dokazi kojima se potkrepljuju navodi u pogledu prirode i obima nastale štete.<sup>212</sup> Dakle, reč je o dokazima kojima se potkrepljuju navodi o ispunjenosti ranije analiziranih materijalnopravnih uslova.

Sud pravde u svojoj praksi posebno naglašava da je potrebno pažljivo označiti tuženog, budući da tužena strana ne može da bude Evropska unija u celini. Umesto toga, mora se tačno naznačiti organ Evropske unije ili njegov službenik koji je svojim aktom ili postupanjem prouzrokovao štetu, budući da samo ti subjekti mogu da budu pasivno legitimisani u postupku za naknadu štete pred Sudom pravde.<sup>213</sup>

211 V. Rules of Procedure of the Court of Justice of 25 September 2012 (*Official Journal of the European Union*, L 265, 29.09.2012, as amended on 18 June 2013 (*Official Journal of the European Union*, L 173, 26.06.2013, p. 65) and on 19 July 2016 (*Official Journal of the European Union*, L 217, 12.8.2016, p. 69), član 120 i Protocol (No 3) on the Statute of the Court of Justice of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 83/210, 30.03.2010, član 21.

212 V. presudu u predmetu br. 42/06, *Gollnisch v. European Parliament*, od 19. marta 2010. godine, ECR II-01135, para. 77 i odluka u predmetu br. 376/04, *Polyelectrolyte Producers Group v. Council and Commission*, od 22. jula 2005. godine, ECR II-3007, para. 54.

213 V. presude u spojenim predmetima br. 63 i 69/72, *Wilhelm Werhahn Hansamühle and Others v. Council*, od 13. novembra 1973. godine, ECR 1229, navedeno prema C. Turner, T. Storey, 99.

Primetno je da organi Evropske unije koji se nalaze u ulozi tuženog veoma često ističu prigovor neprihvatljivosti tužbe za naknadu štete navodeći da podneta tužba ne sadrži sve potrebne elemente. Pri tome se pozivaju na već pomenuti član 21 Statuta Suda pravde i član 120, naročito stav 1, tačka c) Poslovnika Suda pravde kojim se zahteva da tužba sadrži činjenične i pravne navode na kojima se zasniva tužbeni zahtev.<sup>214</sup>

Imajući u vidu dosadašnji veoma mali broj uspešno ostvarenih tužbenih zahteva za naknadu štete pred Sudom pravde, bilo bi uputno da se Poslovníkom Suda pravde detaljno regulišu posebni procesnopravni uslovi koji se zahtevaju u pogledu sadržine tužbe za naknadu štete, umesto prepuštanja da tako značajno pitanje oblikuje sudska praksa. Na taj bi se način svakako u velikoj meri olakšao položaj tužilaca u postupcima pokrenutim tužbom za naknadu štete.

### 3. SPECIFIČNOSTI POSTUPKA ZA NAKNADU ŠTETE I REŽIMA IZVRŠENJA PRESUDA KOJIMA SE O NJOJ ODLUČUJE

Sud pravde dopušta podnošenje tužbe kojom se traži utvrđivanje odgovornosti Evropske unije onda kada još uvek nije moguće da tačan iznos štete bude novčano izražen. On o tom zahtevu donosi međupresudu pod uslovom „da će šteta uskoro da nastupi i da je predvidljiva sa dovoljnim stepenom izvesnosti“.<sup>215</sup> Čak i u slučaju kada oštećeni odmah podnese tužbu za naknadu štete, Sud pravde može da donese međupresudu kojom se utvrđuje odgovornost i obaveza Evropske unije da tužiocu naknadi štetu.

Međupresudom se ne određuje tačan iznos štete, već se prepušta strankama da to pitanje sporazumno reše. Ukoliko se u određenom roku ne postigne sporazum, svaka stranka dostavlja Sudu pravde sopstvenu procenu iznosa pretrpljene štete.<sup>216</sup> Sud pravde tada donosi konačnu presudu kojom određuje iznos štete koju treba nadoknaditi.<sup>217</sup> Na dosuđeni iznos naknade tužilac ima pravo na kamatu počev od datuma presude kojom je utvrđena odgovornost Evropske unije.<sup>218</sup>

Sud pravde nema nikakvu nadležnost u pogledu izvršenja svojih presuda. Organ koji je nadležan za izvršenje takođe zavisi od vrste postupka.<sup>219</sup> Prinudno izvršenje presuda Suda pravde vrši se po propisima građanskog postupka koji su na snazi u državi na čijoj se teritoriji izvršenje sprovodi.<sup>220</sup>

214 K. Gutman, 712.

215 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 56–60/74, *Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG and Others v. Commission and Council of the European Communities*, navedeno prema A. Čavoški, A. Knežević Bojović, D. Popović, 107.

216 *Ibidem*.

217 H. G. Schermers, D. F. Wealbroeck, (2001<sup>6</sup>), 568.

218 V. K. P. E. Lasok, T. Millet, *Judicial Control in the European Union: Procedures and Principles*, Richmond Law & Tax Limited, Richmond 2004, 95.

219 A. Čavoški, A. Knežević Bojović, D. Popović, 58.

220 V. čl. 280 i čl. 299 UFEU, navedeno prema V. Čorić Erić, (2014), 185.

#### 4. DOPRINOS RAZVOJA PRAKSE SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE OSTVARIVANJU ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA U EVROPI

Dok su pojedina ograničenja režima obeštećenja pred Sudom pravde vremenom otklonjena izmenama prava Evropske unije, drugi nedostaci ostali su suštinski neizmenjeni. U okviru ovog dela analiza se prevashodno usmereva na razvoj prakse Suda pravde, a ne na razvoj prava Evropske unije u celini, budući da je prilikom formulisanja materijalno-pravnih i procesno-pravnih uslova za vanugovornu odgovornost Evropske unije za štetu suštinsku ulogu odigrao upravo Sud pravde.

U narednim redovima prikazaće se najpre nedostaci koji nisu prevaziđeni uprkos razvoju prakse Suda pravde. Nakon toga biće izložena ograničenja koja su evolucijom prakse Suda pravde uspela da se otklone ili bar umanje, čime se doprinelo zaštiti ljudskih prava u Evropskoj uniji. Na kraju, razmotriće se i pojedini doktrinarni predlozi za dalje unapređenje zaštite ljudskih prava u Evropskoj uniji.

Kao prvo, deo odštetnog postupka koji se tiče dejstva presude kojom se dosuđuje naknada štete karakteriše jedno ograničenje koje vremenom nije prevaziđeno. Ono se ogleda u tome da tužbom za naknadu štete nije moguće otkloniti navodnu nezakonitost određenog akta, tj. obezbediti punu restituciju.<sup>221</sup>

Tako je Sud pravde još 1974. godine u predmetu *Merkur protiv Komisije* istakao da iako o nezakonitosti akta može da se odlučuje i u postupku za naknadu štete, to ne dovodi do njegovog poništaja, već jedino do utvrđivanja nezakonitosti akta.<sup>222</sup> Ovom stavu ostao je dosledan i u svojoj kasnijoj praksi, pa je tako u prvostepenom postupku u predmetu *Žego-Kere*, istražujući sve raspoložive procesne mogućnosti još jednom potvrdio da se predviđenom tužbom za naknadu štete ne može otkloniti navodna nezakonitost predmetne uredbe.<sup>223</sup>

Kao drugo, odštetni mehanizam pred Sudom pravde karakterišu i problemi koji se odnose na institut podeljene odgovornosti. Dimenzije tog problema nisu se vremenom umanjile niti kroz praksu Suda pravde niti posredstvom akata koji se donose u okviru Evropske unije. Jedno od glavnih ograničenja datog mehanizma predstavlja odsustvo mogućnosti tužioca da pokrene jedinstveni postupak protiv Evropske unije i države članice pred istim sudom kada sumnja da postoji podeljena odgovornost Evropske unije i država članica. Na taj način otežava se i komplikuje ostvarivanje zahteva za naknadu štete.

Tužilac stoga i dalje mora da traga za odgovarajućim pravnim sredstvima i da paralelno pokreće odvojene postupke protiv Evropske unije i države članice: jedan pred Sudom pravde a drugi pred nacionalnim sudom. Izbor odgovarajućeg

221 D. Vujadinović *et al.*, *Democracy and Human Rights in the European Union*, Faculties of Law of the University of Belgrade, POGESTEI Editions, Novi Sad and Nis 2009, 357.

222 M. Stanivuković, 109.

223 Presuda u predmetu br. 177/01, *Jego-Quere & Cie SA v. Commission of the European Communities*, od 03. maja 2002. godine, ECR 2002, II-02365, navedeno prema D. Vujadinović *et al.*, 357.

pravnog leka ne predstavlja nimalo jednostavan zadatak za tužioca, kao uostalom ni određivanje tuženog protiv kojeg se pokreće postupak za naknadu štete.<sup>224</sup>

Kao treće, restriktivan pristup Suda pravde u pogledu dosuđivanja naknade nematerijalne štete vremenom nije izmenjen, tako da on i dalje retko dosuđuje naknadu nematerijalne štete. Takođe, težak zadatak za tužioca i dalje predstavlja i to što je on taj koji treba da dokaže postojanje neposredne uzročno-posledične veze, naročito u pogledu izgubljene dobiti, kao i to da je šteta koja je nastupila „stvarna“ i „određena“.<sup>225</sup>

Kao četvrto, Sud pravde, uz retka odstupanja, primenjuje objektivne kriterijume prilikom procenjivanja da li je tužba bila podneta blagovremeno. Dobra strana ovog pristupa ogleda se u njegovoj usmerenosti na zaštitu pravne sigurnosti. Međutim, njegova primena u praksi često dovodi do odbacivanja tužbe kao neblagovremene, čime se tužilac lišava čak i same mogućnosti da ostvari pravo na naknadu štete.<sup>226</sup>

Čini se stoga da bi primena subjektivnog testa prilikom utvrđivanja ispunjenosti uslova blagovremenosti tužbe za naknadu štete predstavljala bolje rešenje, budući da bi znatno olakšala položaj tužioca u situacijama kada on tek naknadno sazna da je nastupila šteta. Iako je do sada Sud pravde u veoma malom broju slučajeva primenio subjektivni test, čini se da bi u perspektivi intenzivnija primena subjektivnih kriterijuma doprinela efikasnosti tužbe za naknadu štete, a samim tim i unapređenju zaštite ljudskih prava u Evropskoj uniji.<sup>227</sup>

S druge strane, razvoj prakse Suda pravde doveo je i do otklanjanja ili barem umanjivanja određenih nedostataka, što se pozitivno odrazilo na stepen zaštite ljudskih prava u Evropskoj uniji.

Kao prvo, Sud pravde je u praksi postepeno razvio pristup prema kojem ne dosuđuje naknadu štete isključivo u novčanom obliku, već postoji i mogućnost pružanja naknade u naturalnom obliku. To svakako predstavlja pozitivnu tendenciju budući da se na taj način doprinosi potpunijem ostvarivanju načela restitucije.<sup>228</sup>

Kao drugo, Sud pravde je u praksi dodatno precizirao elemente koje tužba za naknadu štete treba da sadrži. Naime, odredbe Poslovnika Suda pravde i Statuta Suda pravde sadrže opšte elemente koje treba da ima svaka vrsta tužbe garantovana Osnivačkim ugovorima, ali ne regulišu posebne procesnopravne uslove koji se tiču sadržine tužbe za naknadu štete. Sud pravde je, između osta-

224 J. Sahlstrand, 14–17.

225 Nasuprot tome, u pogledu utvrđivanja ispunjenosti zahteva za merljivost štete koriste se daleko blaži kriterijumi pred Sudom pravde u odnosu na merila koje se primenjuju u pogledu ispunjenosti zahteva nastanka stvarne i određene štete, navedeno prema A. H. Türk, 284.

226 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 51/05 P, *Cantina sociale di Dolianova Soc. coop. rl and Others v. Commission*, para. 59 i 63.

227 V. između ostalog ranije citiranu presudu u predmetu br. 166/98, *Cantina sociale di Dolianova Soc. coop. rl and Others v. Commission*, para. 90 i 97.

228 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 279/03, *Galileo International Technology LLC and Others v. Commission*, para. 63–73.



log, presudom u predmetu *Golniš protiv Evropskog parlamenta* iz 2010. godine izvršio doprinos u tom pogledu, o čemu je bilo reči u okviru ovog poglavlja.

Uprkos pokušaju Suda pravde da u praksi dodatno precizira sadržinu tužbe za naknadu štete, primetno je da organi Evropske unije koji se nalaze u ulozi tuženog u postupku veoma često ističu prigovor neprihvatljivosti tužbe za naknadu štete navodeći da podneta tužba ne sadrži sve potrebne elemente.<sup>229</sup> Stoga bi za dalje unapređenje zaštite ljudskih prava u Evropi bilo uputno da se Poslovníkom Suda pravde detaljno regulišu posebni procesnopravni uslovi koji se zahtevaju u pogledu sadržine tužbe za naknadu štete, umesto prepuštanja tih pitanja fluidnoj sudskoj praksi. Na taj način bi se povećao broj uspešno ostvarenih tužbenih zahteva za naknadu štete i došlo bi do porasta pravne sigurnosti u Evropskoj uniji.

Kao treće, materijalnopravni uslov nezakonitosti mere pretrpeo je bitne izmene u praksi Suda pravde, naročito u delu koji se odnosi na elemente postojanja mere podobne da dovede do odgovornosti za štetu, postojanja norme više pravne snage, kao i dovoljno ozbiljne povrede. Doprinos evolucije ova tri aspekata uslova nezakonitosti mere razvoju ljudskih prava je za sada, međutim, ostao ograničen.

Sud pravde je u praksi pribegavao ekstenzivnom tumačenju „mere institucije ili službenika Evropske unije“ koja može da dovede do odgovornosti za štetu u smislu člana 340 UFEU, tako da su njime obuhvaćeni ne samo akti, postupanja i propuštanja institucija i službenika Evropske unije nego i njenih drugih organa.<sup>230</sup> Uprkos ekstenzivnom tumačenju Suda pravde, propušteno je da se izmenama koje je uveo Ugovor iz Lisabona proširi krug organa Evropske unije povodom čijih akata, mera ili postupanja može da se podnese tužba za naknadu štete.

Iako je Sud pravde svakako doprineo proširivanju kruga subjekata koji su pasivno legitimisani u postupku po tužbi za naknadu štete, bitno je ovde učiniti jednu napomenu. Ekstenzivno tumačenje koje Sud pravde daje pojmu „institucija“ u smislu sadašnjeg člana 340 UFEU ograničeno je, budući da ne uključuje agencije koje nisu uspostavljene Osnivačkim ugovorima, već sekundarnim zakonodavstvom Evropske unije.

S obzirom na to što izmenu člana 340 UFEU nije realno očekivati u bliskoj budućnosti, trebalo bi da Sud pravde u prvo vreme svojim ekstenzivnijim tumačenjem pod pojam „institucija“ u smislu člana 340 UFEU podvede i agencije. Tako bi se uvela supsidijarna odgovornost Evropske unije za štetu koju prouzrokuju agencije, na isti način na koji je Evropska unija odgovorna za štetu koju pričinje njene institucije i službenici.<sup>231</sup>

229 K. Gutman, 712.

230 V. između ostalog ranije citiranu presudu u predmetu br. 250/02, *Autosalone Ispra Snc v. European Atomic Energy Community*, para. 41; slično tome, u presudi u predmetu *Lamberts protiv Ombudsmana* Sud pravde istakao je da pojam institucije u smislu člana 340 UFEU prevazilazi institucije koje su navedene u članu 7, st. 1 Protokola br. 2 uz UFEU i da „takođe obuhvata u pogledu sistema vanugovorne odgovornosti ustanovljene Ugovorom i sve druge organe Zajednice ustanovljene Ugovorom koji nastoje da doprinesu ostvarivanju ciljeva Zajednice“. V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 209/00, *Lamberts v. European Ombudsman*.

231 T. C. Hartley, (2007), 433–434.

Sud pravde je u predmetu *Šopenšted* utvrdio da postojanje povrede norme više pravne snage predstavlja jedan od neizostavnih elemenata nezakonitosti. Zahtevanje postojanje povrede norme više pravne snage dovodilo je u praksi do velikih problema, budući da je Sud pravde propustio da precizira značenje izraza „povreda norme više pravne snage“, kako u predmetu *Šopenšted*, tako i u narednim slučajevima u kojima ga je primenjivao. Stoga se opredeljenje Suda pravde da prilikom uspostavljanja novog testa u predmetu *Bergaderm* u potpunosti odustane od uslova „postojanja norme više pravne snage“ čini potpuno opravdanim, budući da je svrha usvajanja ove norme bila sasvim nejasna. Nakon presude u predmetu *Bergaderm*, Sud pravde je ostao dosledan svom stanovištu ne zahtevajući više „postojanje povrede norme više pravne snage“, čime je u tom pogledu izjednačio odredbe primarnog i sekundarnog prava. Zaokret koji je učinio Sud pravde u predmetu *Bergaderm* svakako je doprineo efikasnijoj zaštiti ljudskih prava u Evropi.

Zahtev za postojanjem dovoljno ozbiljne povrede Sud pravde je uveo u presudi u predmetu *Šopenšted* i on se primenjivao jedino u pogledu zakonodavnih akata. Vremenom je Sud pravde u predmetu *Bergaderm* izmenio sadržinu dovoljno ozbiljne povrede tako da je umesto do tada odlučujućeg kriterijuma pravne prirode određenog akta, odnosno podele na zakonodavne i nezakonodavne akte, pribegao, kao ključnom, kriterijumu diskrecionih ovlašćenja.<sup>232</sup>

Za razliku od režima ustanovljenog *Šopenšted* doktrinom, novom *Bergaderm* formulom ispunjenost uslova „dovoljno ozbiljne povrede“ zahteva se u svakom konkretnom slučaju, bez obzira na to da li donosilac akta jeste ili nije raspolažao diskrecionim ovlašćenjima. S druge strane, *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 raspolažao većim ili manjim stepenom diskrecionih ovlašćenja.<sup>233</sup>

Uprkos pomenutom „stepenovanju“ uslova dovoljno ozbiljne povrede, nova formula *Bergaderm* ne predstavlja samo puku zamenu prethodne, već ima šire polje primene. Dok je prethodna *Šopenšted* formula regulisala isključivo uslove postojanja odgovornosti za štetu prouzrokovanu zakonodavnim aktima, nova formula je sveobuhvatnija budući da sadrži test kojim se utvrđuje odgovornost Evropske unije u svim oblastima njene aktivnosti.<sup>234</sup> Najzad, *Bergaderm* formula se, za razliku od *Šopenšted* formule, takođe primenjuje i na slučajeve gde je šteta prouzrokovana upravnim aktom ili postupanjem, što ranije nije postojalo u slučajevima koji su rešavani u vreme važenja *Šopenšted* formule.<sup>235</sup> Širenjem oblasti primene testa dovoljno ozbiljne povrede dodatno je otežana mogućnost pojedinaca da ostvare naknadu štete, što se nadalje negativno odražava na nivo zaštite ljudskih prava u Evropi.

232 M. Mlinarić, 6.

233 A. H. Türk, 264.

234 T. Tridimas, 578.

235 V. kao primer ranije prakse u kojoj to nije bio slučaj ranije citiranu presudu u predmetu br. 145/83, *Stanley George Adams v. Commission of the European Communities*, para. 53–55, navedeno prema M. Mlinarić, 16.



Ipak, nastojanje da se u potpunosti sagleda uticaj evolucije formule dovoljno ozbiljne povrede na efikasnost tužbe za naknadu štete čini se za sada preuranjenim. Naime, presude donete nakon presude u predmetu *Bergaderm* ne slede dovoljno dosledno test iz *Bergaderma* u pogledu zahtevanja ispunjenosti uslova „očiglednog i u velikoj meri ispoljenog nepoštovanja granica diskrecionih ovlašćenja“.<sup>236</sup> Teško je predvideti doprinos date formule zaštiti ljudskih prava u poretku Evropske unije kada su granice same doktrine još uvek nejasne.

Ipak, sudeći po dostupnim podacima koji su bili razmatrani u okviru ovog poglavlja, evolucija formule „dovoljno ozbiljne povrede“, kao uostalom i drugih segmenata uslova nezakonitosti mere nije dovela do porasta broja presuda kojima se usvajaju zahtevi za naknadu štete pred Sudom pravde. U cilju pronalaženja rešenja kojim bi se umanjila restriktivnost primene „uslova nezakonitosti“ krenulo se u dva smera. Svi predlozi zasnivaju se na stanovištima koje je u praksi zauzeo Sud pravde.

Prva grupa predloga odnosi se na uvođenje objektivne vanugovorne odgovornosti Evropske unije za štetu. U literaturi se ona naziva i odgovornošću za štetu prouzrokovanu zakonitim aktom ili postupanjem.<sup>237</sup>

Dugo je Sud pravde samo nagoveštavao mogućnost uvođenja objektivne vanugovorne odgovornosti za štetu tadašnje Evropske zajednice.<sup>238</sup> Takva ideja je samo nakratko i zaživela u prvostepenim presudama Suda pravde iz 2005. godine koje su donete povodom pet srodnih predmeta.<sup>239</sup> U njima je utvrđeno da načelo objektivne odgovornosti Evropske zajednice za štetu predstavlja opšte načelo zajedničko pravima država članica u smislu sadašnjeg člana 340 UFEU. Sud pravde je pritom našao da se u konkretnim slučajevima primenjuju donekle izmenjeni uslovi vanugovorne odgovornosti. Tako se pored postojanja uzročno-posledične veze, a usled pomenute neispunjenosti „uslova nezakonitosti“, zahtevalo i nastupanje kvalifikovnog oblika štete. Tačnije, prema rečima Suda pravde, zahtevalo se postojanje štete neobičnog i posebnog karaktera.<sup>240</sup>

236 A. H. Türk, 271.

237 K. Gutman, 740.

238 U tom je pogledu Sud pravde upotrebio uslovnu formulaciju „ukoliko načelo odgovornosti Evropske unije za štetu prouzrokovanu zakonitim aktom bude dopušteno u pravu [Evropske unije]“ u presudi u predmetu br. 237/98 P, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Council and Commission*, od 15. juna 2000. godine, ECR I-4549, para 18.

239 V. presudu u predmetu br. 69/00, *FIAMM and FIAMM Technologies v. Council and Commission*, od 14. decembra 2005. godine, ECR II-5393, presudu u predmetu br. 383/00, *Beamglow Ltd v. European Parliament, Council and Commission*, od 14. decembra 2005. godine, ECR II-5459; presudu u predmetu br. 151/00, *Le Laboratoire du Bain v. Council and Commission*, od 14. decembra 2005. godine, ECR II-23, presudu u predmetu br. 320/00, *CD Cartondruck AG v. Council and Commission*, od 14. decembra 2005. godine, ECR II-27 i presudu u predmetu br. 135/01, 135/01, *Fedon & Figli Fedon & Figli and Others v. Council and Commission*, od 14. decembra 2005. godine, ECR II-00029, navedeno prema A. Thies, „Cases T-69/00, *FIAMM and FIAMM Technologies*, T-151/00, *Le Laboratoire du Bain*, T-301/00, *Fremaux*, T-320/00, *CD Cartondruck AG*, T-383/00, *Beamglow Ltd* and T-135/01, *Giorgio Fedon & Figli S. p. A., Fedon S. r. l. and Fedon America USA Inc.*“, *Common Market Law Review* vol. 43, 4/2006, 1145–1168.

240 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 69/00, *FIAMM and FIAMM Technologies v. Council and Commission*, para. 160, navedeno prema K. Gutman, 741.

Međutim, postupajući u drugom stepenu u ovim predmetima, Sud pravde je odstupio od ovakvog stava našavši da pravo Evropske unije za sada ne priznaje „načelo objektivne odgovornosti“ budući da ono ne proizilazi iz opštih načela zajedničkih državama članicama.<sup>241</sup> Iako koncept objektivne vanugovorne odgovornosti za štetu još nije zaživeo u pravu Evropske unije, brojni autori se opravdano zalažu za njegovo uvođenje, upravo zato da bi se na taj način uticalo na porast broja uspešno realizovanih zahteva za naknadu štete pred Sudom pravde i time doprinelo potpunijem ostvarivanju načela efikasne sudske zaštite.<sup>242</sup> Na tom putu zagovara se njegovo uvođenje putem sekundarnog zakonodavstva Evropske unije koje ima užu oblast primene.<sup>243</sup>

Druga grupa predloga koja je iznošena u cilju ublažavanja restriktivnosti primene uslova nezakonitosti mere polazi od stanovišta koje je zauzeo Sud pravde u presudi *Dilenkofer*.<sup>244</sup> Naime, u naučnim i stručnim krugovima se uz pozivanje na stav Suda pravde zauzet u toj presudi zagovara uvođenje efikasnijeg režima ostvarivanja prava na naknadu štete u slučajevima kada je šteta prouzrokovana povredom osnovnih prava.<sup>245</sup> Tačnije, polazi se od stava Suda pravde iz tog predmeta u kojem je utvrđeno da sadržina elementa dovoljno ozbiljne povrede nije fiksna, već zavisi od okolnosti konkretnog slučaja na koji se primenjuje. Drugim rečima, formula dovoljno ozbiljne povrede mora da se primeni tako da se prilagodi prirodi same povrede.<sup>246</sup> Iz ovakvog rezonovanja Suda pravde, dakle, proizilazi da je Sud pravde u slučajevima kada je šteta prouzrokovana povredom osnovnih prava u obavezi da uzme u obzir njihov poseban položaj, budući da ona predstavljaju kamen temeljac pravnog poretka Evropske unije.<sup>247</sup>

U dosadašnjoj praksi Suda pravde to po pravilu nije bio slučaj. Umesto toga, Sud pravde je prilikom ocene ispunjenosti uslova nezakonitosti primenjivao merila iz *Bergaderm* formule, što ne predstavlja najbolje rešenje.<sup>248</sup> Sud pravde bi u perspektivi trebalo da primenjuje izmenjen test postojanja „dovoljno ozbiljne

241 V. drugostepenu presudu u spojenim predmetu br. 120 i 121/06 P, *FIAMM and Others v. Council and Commission*, od 09. septembra 2008. godine, para. 175–176, navedeno prema K. Gutman, 743.

242 A. Thies, 1165–1167; K. Gutman, 740–744; K. Lenaerts, „Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law“, *International and Comparative Law Quarterly* vol. 52, 4/2003, 879–880.

243 M. Tjepkema, „Between Equity and Efficiency: the European Union’s No-Fault Liability“, *Review of European Administrative Law* 1/2013, 7–36.

244 V. ranije citiranu presudu u spojenim predmetima 178/94, 179/94, 188/94, 189/94 i 190/94, *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula and Trosten Knor v. Bundesrepublik Deutschland*, para. 24.

245 V. P. Aalto, (2011), 86; M. Mlinarić, 20–25.

246 *Ibidem*.

247 V. čl. 3, st. 5 Ugovora o Evropskoj uniji.

248 V. između ostalog, presudu u predmetu br. 341/07, *Sison v. Council*, od 23. novembra 2011. godine, ECR II-07915, para. 80; presudu u predmetu br. 40/12 P, *Gascogne Sack v. Commission*, od 26. novembra 2013. godine, ECR 768, para. 102; presudu u predmetu br. 50/12 P, *Kendrion v. Commission*, od 26. novembra 2013. godine, ECR 771, para. 106; presudu u pred-

povrede“ kada presuđuje da li je šteta nastupila povredom ljudskih prava. Ukoliko se, s jedne strane, radi o povredi apsolutnih ljudskih prava od kojih se ne može odstupiti, preporučljivo bi bilo da Sud pravde u svim takvim slučajevima smatra da je test ispunjen. Ukoliko se, s druge strane, radi o povredi ljudskih prava u pogledu kojih su odstupanja dopuštena, bilo bi uputno da se Sud pravde prilikom utvrđivanja ispunjenosti uslova dovoljno ozbiljne povrede, kao odlučujućem, rukovodi kriterijumom opravdanosti ograničenja ljudskih prava u skladu sa načelom proporcionalnosti.<sup>249</sup>

---

metu br. 611/12 P, *Jean-François Giordano v European Commission*, od 14. oktobra 2014. godine, ECR 147, para. 44.

249 U tom pogledu dobar, mada još uvek usamljen, primer predstavlja ranije citirana presuda u predmetu br. 611/12 P, *Jean-François Giordano v European Commission*, para. 49–53, navedeno prema M. Mlinarić, 24–27.



Poglavlje III  
NAKNADA ŠTETE PRED EVROPSKIM  
SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA



Institucionalno gledano sudska zaštita ljudskih prava koja se jemče Evropskom konvencijom i protokolima uz nju sprovodi se kako od strane nacionalnih sudova država članica, tako i posredstvom Evropskog suda.<sup>250</sup> U tom kontekstu pribegava se metafori o postojanju „dva koloseka zaštite ljudskih prava“. Tačnije, supsidijarni karakter zaštite ljudskih prava garantovanih Evropskom konvencijom, pretpostavlja postojanje sistema zaštite ljudskih prava koji se, uslovno rečeno, odvija na dva koloseka: najpre posredstvom sistema unutrašnjih pravnih lekova pred nacionalnim sudovima, a zatim i posredstvom procesnopravnih sredstva koja obezbeđuje Evropski sud.

Dakle, zbog izražene supsidijarne uloge Evropskog suda naročitu važnost u poretku ustanovljenom Evropskom konvencijom imaju domaći pravni lekovi. Subjekti ovlašćeni za podnošenje predstavki Evropskom sudu mogu da mu se obrate tek ako pred nacionalnim pravosuđem nisu bili u mogućnosti da efikasno zaštite svoje pravo.

Postupak koji se vodi pred Evropskim sudom usmeren je na utvrđivanje kršenja nekog od prava koja su garantovana Evropskom konvencijom ili dopunskim protokolima, ali nije nužno usmeren i na naknadu štete. Za razliku od režima obeštećenja uspostavljenog Osnivačkim ugovorima, režim ustanovljen Evropskom konvencijom ne predviđa samostalno procesnopravno sredstvo koje bi bilo usmereno isključivo na ostvarivanje naknade štete. Umesto toga, zahtev se u tom pogledu postavlja tek nakon podnošenja predstavke koja, uslovno govoreći, predstavlja procesnopravno sredstvo „opšte namene“, odnosno tužbu koja se podnosi u slučaju navodne povrede bilo kog ljudskog prava garantovanog Evropskom konvencijom ili dopunskim protokolima, dakle nezavisno od toga da li je u konkretnom slučaju došlo i do nastupanja štete. Poslovnik Evropskog suda dalje predviđa da podnosilac koji želi da dobije pravično zadovoljenje na osnovu člana 41 Evropske konvencije mora da istakne poseban zahtev u tom pogledu, nakon podnošenja predstavke, a u okviru roka koji je predviđen za podnošenje zapažanja o meritumu, ukoliko predsednik veća ne odredi drugačije.<sup>251</sup>

---

250 Commission Staff Working Document accompanying document to the 2010 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2010 Report, SEC(2011) 396 final, Brussels, 30.03.2011, 4.

251 V. pravilo 60 Poslovnika Evropskog suda.

U cilju što sveobuhvatnijeg sagledavanja režima obeštećenja u poretku ustanovljenom Evropskom konvencijom, predstavice se najpre struktura i karakter raspoloživih procesnopравnih sredstava posredstvom kojih se „na dva koloseka“ ostvaruje zaštita prava na naknadu štete prouzrokovane povredom prava ustanovljenih Evropskom konvencijom. Potom će biti razmotreni uslovi za odgovornost za štetu prouzrokovanu povredom Evropske konvencije, kao i specifičnosti režima izvršenja presuda Evropskog suda.

## 1. PROCESNOPRAVNA SREDSTVA ZA NAKNADU ŠTETE U SUDSKOM PORETKU USPOSTAVLJENOM EVROPSKOM KONVENCIJOM O LJUDSKIM PRAVIMA

Pre nego što se pristupi analizi raspoloživih procesnopравnih sredstava za naknadu štete prouzrokovane povredom Evropske konvencije biće ukratko objašnjena supsidijarna uloga Evropskog suda koja je značajno uticala na strukturu i karakter procesnopравnih sredstava kojima se pred Evropskim sudom ostvaruje pravo na naknadu štete.

Supsidijarna uloga Evropskog suda u obezbeđivanju poštovanja prava i sloboda proizilazi iz načela supsidijarnosti zaštite ljudskih prava garantovanih Evropskom konvencijom.<sup>252</sup> Reč je o jednom od osnovnih načela na kojima se zasniva sudski sistem uspostavljen Evropskom konvencijom. Evropski sud je dato načelo razvio u sudskoj praksi, sažeto ga formulišući u presudi u predmetu *Sisojeva i drugi protiv Letonije*: „[...] mehanizam zaštite osnovnih prava ustanovljen Evropskom konvencijom je supsidijaran nacionalnim sistemima zaštite ljudskih prava.“<sup>253</sup>

Prvobitni tekst Evropske konvencije nije poznao načelo supsidijarnosti koje se prvi put spominje u preambuli Protokola br. 16 uz Evropsku konvenciju, ali bez definisanja njegove sadržine.<sup>254</sup> Postojeći instituti međunarodnog prava ne mogu da doprinesu njegovom razumevanju budući da je reč o veoma specifičnom načelu.<sup>255</sup>

Iz konstrukcije poretka zaštite ljudskih prava zasnovanog na načelu supsidijarnosti proizilazi primarna obaveza država ugovornica da u svom unutrašnjem pravnom sistemu omoguće svakom ko je u njihovoj nadležnosti da uživa ljudska prava zajemčena Evropskom konvencijom. Dakle, takvom obavezom država ugovornica obuhvaćena je i obaveza da obezbede nacionalna pravna sredstva za ostvarivanje prava na naknadu štete svim licima koja se nalaze u njihovoj nadležnosti. Takva obaveza donekle podseća na obavezu država članica Evropske unije koja je u prethodnom poglavlju analizirana, a prema kojoj one moraju, shodno

252 V. D. Popović, (2012), 45.

253 V. *Sisojeva and Others v. Latvia*, predstavka br. 60654/00, presuda od 15. januara 2007, para. 90, navedeno prema D. Popović, (2012), 45.

254 V. preambulu, Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, CETS No. 214, [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/214](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/214), 14.08.2017. Republika Srbije nije za sada potpisala ovaj protokol.

255 J. Christoffersen, 215–216.



članu 19, stav 1 UEU, da svojim nacionalnim zakonodavstvima obezbede procesnopravna sredstva kojima se garantuje delotvorna pravna zaštita u oblastima uređenim pravom Evropske unije.

Međutim, dok iz Evropske konvencije proizilazi obaveza nacionalnih organa da obezbede sredstva koja se u slučaju kršenja ljudskih prava jemče Evropskom konvencijom, obaveza obezbeđivanja delotvorne pravne zaštite na nacionalnom nivou predviđena prethodno pomenutim članom 19, stav 1 UEU šireg je domašaja. Ona se, naime, odnosi na sva prava koja potpadaju pod oblasti regulisane pravom Evropske unije, ne ograničavajući se na ljudska prava koje se garantuju samo jednim aktom kao što su Evropska konvencija i protokoli uz nju.

Država ugovornica Evropske konvencije je odgovorna za kršenje ljudskih prava ukoliko njeni nacionalni organi propuste da obezbede delotvorna procesnopravna sredstva, tzv. „delotvorni pravni lek“ za procesuiranje navodnih povreda nekog od ljudskih prava garantovanih Evropskom konvencijom. Posmatrano iz perspektive podnosioca predstavke, iscrpljenost svih raspoloživih i delotvornih pravnih lekova pred domaćim sudom predstavlja procesnopravni uslov za pokretanje postupka pred Evropskim sudom. Dakle, iz načela supsidijarnosti u poretku ustanovljenom Evropskom konvencijom proizilazi specifičan uslov prihvatljivosti predstavke koja se podnosi Evropskom sudu a koju pravni poredak Evropske unije ne poznaje. To praktično znači da je postojanje pravosnažne odluke nacionalnog suda neophodno uvek kada su delotvorna procesnopravna sredstva bila raspoloživa podnosiocu predstavke pred nacionalnim sudom kako bi podnošenje predstavke Evropskom sudu bilo dozvoljeno. Podudarnu obavezu ne predviđa sudski poredak Evropske unije.

Pravila o odmeravanju naknade štete koja primenjuje Evropski sud takođe odražavaju njegovu supsidijarnu ulogu i značajno se razlikuju od pravila koja u tom pogledu poznaje pravo Evropske unije.<sup>256</sup> Osnovno pravilo sadržano je u članu 41 Evropske konvencije koja predviđa da Evropski sud, ukoliko je potrebno, pruža pravično zadovoljenje određenoj stranci, a unutrašnje pravo države ugovornice u pitanju omogućava samo delimičnu odštetu.<sup>257</sup>

Neki autori ovu razliku objašnjavaju različitim karakterom načela supsidijarnosti u dva nadnacionalna sudska sistema, odnosno činjenicom da Evropski sud ima naglašeniju supsidijarnu ulogu u odnosu na Sud pravde.<sup>258</sup> U tom svetlu, oni ističu

256 V. Ćorić, A. Knežević Bojović, S. Vukadinović, 174.

257 Formulacija iz člana 41 Evropske konvencije koja na engleskom glasi *if necessary* zvanično je prevedena na srpski jezik kao „ako je to potrebno“. I pored toga, u literaturi se koristi sintagma „test neophodnosti“ a ne „potrebnosti“ kada se ocenjuje da li su u konkretnom slučaju ispunjeni uslovi za pružanje pravičnog zadovoljenja.

258 U literaturi se ističe da se načelo sudske supsidijarnosti iz pravnog poretka Evropske unije, u užem i širem smislu, značajno približava konceptu supsidijarnosti iz poretka ustanovljenog Evropskom konvencijom, te tako potvrđuje tezu o srodnosti dva koncepta. V. G. de Búrca, „The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor“, *Journal of Common Market Studies* vol. 36, 1998, 217; T. Swaine, „Subsidiarity and Self-Interest: Federalism at the European Court of Justice“, *Harvard International Law Journal* vol. 41, no. 1, 2000, 22. Pod načelom sudske supsidijarnosti u užem smislu podrazumeva se načelno prepuštanje primene prava Evropske unije nacionalnim sudovima u skladu sa članom 267 UFEU, dok

da načelo supsidijarnosti, u okviru poretka ustanovljenog Evropskom konvencijom, ima veoma specifičnu svrhu koja podrazumeva kontrolu usklađenosti nacionalnih mera sa minimalnim standardima Evropske konvencije.<sup>259</sup>

S druge strane, pojedini autori te razlike pokušavaju da objasne slabije izraženim obeležjima nadnacionalnosti Evropskog suda u postupcima za naknadu štete u odnosu na obeležja nadnacionalnosti koje karakteriše Sud pravde.<sup>260</sup> Podsećanja radi, zahtevanje iscrpljenosti unutrašnjih pravnih lekova u smislu člana 35 Evropske konvencije objašnjava se slabije izraženom karakteristikom nadnacionalnosti, koja se ogleda u mogućnosti tzv. „probijanja pravnog subjektiviteta države“.

U okviru ovog poglavlja nemoguće je pružiti konačan odgovor na pitanje koje karakteristike režima obeštećenja pred Evropskim sudom predstavljaju neposrednu posledicu supsidijarne uloge Evropske suda, a koje njegovog nadnacionalnog karaktera. Umesto toga, dovoljno je imati u vidu da je udruženo delovanje koncepata nadnacionalnosti i supsidijarnosti znatno oblikovalo karakteristike raspoloživih mehanizama za naknadu štete prouzorkovane povredom prava Evropske konvencije, kao i da je uticalo na sadržinu materijalnopravnih i procesnopravnih uslova odgovornosti država ugovornica za štetu.

### *1.1. Procesnopravna sredstva za ostvarivanje prava na naknadu štete koja su raspoloživa pred nacionalnim sudovima*

Značaj koji se pridaje članu 13 Evropske konvencije kojim se jemči pravo na delotvoran pravni lek svedoči o primarnoj ulozi nacionalnih mehanizma zaštite u evropskom poretku ljudskih prava.<sup>261</sup> Na značaj unutrašnjih pravnih sredstava ukazuje se i na širem planu, tačnije van poretka ustanovljenog Evropskom konvencijom. Naime, ukoliko se uporede postupci zaštite na međunarodnom i na unutrašnjem nivou, primetne su prednosti u pogledu potonjih postupaka. Tako pojedini autori zaključuju da je korišćenje unutrašnjih pravnih sredstava često brže, jeftinije i efikasnije nego korišćenje međunarodnih instrumenata.<sup>262</sup>

Međutim, imajući u vidu da je predmet analize u okviru ovog poglavlja prevashodno ograničen na analizu mehanizama naknade štete pred Evropskim

---

Sud pravde zadržava ovlašćenje da ga tumači i odlučuje o njegovoj punovažnosti. S druge strane, načelo sudske supsidijarnosti u širem smislu obuhvata još jedan značajan aspekt. Naime, tako shvaćena sudska supsidijarnost ispoljava se u činjenici da Sud pravde pri presuđivanju kao opšta pravna načela redovno primenjuje „ustavne tradicije država članica“ tako doprinoseći obogaćivanju osnovnih prava kojima se pruža zaštita u poretku Evropske unije. V. više o tome u: J. Christoffersen, 343, P. G. Carozza, 54.

259 J. Christoffersen, 216.

260 L. R. Helfer, A-M. Slaughter, 288–337; H. G. Schermers, N. M. Blokker, 41.

261 J. Frowein, „Article 13 as a Growing Pillar of Convention Law“, in: *Protecting Human Rights: The European Perspective, Studies in Memory of Roly Ryssdal* (eds. Paul Mahoney et al.), Köln 2000, 545.

262 B. Milisavljević, „Isrpljenje unutrašnjih pravnih sredstava kao uslov za primenu diplomatske zaštite u međunarodnom pravu“, *Anali PFB* br. 1, 2012, 283; J. Christoffersen, 442.

sudom, u ovom delu biće ukratko predstavljene osnovne karakteristike nacionalnih procesnopравnih sredstava za naknadu štete koja se garantuju Evropskom konvencijom. Upoznavanje sa njima potrebno je da bi se bolje shvatila nadzorna uloga Evropskog suda u tom pogledu.<sup>263</sup>

Dok je poseban zahtev za pružanje pravičnog zadovoljenja potrebno istaći posle podnošenja predstavke u okviru roka koji je Poslovníkom Evropskog suda prilično fleksibilno postavljen, nacionalna zakonodavstva, po pravilu, jasno predviđaju prekluzivne rokove za podnošenje tužbe za naknadu štete nacionalnim sudovima.

Standardi koje procesnopравna sredstva raspoloživa pred nacionalnim sudovima treba da ispune sadržani su u članu 5, stav 5 i članu 13 Evropske konvencije, zatim u članu 3 Protokola br. 7 uz Evropsku konvenciju, kao i u praksi Evropskog suda koja se odnosi na primenu ovih članova.<sup>264</sup> Dok član 13 Evropske konvencije ima *lex generalis* status, druga dva navedena člana Evropske konvencije se, uslovno govoreći, smatraju *lex specialis* izvorima.<sup>265</sup>

U okviru dalje analize procesnopравnih sredstava za naknadu štete koja su raspoloživa pred nacionalnim sudovima najveća pažnja biće posvećena odredbama člana 13 Evropske konvencije kojim se jemči pravo na delotvoran pravni lek. Takav pristup objašnjava se činjenicom da se članom 13 garantuje sveobuhvatna zaštita koja uključuje i specifične segmente datog prava stipulisane prethodno navedenim članovima.

Nasuprot članu 13, član 5, stav 5 Evropske konvencije, tzv. *lex specialis* predviđa utuživo pravo na naknadu isključivo za lica koja su neosnovano lišena slobode, suprotno odredbama člana 5 Evropske konvencije, dok se članom 3 Protokola br. 7 uz Evropsku konvenciju propisuje pravo na naknadu za pogrešnu osudu licu koje je pretrpelo kaznu kao posledicu te osude.<sup>266</sup>

Članom 13 predviđa se da svako lice kome su povređena prava ili slobode zajemčene Evropskom konvencijom, ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim organima, „bez obzira na to da li su povredu prava izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu“.

Na osnovu citiranog dela člana 13 Evropske konvencije, odnosno pozivajući se na mogućnost postojanja svojstva službenog lica na strani prekršioca Evrop-

263 Više o tome u: Z. M. Petrović, N. Mrvić Petrović, *Naknada nematerijalne štete*, Službeni glasnik, Beograd 2012, 79–87.

264 Pojedini autori među te članove svrstavaju i odredbu člana 5, st. 4 Evropske konvencije kojom se licu lišenom slobode jemči pravo na hitno ispitivanje zakonitosti lišenja slobode u postupku pred nacionalnim sudom i nalaže puštanje na slobodu ukoliko je lišenje slobode bilo nezakonito. Ova odredba pruža značajne smernice nacionalnim sudovima u vezi sa tim u kojim je situacijama i na koji način potrebno nacionalnim pravom obezbediti procesnopравna sredstva. One, međutim, nisu od značaja za analizu procesnopравnih sredstava za naknadu štete i stoga neće biti analizirane u ovom delu. V. W. van Gerven, „Remedies for Infringements of Fundamental Rights“, *European Public Law* vol. 10, no. 2, 2004, 265–269; P. van Dijk *et al*, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, Oxford 2006<sup>4</sup>, 389.

265 J. Christoffersen, 436–437; J. Frowein, 545.

266 W. van Gerven, 265–269; P. van Dijk *et al*, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, Oxford 2006<sup>4</sup>, 389.

ske konvencije, u doktrini i praksi zaključuje se da se Evropska konvencija primenjuje jedino na akte izvršne vlasti, odnosno da tumačenje njenog člana 13 ne ostavlja mogućnost za podnošenje procesnopravnih sredstava protiv zakona.<sup>267</sup>

Strogo tumačenje odredbe člana 13 Evropske konvencije pokazuje da nije nužno da se pravom na delotvoran pravni lek obezbeđuje sudska zaštita prava i sloboda. Taj stav nalazi svoju potvrdu i u jurisprudenciji Evropskog suda koji ističe da „vlast“ na koju upućuje član 13 ne mora nužno u svim slučajevima da bude sudska vlast.<sup>268</sup> Iako se, međutim, ne zahteva isključivo postojanje sudske zaštite, svojstva date vlasti relevantna su pri određivanju toga da li je konkretan pravni lek delotvoran.<sup>269</sup>

Zanimljivo je da se kao svrha člana 13 u literaturi navodi obezbeđivanje zaštite ljudskih prava koja se jemče Evropskom konvencijom na nacionalnom nivou.<sup>270</sup> Upravo iz tako formulisane svrhe člana 13 proizilazi njegova nesamostalnost, tačnije proističe to da njegova primena dolazi u obzir samo onda kada Evropski sud nađe da ima osnova za razmatranje postojanja povrede još nekog člana Evropske konvencije. Drugim rečima, podnosilac se ne može pozvati isključivo na povredu člana 13 Evropske konvencije – npr. u slučaju kada je nacionalni sud propustio da mu dosudi naknadu štete – nego to može učiniti samo onda kada se žali na povredu još nekog prava zaštićenog nekim od ostalih članova tog akta.<sup>271</sup> Nesamostalnost člana 13 svakako predstavlja značajnu razliku u odnosu na odredbu člana 41, stav 3 Povelje o osnovnim pravima, kojom se naknada štete ne mora zahtevati zbog povrede prava sadržanog u Povelji o osnovnim pravima, već i zbog povrede bilo kog prava koje se garantuje drugim aktima Evropske unije.

U pogledu preciziranja sadržine nacionalnih pravnih lekova posebno je značajno to što član 13 Evropske konvencije ne predviđa konkretan način na koji su države ugovornice dužne da obezbede primenu tih pravnih lekova u unutrašnjem pravu.<sup>272</sup> Stoga su države ugovornice Evropske konvencije, u načelu, slobodne da razviju pravne lekove koji odgovaraju njihovom pravnom sistemu.<sup>273</sup>

267 Tako je npr. Evropski sud u slučaju *Litgau protiv Velike Britanije* zauzeo stav da čl. 13 ne ide toliko daleko da se na osnovu njega od države ugovornice Evropske konvencije zahteva da obezbedi pravni lek kojim se osporava zakon suprotan njenim odredbama. V. *Lithgow and Others v. The United Kingdom*, predstavke br. 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81 i 9405/81, presuda od 08. jula 1986, para. 206; detaljnije o stavu prof. Frowajna v. J. Frowein, 548.

268 R. Etinski, (2011), 123–124.

269 Tako se u sudskoj praksi ističe da su ovlašćenja i proceduralne garantije koje ima data vlast relevantne za određivanje toga da li je konkretan pravni lek delotvoran. Pre svega, nacionalna vlast treba da bude ovlašćena za odlučivanje o činjenicama i standardima relevantnim za primenu Evropske konvencije. V. R. Etinski, (2011), 124. Iznosi se takođe da se delotvornost zaštite najuspešnije realizuje kada zaštitu pružaju sudski organi. V. J. Christoffersen, 439.

270 Pod obezbeđivanjem zaštite podrazumeva se kako sprečavanje, tako i otklanjanje povrede prava iz Evropske konvencije. V. J. Christoffersen, 327.

271 D. Popović, (2012), 279–280.

272 *Silver and Others v. The United Kingdom*, predstavke br. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 i 7136/75, presuda od 25. marta 1983, para. 113.

273 J. Christoffersen, 295.

Međutim, iako se državi ugovornici prepušta polje slobodne procene u izvršavanju njenih obaveza na osnovu ovog propisa, ona treba da vodi računa o dejstvima koje bi pravni lekovi trebalo da proizvedu u pojedinim situacijama, imajući u vidu relevantnu praksu Evropskog suda u vezi sa tim pitanjima. Stoga je nužna analiza prakse Evropskog suda kako bi se identifikovala i obezbedila tražena dejstva pravnih lekova u pojedinim situacijama.<sup>274</sup>

Da bi se određeni pravni lek mogao okarakterisati kao delotvoran, potrebno je da se njime pruži određeni kvalitet pravne zaštite. Naime, sistemom nacionalnih procesnopravnih sredstava trebalo bi da se pruži isti kvalitet pravne zaštite koji bi se ostvario da je došlo do donošenja i izvršenja presude Evropskog suda. To drugim rečima znači da bi pravni lekovi koji su raspoloživi na nacionalnom nivou trebalo istovremeno da ispunjavaju zahteve koje u pogledu međunarodnih pravnih sredstava postavlja Evropska konvencija, kao i drugi relevantni međunarodni propisi.<sup>275</sup>

Posmatrano iz ugla Evropske konvencije, unutrašnji pravni lekovi u smislu člana 13 mogu se smatrati delotvornim jedino ako se njima pruža zadovoljenje koje je u najmanju ruku jednako pravičnom zadovoljenju ostvarenom izvršenjem odluke Evropskog suda koja je doneta u postupku iniciranom na osnovu predstavke u smislu člana 34 Evropske konvencije.

Na kraju, bitno je napomenuti da je Komitet ministara Saveta Evrope 12. maja 2004. godine usvojio Preporuku za poboljšavanje domaćih pravnih lekova kako bi se povećala nacionalna efikasnost primene Evropske konvencije i na taj način rasteretio Evropski sud, zagušen enormnim brojem zahteva za pokretanje postupka.<sup>276</sup> Putem preporuke pozivaju se države članice da poboljšaju svoje pravne lekove dovodeći ih u sklad sa odgovarajućim zahtevima sudskog sistema Saveta Evrope.<sup>277</sup>

274 R. Etinski, (2011), 109.

275 Osim odredaba Evropske konvencije, značajni su i zahtevi koje u tom pogledu postavljaju nacrtni Članova o odgovornosti država za akte protivne međunarodnom pravu (International Law Commission, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, resolution adopted by the General Assembly, 12 December 2001, 53<sup>th</sup> Session, A/Res/56/83 corrected by document A/56/49(Vol. I)/Corr. 4) i Osnovna načela i smernice za ostvarivanje prava na pravni lek i reparacije žrtava teških kršenja međunarodnog prava o ljudskim pravima i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava (UN General Assembly, Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, resolution, adopted by the General Assembly, 21 March 2006, 60<sup>th</sup> Session, A/RES/60/147). V. J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility – Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, 201 i dalje; J. Christoffersen, 283–297.

276 Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to Member States on the improvement of domestic remedies, adopted by the Committee of Ministers, 12 May 2004, 114<sup>th</sup> Session.

277 U Dodatku usvojenom uz gorepomenutu preporuku, Komitet ministara, između ostalog, ukazuje na dobru praksu pojedinih država ugovornica, koje pored posebnih pravnih lekova obezbeđuju i opšti pravni lek – ustavnu žalbu u okviru svog pravnog sistema. Komitet ministara dalje konstatuje da je uvođenje ustavne žalbe značajno uticalo na efikasnost postupka

## 1.2. *Procesnopravna sredstva za ostvarivanje prava na naknadu štete koja su raspoloživa pred Evropskim sudom za ljudska prava*

Evropski sud ima nadležnost u pogledu dve kategorije sporova u kojima se odlučuje o zahtevu za naknadu štete. U obe kategorije, postupci se pred Evropskim sudom pokreću predstavkom.

Prvu grupu sporova predstavljaju međudržavni sporovi koji su predviđeni članom 33 Evropske konvencije u kojima se kao strane u sporu javljaju njene države ugovornice. Drugu grupu sporova predstavljaju individualni sporovi koji se pokreću pojedinačnom predstavkom shodno članu 34 Evropske konvencije.

Pored izloženih slučajeva tzv. „parnične nadležnosti“, Evropski sud postupava po svojoj savetodavnoj nadležnosti onda kada odlučuje o zahtevu za savetodavno mišljenje koji podnosi Savet ministara Saveta Evrope shodno članu 47 Evropske konvencije.<sup>278</sup> Predmet savetodavne nadležnosti su pravna pitanja koja se tiču tumačenja Evropske konvencije i protokola uz nju.<sup>279</sup> Nadležnost Evropskog suda u pogledu davanja savetodavnih mišljenja proširena je Protokolom br. 16 uz Evropsku konvenciju iz 2013. godine, koji još uvek nije stupio na snagu.<sup>280</sup> Međutim, imajući u vidu da se, po prirodi stvari, u postupcima davanja savetodavnog mišljenja ne dosuđuje naknada štete, oni neće biti predmet daljeg razmatanja u ovom poglavlju.

Kod međudržavnih sporova pred Evropskim sudom pitanje aktivne legitimacije ne javlja se kao sporno u praksi. Naime, država članica se u postupku pokrenutom međudržavnom predstavkom pred Evropskim sudom smatra, uslovno govoreći, privilegovanim tužiocem. Ona, dakle, uvek ima neograničenu procesnu legitimaciju, te za razliku od subjekata legitimisanih za podnošenje pojedinačne predstavke nema obavezu da dokazuje svoj pravni interes za podnošenje predstavke.<sup>281</sup> Od uslova prihvatljivosti predviđenih članom 35 Evropske konvencije od države ugovornice kao podnosica predstavke zahtevaju se jedino iscrpljenost

---

pred domaćim sudovima i da Evropski sud iz tih država prima relativno manji broj zahteva za pokretanje postupaka. V. R. Etinski, (2011), 126.

278 R. Etinski, „Dopuštenost zahteva za pokretanje postupka pred Evropskim sudom za ljudska prava“, *Evropsko zakonodavstvo* br. 4, 2003, 99.

279 Ova se pitanja ne mogu odnositi na sadržaj ili obuhvat prava i sloboda ustanovljenih prvim delom Evropske konvencije i protokolima uz nju, niti se savetodavnim mišljenjem može pružiti odgovor na bilo koje drugo pitanje koje bi Evropski sud ili Komitet ministara mogli da razmatraju u vezi sa postupcima koji se pokreću shodno Evropskoj konvenciji. Evropski sud je nadležan da odluči da li podnesen zahtev za davanje savetodavnog mišljenja spada u njegovu savetodavnu nadležnost. V. V. Ćorić Erić, (2014), 206.

280 Protokol br. 16 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima nije još stupio na snagu. Do sada ga je potpisalo deset država ugovornica, a samo osam ga je i ratifikovalo. Potrebno je deset ratifikacija da bi stupio na snagu. Republika Srbija ga za sada nije potpisala. V. Chart of signatures and ratifications of Treaty 214 Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/214/signatures?p\\_auth=qZSS9Yu4](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/214/signatures?p_auth=qZSS9Yu4), 29.07.2017.

281 O Račić, „Nadležnost Evropskog suda“, *Evropsko zakonodavstvo* br. 1, 2002, 84–85.



unutrašnjih pravnih lekova i podnošenje predstavke u roku od šest meseci od trenutka donošenja pravosnažne odluke.<sup>282</sup>

S druge strane, dokazivanje posebnog pravnog interesa fizičkih i pravnih lica pred Evropskim sudom za podnošenje pojedinačnih predstavi svodi se na utvrđivanje statusa žrtve povrede prava zaštićenih Evropskom konvencijom. U praksi se daleko češće susreću problemi prilikom određivanja aktivne legitimacije u postupcima pokrenutim pojedinačnom predstavkom.

U pogledu određivanja pasivno legitimisanih subjekata u individualnim i međudržavnim sporovima Evropski sud se sretao sa problemom odgovornosti države za akt međunarodne organizacije čiji je ona član. Pitanje odgovornosti države za akt međunarodne organizacije čiji je ona član postavilo se u nizu predmeta, između ostalog u predmetima *Metjus*,<sup>283</sup> *Bosforus*<sup>284</sup> i *Behrami*.<sup>285</sup>

Pojedini autori pokušavali su da pojednostave dato pitanje isticanjem da država ugovornica Evropske konvencije ne odgovara za povrede Evropske konvencije koje izvrše organi međunarodnih organizacija čiji je član.<sup>286</sup> Reč je, međutim, o veoma složenom pitanju, koje je u praksi Evropskog suda pretrpelo značajnu evoluciju i zbog toga bi uprošćavanje ovog pitanja vodilo ka netačnom zaključivanju.

Evropski sud je u nastojanju da pruži odgovor na ovo pitanje ustanovio doktrinu ekvivalentne zaštite koja je vremenom u sudskoj praksi menjala oblik. Njene trenutne konture formulisao je Evropski sud u predmetu *Bosforus* uvodeći

282 V. S. C. Prebensen, „Inter-State Complaints under Treaty Provisions – The Experience under the European Convention on Human Rights”, in: *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller* (eds. Gudmundur Alfredsson et al.), The Hague 2001, 439–464.

283 Evropski sud utvrdio je postojanje odgovornosti Velike Britanije za povredu člana 3 Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju. U slučaju *Metjus protiv Ujedinjenog Kraljevstva* država nije bila neposredno odgovorna za akt jedne međunarodne organizacije (reč je u Evropskoj zajednici koja je u međuvremenu prerasla u Evropsku uniju) čiji je član, ali je proglašena odgovornom za propuštanje da ispuni svoju međunarodnu obavezu proisteklu iz ugovora o osnivanju te organizacije. V. *Matthews v. the United Kingdom*, predstavka br. 24833/94, presuda od 18. februara 1999. godine.

284 Evropski sud je utvrdio da nije bilo povrede člana 1 Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju na koju se pozivalo trgovačko društvo koje je podnelo predstavku. Naime, država protiv koje je bila uložena predstavka u slučaju *Bosforus Hava Jolari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi protiv Irske*, svojim postupkom primenila je akt međunarodne organizacije tj. Ujedinjenih nacija i zbog toga, po shvatanju Evropskog suda, nije mogla da odgovara. V. *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Ireland*, predstavka br. 45036/98, presuda od 30. juna 2005.

285 V. *Behrami protiv Francuske i Saramanti protiv Francuske, Nemačke i Norveške*. Radilo se o dva slučaja koje je Evropski sud spojio u jedinstveni postupak. Evropski sud se u ovom predmetu oglasio personalno nenadležnim, ističući da ne može ulaziti u pitanje odgovornosti međunarodnih organizacija. Ova odluka je i pored toga bila predmet oštirih polemika budući da je Evropski sud ovde na nedovoljno jasnim osnovama napravio razliku od presedana u slučaju *Bosforus*. V. odluku o prihvatljivosti: *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway, Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, predstavke br. 71412/01 i 78166/01, odluka o prihvatljivosti od 02. maja 2007. godine.

286 D. Popović, (2012), 64.

teško oborivu pretpostavku pridržavanja Evropske konvencije od strane druge međunarodne organizacije čiji je član tužena država ugovornica Evropske konvencije. Reč je o pretpostavci tzv. „ekvivalentne zaštite“.

Naime, prema rečima Evropskog suda u predmetu *Bosforus* povreda prava garantovanih odredbama Evropske konvencije opravdana je sve dok se smatra da relevantna organizacija – u konkretnom slučaju Evropska unija – štiti osnovna prava na način koji se može smatrati barem ekvivalentnim onom koji pruža Evropska konvencija.<sup>287</sup>

Takva pretpostavka, međutim, može biti i oborena ako se u okolnostima određenog slučaja zaključi da je zaštita prava zajemčenih Evropskom konvencijom bila u okviru druge relevantne organizacije, prema rečima Evropskog suda, „očigledno manjkava“.<sup>288</sup> Značajan je podatak da Evropski sud od donošenja presude u predmetu *Bosforus* pa sve do sada, nije ni u jednom slučaju, našao da je zaštita pružena određenom pravu u okviru druge relevantne organizacije bila očigledno manjkava, te nije došlo do obaranja pretpostavke „ekvivalentne zaštite“, odnosno do pripisivanja odgovornosti državi ugovornici za akte druge organizacije čiji je ona član.

Ostaje da se vidi da li će dalji razvoj ove doktrine bar u pojedinim slučajevima omogućiti obaranje do sada teško oborive pretpostavke „ekvivalentne zaštite“. U suprotnom, ova teško oboriva pretpostavka poštovanja Evropske konvencije preti da se pretvori u neprobojni štit koji pruža apsolutni imunitet državama članicama kada nacionalnim aktima, koji ne uključuju diskreciona ovlašćenja, sprovode pravo druge organizacije, kao što je Evropska unija.<sup>289</sup>

U praksi se javljaju problemi u pogledu tuženog subjekta i prilikom utvrđivanja statusa žrtve povrede ljudskih prava na strani podnosioca u slučajevima kada ne postoji stvarna veza između postupanja nekog od tuženih i nastupele povrede.<sup>290</sup> S tim u vezi, značajna je presuda u predmetu *Azis protiv Kipra*, kojom je predstavka delimično odbačena zbog odsustva *ratione personae* nadležnosti u pogledu pojedinih tuženih. Naime, utvrđeno je da se odgovornost ne može pripisati svim tuženim subjektima, budući da su istaknuti zahtevi neosnovani u pogledu svih država, osim Kipra. Akti koji su bili predmet zahteva previše su udaljeni da bi mogli da dovedu do povrede koju podnosilac predstavlke navodi.<sup>291</sup>

U perspektivi je otklanjanju ovog problema trebalo da doprinese uvođenje instituta saoptuženog pred Evropskim sudom koje je bilo predloženo članom 3

287 V. ranije citiranu presudu u predmetu *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Ireland*, para. 155.

288 *Ibidem*, para 156.

289 Više o tome u: V. Ćorić Erić, „Evolucija doktrine ekvivalentne zaštite“, *Evropsko zakonodavstvo* 45–46/2013, 369.

290 M. den Heijer, „Issues of Shared Responsibility before the European Court of Human Rights“, ACIL Research Paper 06 (2012), ACIL 2012–04, 3–13, <http://www.sharesproject.nl/wp-content/uploads/2012/01/SHARES-RP-06final.pdf>, 03.07.2017.

291 *Azis v. Cyprus*, predstavka br. 69949/01, presuda od 22. septembra 2004. godine.



nacrta Sporazuma o pristupanju Evropske unije Evropskoj konvenciji. Datim članom predviđalo se da se prilikom ocene prihvatljivosti predstavke, uključujući i pitanje postojanja žrtve, uzima da saoptuženi nije strana u postupku, čime bi se predupredilo delimično odbacivanje predstavke zbog eventualnih procesnih nedostataka na strani neke od tuženih država ugovornica.<sup>292</sup>

Međutim, pomenuti nacrt nikada nije usvojen, budući da se od pristupanja Evropske unije Evropskoj konvenciji privremeno odustalo nakon donošenja Mišljenja 2/13 u kojem je Sud pravde utvrdio neusklađenost nacrtu Sporazuma o pristupanju sa odredbama Osnivačkih ugovora.<sup>293</sup> Stoga je problem delimičnog odbacivanja predstavki usled neispunjenosti uslova prihvatljivosti u pogledu svih tuženih subjekata nastavio da egzistira.

U narednom delu analiza se ograničava na materijalnopravne i procesno-pravne uslove za odgovornost države ugovornice za štetu u slučajevima kada je postupak pokrenut pojedinačnom predstavkom. Uslovi za nastanak odgovornosti države ugovornice u postupku pokrenutom međudržavnom predstavkom neće biti razmatrani pošto se naknada štete od strane Evropskog suda do sada dosuđivala isključivo u individualnim sporovima, uz samo jedan, doduše važan, izuzetak. Naime, Evropski sud je u maju 2014. godine prvi put u svojoj istoriji u predmetu *Kipar protiv Turske*<sup>294</sup> dosudio novčanu naknadu štete u međudržavnom sporu povodom nastale nematerijalne štete. Dosuđena naknada istovremeno predstavlja i najviši iznos naknade nematerijalne štete koji je Evropski sud u svojoj praksi do sada dosudio.<sup>295</sup> Zanimljivo je da je Evropski sud u datom predmetu jasno istakao da „ukoliko se pravično zadovoljenje dosudi u međudržavnom sporu, ono uvek treba da bude pruženo u korist pojedinačnih žrtava“ iz prostog razloga „što je pojedinac, a ne država, taj koji je direktno ili indirektno povređen i primarno oštećen povredom jednog ili više konvencijskih prava“.<sup>296</sup> Štaviše, oštećeni pojedinci uopšte ne moraju da budu državljani država u sporu.<sup>297</sup>

292 Final Report to the CDDH, Fifth Negotiation Meeting between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, „Draft Explanatory Report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms“, para. 42, Strasbourg, 10 June, 2013, 47+1(2013)008rev2.; Više o tome u: V. Ćorić Erić, „Saoptuženi pred Evropskim sudom za ljudska prava – prednosti i ograničenja“, *Strani pravni život* 2/2014, 77–92 i V. Ćorić Erić, „Pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda“, *Evropsko zakonodavstvo* br. 37–38 /2011, 325.

293 V. Ćorić, „Autonomija prava Evropske unije pri zaključivanju međunarodnih sporazuma koji predviđaju nadležnost drugog suda“ *Pravni život*, 4. tom, 12/2015, 257–272.

294 *Cyprus v Turkey*, predstavka br. 25781/94, presuda od 12. maja 2014. godine. Ovoj presudi prethodila je presuda kojom je ustanovljena odgovornost tužene države za povredu Evropske konvencije: *Cyprus v Turkey*, predstavka br. 25781/94, presuda od 10. maja 2001. godine.

295 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.

296 V. ranije citiranu presudu u predmetu *Cyprus v Turkey*, para. 46.

297 O. Ichim, 89.

Takva statistika nimalo ne čudi, budući da je Evropski sud do sada doneo više od 17.000 presuda, od kojih je manje od deset dosuđeno u međudržavnim sporovima.<sup>298</sup> Mali broj međudržavnih predstavlja 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 uzvratiti retorzi onim merama. Iz identičnih političkih obzira međudržavni sporovi predstavljaju retkost pred Sudom pravde.<sup>299</sup> Više od devedeset procenata svih predstavlja pred Evropskim sudom pripadaju kategoriji pojedinačnih predstavlja.<sup>300</sup>

## 2. USLOVI ZA ODGOVORNOST DRŽAVE UGOVORNICE ZA ŠTETU PROUZROKOVANU POVREDOM EVROPSKE KONVENCIJE O LJUDSKIM PRAVIMA

Uslovi koji su potrebni za nastanak odgovornosti za štetu koju prouzrokuju države ugovornice u okviru sistema ustanovljenog Evropskom konvencijom nisu njome detaljno regulisani. Umesto toga, oni su razrađeni sudskom praksom Evropskog suda, Poslovnikom Evropskog suda,<sup>301</sup> kao i Praktičnim uputstvom za traženje pravičnog zadovoljenja.<sup>302</sup>

Tako član 41 Evropske konvencije predviđa da će Evropski sud nakon utvrđivanja povrede Evropske konvencije ili protokola uz nju dosuditi pravično zadovoljenje oštećenoj stranki samo u slučajevima kada se prema domaćem pravu ne može u potpunosti naknaditi šteta pretrpljena kršenjem Evropske konvencije, a čak i tada, samo pod uslovom da je to neophodno. Pri tome se, u delu u kojem Evropska konvencija uređuje podnošenje predstavlja, ne reguliše izričito pravo da se u slučaju nastanka štete zahteva i njena naknada.

Iz odredaba Evropske konvencije ne proizilazi obaveza Evropskog suda da dosudi naknadu štete u svim slučajevima povrede odredaba Evropske konvencije i nastanka štete između kojih postoji uzročno-posledična veza. Takvo rešenje je posledica ranije pomenute naglašene supsidijarne uloge Evropskog suda.

Širokoj diskreciji Evropskog suda prilikom odlučivanja u kojim slučajevima postoji potreba za dosuđivanje naknade štete svakako je pogodovalo to što ni Evropska konvencija ni drugi akti koje donosi Evropski sud nisu sadržali jasne smernice za tumačenje kriterijuma tzv. „neophodnosti i pravičnosti“ naknade u

298 S. Đajić, 190.

299 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.

300 D. Popović, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Službeni glasnik, Beograd 2016<sup>2</sup>, 111.

301 Poslovnik Evropskog suda za ljudska prava (Rules of Court, European Court of Human Rights, 14 November 2016, Registry of the Court, Strasbourg), <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>, 02.05.2017.

302 Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, ozvaničeno po odobrenju predsednika Suda 28. marta 2007, shodno članu 32 Poslovnika Evropskog suda za ljudska prava, 1, para. 1, [www.echr.coe.int/Documents/PD\\_satisfaction\\_claims\\_SRP.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/PD_satisfaction_claims_SRP.pdf), 05.05.2017.

smislu člana 41 Evropske konvencije.<sup>303</sup> Evropski sud je u praksi takođe propustio da dosledno razvije test „neophodnosti“ za pružanje pravičnog zadovoljenja, kao i test „pravičnosti“ zadovoljenja koje dosuđuje, odnosno da u vezi sa tim jasno formuliše kriterijume.

Upravo nedorečenost Evropske konvencije i Evropskog suda u pogledu ovog i brojnih drugih pitanja koja će biti razmatrana u okviru analize uslova odgovornosti potvrđuju opravdanost doktrinarnog shvatanja prema kojem žrtve kršenja ljudskih prava garantovanih Evropskom konvencijom nisu ovlašćene na pravično zadovoljenje kao na „istinsko subjektivno pravo“.<sup>304</sup> S druge strane, bogata i raznovrsna praksa Evropskog suda u oblasti dosuđivanja pravičnog zadovoljenja potvrđuje da je institut pravičnog zadovoljenja doživeo znatni razvoj delovanjem Evropskog suda. Iako gotovo stidljivo formulisan kao jedna vrsta dodatne mere usmerene na uklanjanje posledice povrede ljudskih prava, institut pravičnog zadovoljenja je u praksi značajno evoluirao.

Analiza uslova za odgovornost država ugovornica za štetu prouzrokovanu povredom Evropske konvencije biće sistematizovana u skladu sa podelom na materijalnoppravne i procesnoppravne uslove za odgovornost koju uvodi Gutman (*Gutman*).<sup>305</sup> Ista ta sistematizacija bila je primenjena i u prethodnom poglavlju prilikom analize uslova koji se odnose na vanugovornu odgovornost Evropske unije za štetu. Pored toga, data podela je prihvaćena i u Praktičnom uputstvu za traženje pravičnog zadovoljenja.<sup>306</sup>

S jedne strane, za nastanak vanugovorne odgovornosti za štetu zahteva se kumulativna ispunjenost tri materijalnoppravna uslova: postojanja povrede određenog prava garantovanog Evropskom konvencijom ili dopunskim protokolima, postojanja štete, kao i postojanja uzročno-posledične veze između takvog akta i nastale štete.<sup>307</sup> Evropski sud nije dosledan u pogledu formulisanja uslova postojanja uzročno-posledične veze budući da ga označava različitim nazivima. Nekada ističe da uzročno-posledična veza treba da bude „neposredna“, nekada „jasna“, dok u nekim presudama ističe da treba da se radi o „dovoljnoj“ uzročno-posledičnoj vezi.<sup>308</sup>

S druge strane, procesnoppravni uslovi za odgovornost za štetu dele se na opšte i posebne. Opšti uslovi odnose se na prihvatljivost svake predstavke, dok

303 O. Ichim, *Just Satisfaction under the European Convention on Human Rights*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2015, 76–78.

304 C. Tomuschat, „Just Satisfaction under Article 50 of the European Convention on Human Rights“, in: *Protection des droits de l'homme: la perspective europe'enne, me'langes à la me'moire de Rolv Ryssdal = Protecting Human Rights: The European Perspective, Studies in Memory of Rolv Ryssdal* (eds. Paul Mahoney et al.), Cologne 2000, 1426–1428; Praktično upustvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 1; S. Altwicker-Hāmori, T. Altwicker, A. Peters, „Measuring Violations of Human Rights An Empirical Analysis of Awards in Respect of Non-Pecuniary Damage under the European Convention on Human Rights“, *Heidelberg Journal of International Law* 76/2016, 1–51.

305 K. Gutman, 710.

306 Praktično upustvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 4.

307 *Ibidem*, para 7.

308 *Ibidem*.

se posebni uslovi odnose na isticanje zahteva za dosuđivanje naknade materijalne i nematerijalne štete. Opšti procesnopravni uslovi za odgovornost za štetu ogledaju se, između ostalog, u poštovanju šestomesečnog roka za podnošenje predstavke, iscrpljenosti unutrašnjih pravnih lekova, postojanju aktivne procesne legitimacije, kao i odgovarajuće forme i sadržine samog podneska.

Nasuprot tome, posebni procesnopravni uslovi prevashodno se ogledaju u zahtevima koji se postavljaju u pogledu isticanja posebnog zahteva za dosuđivanje pravičnog zadovoljenja, kao i u pogledu aktivne procesne legitimacije oštećenog. Sve do stupanja na snagu Protokola br. 14 uz Evropsku konvenciju, uslovi koji se odnose na procesnu legitimaciju žrtve povrede ljudskih prava koja podnosi pojedinačnu predstavku u smislu člana 34 Evropske konvencije razlikovali su se od uslova koji se odnose na procesnu legitimaciju oštećenog koji ističe zahtev za dosuđivanje pravičnog zadovoljenja u smislu člana 41 Evropske konvencije. Međutim, razlike između ova dva uslova izbrisane su uvođenjem neznatnog oštećenja kao razloga za oglašavanje predstavke neprihvatljivom na osnovu Protokola br. 14 uz Evropsku konvenciju.

Nakon analize materijalnopravnih uslova, kojima će biti posvećana daleko veća pažnja, pristupiće se analizi procesnopravnih uslova.

## 2.1. Materijalnopravni uslovi za odgovornost za štetu

U okviru analize materijalnopravnih uslova najpre će biti razmotren uslov povrede ljudskih prava garantovanih Evropskom konvencijom, a nakon toga uslov postojanja štete i uslov postojanja uzročno-posledične veze.

Pre upuštanja u analizu materijalnopravnih uslova bitno je imati u vidu da njihova ispunjenost ne vodi automatski pružanju naknade štete, već je potrebno da Evropski sud pored toga utvrdi da je naknada štete u konkretnom slučaju „neophodna“ i „pravična“.<sup>309</sup>

U doktrini je prisutno mišljenje da nedosledno primenjivanje testa „neophodnosti“ i testa „pravičnosti“ dovodi u pitanje legitimnost Evropskog suda. O bliskoj povezanosti konceptata neophodnosti i pravičnosti govori to da Evropski sud u konkretnom slučaju, nakon primene testa „neophodnosti“ na osnovu kojeg odlučuje da li ima mesta dosuđivanju naknade, pribegava primeni testa „pravičnosti“ u cilju odmeravanja iznosa naknade.<sup>310</sup>

### 2.1.1. Prvi materijalnopravni uslov: postojanje povrede ljudskih prava garantovanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima

Prema Evropskoj konvenciji država ugovornica odgovara kako za postupke lica koja su u njenoj službi, tako i za postupke lica i organa onih ustanova na koja je prenela neka od svojih ovlašćenja.<sup>311</sup> Obaveze koje država ugovornica

309 Praktično upustvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 1 i 2.

310 O. Ichim, 78.

311 U tom kontekstu važna je presuda u slučaju *Kostelo-Roberts protiv Ujedinjenog Kraljevstva* kojom se utvrđuje da je odgovorna država prekršila čl. 3 Evropske konvencije o ljudskim

ima po Evropskoj konvenciji najčešće se razvrstavaju u dve grupe: negativne i pozitivne.<sup>312</sup>

Osnovna obaveza države po Evropskoj konvenciji je negativna, budući da se njome državi ne nalaže neko konkretno činjenje već uzdržavanje. Reč je o načelnoj dužnosti države da se uzdrži od zadiranja u zajemčena ljudska prava, odnosno od mešanja u nečije pravo garantovano Evropskom konvencijom. Međutim, konstrukcija osnovne negativne obaveze po Evropskoj konvenciji pokazala se u praksi nedovoljnom, te su se vremenom uz nju razvile i brojne pozitivne obaveze države.<sup>313</sup> Dok se negativne obaveze sastoje u uzdržavanju od zadiranja u ljudska prava, pozitivne obaveze se sastoje u činjenju koje je usmereno na zaštitu ljudskih prava. Pozitivne obaveze dalje se dele na izričite i prećutne, kao i na proceduralne i materijalnopravne.

U načelu, preovlađuju tzv. „prećutne“ pozitivne obaveze države koje su nastale u sudskoj praksi kao plod tumačenja odredaba Evropske konvencije. Kao primer prećutne obaveze redovno se navodi obaveza sprovođenja delotvorne istrage koja se „prećutno“ zahteva, između ostalog, članom 2 i članom 3 Evropske konvencije.<sup>314</sup> S druge strane, postoje i izričite pozitivne obaveze koje su eksplicitno predviđene tekstom Evropske konvencije. Tako pozitivnu obavezu izričito predviđa i član 6 Evropske konvencije pošto jemči pravo „na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim Sudom“.<sup>315</sup>

Dok izričite pozitivne obaveze u praksi ne dovode do problema, budući da su sadržinski jasno određene tekstom same Evropske konvencije, utvrđivanje nastupanja povreda prećutnih pozitivnih obaveza javlja se kao sporno u praksi, o čemu će u okviru ovog poglavlja biti više reči. Stvaranjem prećutnih pozitivnih obaveza kroz praksu Evropskog suda svakako se unapređuje zaštita zajemčenih prava. Međutim, istovremeno se umanjuje pravna sigurnost, budući da usled progresivnog razvoja sudske prakse u pogledu određenog pitanja, koncept prećutnih pozitivnih obaveza izmiče čvrstom definisanju.

Evropski sud je u praksi uveo i podelu pozitivnih obaveza na proceduralne i materijalne obaveze na osnovu toga kakvo se postupanje zahteva od države. Proce-

---

pravima zato što je dopustila telesno kažnjavanje učenika u privatnim školama. V. *Costello Roberts v. United Kingdom*, predstavka br. 13134/87, presuda od 25. marta 2003.

312 Postoji i podela obaveza koje države imaju po Evropskoj konvenciji na obaveze koje se sastoje u tome da država poštuje ljudska prava; obaveze koje se odnose na zaštitu ljudskih prava; i obaveze koje se sastoje u tome da država ispuni ljudska prava. Ova podela neće biti dalje razmatrana zbog toga što nije od dovoljnog značaja za režim dosuđivanja naknade štete. V. D. J. Harris *et al.*, *Harris, O'Boyle and Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford 2009, 19, navedeno prema D. Popović, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Službeni glasnik, Beograd 2016<sup>2</sup>, 70–71.

313 D. Popović, (2016), 73.

314 *Ibidem*, 75.

315 V. čl. 6, st. 1 Evropske konvencije. Slično tome, primer izričite pozitivne obaveze predstavlja obaveza predviđena članom 3 Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju, koji kaže da se države ugovornice „obavezuju da u primerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore tajnim glasanjem“. V. A. Mowbray, *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*, Hart Publishing, Oxford 2004, 2.

duralna pozitivna obaveza države postoji kada se od države na nacionalnom planu zahteva da organizuje pre svega sudski, ali i svaki drugi postupak, tako da se pojedincima obezbedi efikasna zaštita ljudskih prava. Reč je o obavezi sprovođenja delotvorne istrage, obezbeđivanja pristupa sudu, suđenju u razumnom roku, itd.<sup>316</sup>

Nasuprot tome, materijalna pozitivna obaveza države postoji onda kada se od države zahteva da preduzme mere koje će pojedincima omogućiti uživanje ljudskih prava, odnosno ispunjavanje materijalnih obaveza države. Kao primeri mogu da se, između ostalog, navedu obaveze državnih vlasti shodno članu 3 Evropske konvencije da „pribegnu merama za zaštitu psihičke dobrobiti lica koja su u nadležnosti policije, suda ili zatvorskih vlasti“,<sup>317</sup> kao i obaveze prema članu 2 Evropske konvencije da preduzmu odgovarajuće „preventivne operativne mere“ u cilju sprečavanja eksplozije koja je odnela više ljudskih života i pričinila veliki štetu stanovnicima naselja.<sup>318</sup>

U načelu su sve izložene vrste pozitivnih i negativnih obaveza po Evropskoj konvenciji podobne da dovedu do nastanka odgovornosti za štetu nanetu podnosiocu predstavke.<sup>319</sup> Ipak je potrebno imati u vidu da Evropski sud po pravilu ne dosuđuje naknadu materijalne štete u slučaju povrede pozitivnih proceduralnih obaveza jer smatra da bi na taj način morao da se upusti u presuđivanje na osnovu pukih pretpostavki o tome kakav bi u odsustvu proceduralne povrede bio ishod postupka pred nacionalnim organima. O tome će biti više reči u delu u kojem će se analizirati uslov postojanja uzročno-posledične veze.

Iako je, načelno, povreda bilo kog člana Evropske konvencije i dodatnih protokola podobna da dovede do odgovornosti za štetu države ugovornice, potrebno je ovde učiniti još jednu napomenu. Naime, podnosilac predstavke ne može se pred Evropskim sudom pozvati isključivo na povredu člana 13 Evropske konvencije, budući da dati član nije samostalan i da njegova primena dolazi u obzir samo onda kada Evropski sud nađe da ima osnova za razmatranje postojanja povrede još nekog člana Evropske konvencije. Stoga podnosilac uz povredu člana 13 mora istovremeno da se pozove na povredu još nekog prava zaštićenog Evropskom konvencijom kako ne bi bila isključena mogućnosti utvrđivanja povrede Evropske konvencije i eventualnog dosuđivanja naknade štete.<sup>320</sup>

Zanimljivo je da je Evropski sud u pojedinim slučajevima odustao od zahtevanja ispunjenosti materijalnopravnog uslova postojanja povrede Evropske konvencije za dosuđivanje naknade štete. Tako je u pojedinim slučajevima dosudio obeštećenje uprkos tome što u njima nije bilo utvrđeno nastupanje po-

316 V. između ostalog presudu u predmetu *Načova i drugi protiv Bugarske: Nachova and Others v. Bulgaria*, predstavka br. 43577/98 i 43579/98, presuda od 06. jula 2005. godine, para. 110–113, navedeno prema D. Popović, (2016), 74.

317 V. presudu u predmetu *Urtado protiv Švajcarske* iz 1994. godine: *Hurtado v. Switzerland*, predstavka br. 17549/90, presuda od 28. januara 1994. godine, navedeno prema *ibidem*, 73.

318 V. presudu u predmetu: *Enerjildiz protiv Turske* iz 2004. godine: *Öneryıldız v. Turkey*, predstavka br. 48939/99, presuda od 30. novembra 2004. godine, navedeno prema *ibidem*, 73.

319 S. Altwicker-Hàmoni, T. Altwicker, A. Peters, 10–11.

320 A. Mowbray, *Cases, Materials, and Commentary on the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2012<sup>3</sup>, 808–810.



vrede odredaba Evropske konvencije. Radilo se o slučajevima tzv. „mogućih povreda“.<sup>321</sup> Koncept „mogućih povreda“ vodi izgradnji krupnih nedoslednosti u pristupu i praksi Evropskog suda i stoga njegov razvoj ne bi trebalo prepustiti diskrecionom delovanju Evropskog suda.

### 2.1.2. Drugi materijalnopравни uslov: postojanje štete

Drugi materijalnopравни uslov za odgovornost države ugovornice za štetu zbog povrede odredaba Evropske konvencije odnosi se na postojanje štete koju je pretrpeo podnosilac predstavke. Evropska konvencija ne spominje štetu, već jedino „oštećenu stranku“, ne unoseći pri tome potrebna pojašnjenja u tom pogledu. Pojam štete nije definisan ni Praktičnim uputstvom za traženje pravičnog zadovoljenja, ni praksom Evropskog suda.<sup>322</sup> I pored toga, Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja i praksa Evropskog suda značajno su doprineli preciziranju karakteristika štete koje Evropski sud naknađuje.<sup>323</sup>

U cilju što boljeg razumevanja pojma štete, potrebno je najpre izvršiti razgraničenje između njega i pojma pravičnog zadovoljenja, budući da su oba pojma ostala nedefinisana članom 41 Evropske konvencije. Nakon pokušaja njihovog razgraničenja, biće ukazano na osnovne karakteristike i vrste štete čije postojanje predstavlja uslov za nastanak odgovornosti za štetu.

#### 2.1.2.1. Pojam pravičnog zadovoljenja u sistemu ustanovljenom Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i njegova evolucija

Pojam pravičnog zadovoljenja svakako ima šire značenje od pojma štete čije postojanje predstavlja materijalnopравни uslov za nastanak odgovornosti za štetu. S druge strane, potrebno je imati u vidu da koncept pravičnog zadovoljenja u svetlu Evropske konvencije ima drugačije značenje i od pojma „zadovoljenje“ koji je prihvaćen u opštem međunarodnom pravu, tačnije koji je određen nacrtom Članova o odgovornosti država.<sup>324</sup>

Dok Evropski sud ima diskreciono ovlašćenje da odluči u svakom konkretnom slučaju da li će pružiti pravično zadovoljenje oštećenoj stranci kada su ispunjeni svi potrebni uslovi,<sup>325</sup> nacrtom Članova o odgovornosti država predviđa se obaveza države da pruži zadovoljenje oštećenoj državi ako povreda ne može da se ispravi povraćajem u pređašnje stanje ili novčanom naknadom.<sup>326</sup>

321 S. Đajić, 201.

322 K. Oliphant, K. Ludwichowska, „Damage“, in: *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights* (eds. Attila Fenyves *et al.*), Boston 2011, 397.

323 V. između ostalog Praktično uputstvo za pružanje pravičnog zadovoljenja, para. 6.

324 Bitno je imati u vidu da terminologija koja je prihvaćena u opštem međunarodnom pravu nije usvojena u kontekstu Evropske konvencije. Kao primeri za to mogu da posluže različita značenja izraza reparacije i pravičnog zadovoljenja u tim sistemima. V. o tome u: J. Christoffersen, 404.

325 Čl. 41 Evropske konvencije, kao i praksa Evropskog suda u tom pogledu, pre svega, predmet *De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium* („*Vagrancy cases*“), predstavke br. 2832/66, 2835/66 i 2899/66, presuda od 18. juna 1971. godine.

326 Čl. 37, st. 1 nacrta Članova o odgovornosti države (International Law Commission, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, resolution adopted by

Pored izložene razlike u pogledu stepena obaveznosti dosuđivanja pravičnog zadovoljenja, nacrtom Članova o odgovornosti država i Evropskom konvencijom različito je određena i sadržina instituta zadovoljenja u odnosu na koncept pravičnog zadovoljenja iz Evropske konvencije. Tako član 37 nacрта Članova o odgovornosti država predviđa da se zadovoljenje može sastojati u priznavanju kršenja, izražavanju žaljenja i formalnom izvinjenju ili nekom drugom prikladnom aktu, dok se pravično zadovoljenje u smislu člana 41 Evropske konvencije prevashodno pruža u obliku novčane svote.<sup>327</sup>

I pored toga što norme međunarodnog prava predviđaju da se zadovoljenje izuzetno može sastojati i u plaćanju manje sume novca, pomenuti institut se sadržinski razlikuje od pravičnog zadovoljenja predviđenog članom 41 Evropske konvencije, budući da se dati član u praksi Evropskog suda pre svega svodi na dodeljivanje novčane svote, te ona predstavlja dominantni vid pružanja pravičnog zadovoljenja. Osim toga, za razliku od nacрта Članova o odgovornosti država, izražavanje žaljenja i formalno izvinjenje ne pojavljuju se kao oblici zadovoljenja u praksi primene člana 41 Evropske konvencije.<sup>328</sup> Iako je postojanje razlika između instituta zadovoljenja u izloženim sistemima nesumnjivo, oni se dalje neće upoređivati, već će pokušati da se utvrde granice instituta pravičnog zadovoljenja u smislu člana 41 Evropske konvencije, budući da postoje različita shvatanja njegove sadržine, koja će biti izložena u narednim redovima.

Razlike u značenju između ova dva koncepta logično proizilaze iz činjenice da je Evropska konvencija usvojena pre nacрта Članova o odgovornosti država koji definišu institut zadovoljenja, tako da nije ni mogla da se osloni na pojam zadovoljenja dat nacrtom Članova o odgovornosti država, s obzirom na to što je on tek naknadno bio njima određen. Štaviše, u fazi izrade Evropske konvencije kao sinonimi su se koristili termini „pravično zadovoljenje“, „zadovoljenje“, „odšteta“ i „obeštećenje“,<sup>329</sup> dok su u konačnoj verziji preovladali „pravično zadovoljenje“ i „odšteta“.

Deo doktrine veoma restriktivno definiše institut pravičnog zadovoljenja svodeći ga na novčanu svotu koja se isplaćuje oštećenom,<sup>330</sup> dok drugi preciziraju da se pravično zadovoljenje pruža u dva vida – u obliku deklarator-

the General Assembly, 12 December 2001, 53th Session, A/Res/56/83 corrected by document A/56/49(Vol. I)/Corr. 4) i čl. 41 Evropske konvencije.

327 *Ibidem*.

328 V. Dimitrijević *et al.*, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2005, 295.

329 Engleski jezik koristi reči „satisfaction“, „reparation“, i „compensation“. V. Draft convention presented by the European Movement to the Committee of Ministers of the Council of Europe in July 1949 (Doc. CDH(70)17, April 30, 1970, 2–29).

330 Naime, pristalice ovako radikalnog stanovišta, kojim se restriktivno određuje sadržina pravičnog zadovoljenja kao argument za svoj stav, između ostalog, navode Pravila, usvojena od strane Komiteta ministara Saveta Evrope, u kojima se ističe da „pravično zadovoljenje koje pruža Sud mora da bude plaćeno“. V. Rules adopted by the Committee of Ministers for the Application of Article 46, paragraph 2 of the European Convention on Human Rights, 736<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies, 10 January 2001, Rule 3b.



ne presude i putem deklaratorne presude koja sadrži nalog za isplatu novčane naknade.<sup>331</sup> Treći pak zastupaju stanovište da iako se pravično zadovoljenje, po pravilu, sastoji od jedne novčane svote koja se isplaćuje oštećenom, izraz pravično zadovoljenje ima znatno šire značenje kako u odnosu na imovinsko obeštećenje, tako i u odnosu na koncept zadovoljenja kao vid naknade utvrđen nacrtom Članova o odgovornosti država.<sup>332</sup> Naime, oni kao dominantne oblike „pravičnog zadovoljenja“ navode: utvrđujuću presudu, dosuđivanje naknade materijalne i nematerijalne štete, naknadu sudskih i ostalih troškova, a izuzetno i restituciju.<sup>333</sup>

Pojedini autori idu čak korak dalje, ističući da institut pravičnog zadovoljenja obuhvata sve vidove sredstava kojima se otklanjaju posledice protivpravnog akta koje poznaje opšte međunarodno pravo – kako mere predviđene nacrtom Članova o odgovornosti država, tako i one iz Osnovnih načela i smernica za ostvarivanje prava na pravni lek.<sup>334</sup> Drugim rečima, pristalice najšire postavljene koncepcije pravičnog zadovoljenja pod pojam pravičnog zadovoljenja podvode dosuđivanje neke od sledećih mera: novčane naknade, restitucije, zadovoljenja, obustavljanje protivpravnog ponašanja ili pružanje uverenja da se ono više neće ponavljati.<sup>335</sup>

Izloženo shvatanje čini se, međutim, previše širokim i stoga se u stručnim krugovima ističe da bi bilo uputnije da se bar neke od navedenih mera ne tretiraju kao pravično zadovoljenje, već kao druge mere koje Evropski sud pruža, bez pozivanja na član 41 Evropske konvencije. Istovremeno predloženi vidovi pravičnog zadovoljenja smatraju se udaljenim od terminologije koja se koristi u sistemu uspostavljenom Evropskom konvencijom. Stoga se uvidom u praksu Evropskog suda i Komiteta ministara Saveta Evrope, služeći se pritom jezikom

331 C. Ovey, R. White, *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, New York 2006<sup>4</sup>, 491–492; D. Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford University Press, New York 2006<sup>2</sup>, 195–197; C. F. Amerasinghe, *Jurisdiction of International Tribunals*, Kluwer Law International, The Hague 2003, 393–394; P. Leach, „Beyond the Bug River – A New Dawn for Redress Before the European Court of Human Rights?“, *European Human Rights Law Review* vol. 10, no. 2, 2005, 148; C. Tomuschat, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, Oxford University Press, Oxford 2003, 207.

332 V. D. Popović, *Evropski sud za ljudska prava*, Službeni glasnik, Beograd 2008, 91; A. C. Buyse „Lost and Regained? Restitution as a Remedy for Human Rights Violations in the Context of International Law“, *Heidelberg Journal of International Law* vol. 68, 2008, 144.

333 I. Nifosi-Sutton, „The Power of the European Court of Human Rights to Order Specific Non-Monetary Relief: a Critical Appraisal from a Right to Health Perspective“, *Harvard Human Rights Journal* vol. 23, no. 1, 2010, 58; Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 6–22.

334 UN General Assembly, Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, resolution, adopted by the General Assembly, 11 March 2006, 60<sup>th</sup> Session, A/RES/60/147.

335 M. Hunt, „State Obligations Following from a Judgment of the European Court of Human Rights“, in: *European Court of Human Rights: Remedies and Execution of Judgments* (eds. Theodora. A. Christou, Juan– Pablo Raymond), London 2005, 25–26.

ovih tela, kao vidovi pravičnog zadovoljenja navode kako dosuđivanje novčane naknade, tako i nalažanje usvajanja pojedinačnih i opštih mera.<sup>336</sup>

Međutim, čini se da sve izložene koncepcije zanemaruju evolutivnu dimenziju koncepta pravičnog zadovoljenja, odnosno činjenicu da je taj institut u praksi Evropskog suda vremenom pretrpeo značajne izmene.

#### 2.1.2.1.1. PRVOBITNO SHVATANJE KONCEPTA PRAVIČNOG ZADOVOLJENJA

U početku se pravično zadovoljenje pružalo isključivo posredstvom donošenja deklarativne presude, a od osamdesetih godina prošlog veka počeo je i razvoj prakse dosuđivanja novčane svote.<sup>337</sup> Deklarativnom presudom vršilo se puko utvrđivanje da je u određenom slučaju učinjena povreda neke od odredaba Evropske konvencije. Međutim, u situacijama kada je Evropski sud pribegavao i dosuđivanju novčane svote u cilju svojevrstne kompenzacije gubitka, data presuda je sadržala i nalog za isplatu novčane naknade, čime se u izvesnoj meri već odstupalo od strogo shvaćenog deklarativnog načela sudskih presuda.<sup>338</sup>

Vremenom su izuzeci od deklarativnog načela postajali sve izraženiji. Tako je, na primer, Evropski sud posredno priznao postojanje izuzetaka na taj način što je u jednoj naknadnoj presudi u predmetu *Asandize protiv Gruzije* konstatovao da su njegove odluke „suštinski deklaratorne prirode“.<sup>339</sup>

Za ovako usko postavljeno shvatanje pojma „pravičnog zadovoljenja“ tvrdilo se da vodi „sprečavanju razvoja pravnih lekova“ u sistemu uspostavljenom Evropskom konvencijom.<sup>340</sup> Međutim, budući da se članovima 41 i 46 Evropske konvencije ustanovljava specifična podeljena odgovornost između Evropskog suda i Komiteta ministara Saveta Evrope u pogledu sprovođenja Evropske konvencije, može se pre reći da je inicijalno usko tumačenje člana 41 Evropske konvencije otežalo razvoj jedino pravnih sredstava koja dosuđuje Evropski sud na osnovu člana 41 Evropske konvencije, a ne i drugih mera koje Evropski sud može obezbediti u cilju otklanjanja posledica protivpravnog akta.

Naime, druga sredstva, koja nisu bila obuhvaćena pravičnim zadovoljenjem i koja se, dakle, nisu sastojala u imovinskom obeštećenju, takođe su primenjivana u poretku ustanovljenom Evropskom konvencijom. Međutim, u pogledu njih važio je donekle drugačiji režim izvršenja, budući da su odgovorne države uživale šira diskreciona ovlašćenja i slobodu da same izaberu i primene mere u cilju sprovođenja presuda Evropskog suda.

336 J. Christoffersen, 416.

337 C. D. Gray, *Judicial Remedies in International Law*, Clarendon Press, Oxford 1987, 155.

338 D. Popović, *Evropski sud za ljudska prava*, Službeni glasnik, Beograd 2008, 92.

339 *Assanidze v. Georgia*, predstavka br. 71503/01, presuda od 08. aprila 2004. godine, navedeno prema S. Carić, „Izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava i nadzor nad Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda“, 1, [http://www.ecmi.de/file-admin/doc/Implementing\\_Human\\_Rights/Srpski/Izvestavanje%20i%20monitoring/Trening/Prezentacije/Evropski%20sud.pdf](http://www.ecmi.de/file-admin/doc/Implementing_Human_Rights/Srpski/Izvestavanje%20i%20monitoring/Trening/Prezentacije/Evropski%20sud.pdf), 10.05.2017.

340 D. Shelton, 195.

### 2.1.2.1.2. NOVIJE SHVATANJE KONCEPTA PRAVIČNOG ZADOVOLJENJA

Do evolucije „pravičnog zadovoljenja“ došlo je nakon nastupanja svojevrsne krize u funkcionisanju Evropskog suda koja se ispoljila i u domenu izvršenja presuda Evropskog suda.<sup>341</sup> Parlamentarna skupština Saveta Evrope je 2000. godine istakla da „izvršenje pojedinih presuda uzrokuje ozbiljne probleme koji prete da oslabe“ sistem ustanovljen Evropskom konvencijom. Zato se Evropski sud podstiče na to da „ukaže u svojim presudama nadležnim nacionalnim vlastima kako da izvrše presudu“ i kakve pojedinačne i opšte mere da na tom putu preduzimaju.<sup>342</sup>

Prevashodno pod uticajem pomenutih preporuka došlo je do znatnog jačanja ovlašćenja Evropskog suda u ovom pogledu. Evropski sud je, međutim, i pre njihovog donošenja, još devedesetih godina prošlog veka načinio prve korake ukazujući državama članicama na mere kojima treba da pribegnu kako bi se po vinovale datoj odluci, uključujući između ostalog i restituciju.<sup>343</sup>

Vremenom, tačnije od 2004. godine, Evropski sud počinje da preuzima sve šira ovlašćenja, te njegova savetodavna uloga u pogledu predlaganja pojedinačnih i opštih mera evoluirala u nalogodavnu. Stoga on u izreci presude počinje da nalaže državama ugovornicama da u konkretnim slučajevima usvoje kako pojedinačne, tako i opšte mere.

Tako je Evropski sud u nekim predmetima presudom počeo da nalaže odgovornoj državi da izvrši tačno određenu činidbu: bilo restituciju, zahtevajući da pusti na slobodu podnosioca predstavke kako bi se okončalo kršenje ljudskih prava, bilo izvršenje presude domaćeg suda.<sup>344</sup> S druge strane, usvajanje opšte mere, tačnije usvajanje zakona, Evropski sud naložio je prvi put 2007. godine u izreci presude u predmetu *L. protiv Litvanije*.<sup>345</sup>

341 T. M. Antkowiak, „Remedial Approaches to Human Rights Violations: The Inter-American Court of Human Rights and Beyond“, *Columbia Journal of Transnational Law* vol. 46, no. 2 2008, 409.

342 European Parliamentary Assembly, Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, Resolution 1226 (2000), 28 September 2000, 30th Session, 5, 6, 11(B)(ii); European Parliamentary Assembly, Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights, Resolution 1516 (2006), 2 October 2006, 24<sup>th</sup> Session.

343 Evropski sud je prvi put u para. 34 presude u predmetu *Papamihalopoulos i drugi protiv Grčke* (*Papamichalopoulos and Others v. Greece*, predstavka br. 14556/89, presuda od 24. juna 1993. godine) preporučio državi izvesno postupanje, tačnije restituciju, ukoliko priroda povrede to dopušta. V. D. Popović, (2008), 96; T. M. Antkowiak, 409.

344 U pogledu restitucije su relevantne dve ranije citirane presude, koje su donete 2004. godine: u predmetu *Ilasku i drugi protiv Moldavije i Rusije* (*Ilascu and Others v. Moldova and Russia*, predstavka br. 48787/99, presuda od 08. jula 2004. godine) i u *Asandize protiv Gruzije* (*Assanidze v. Georgia*, predstavka br. 71503/01, presuda od 08. aprila 2004. godine). Kao primer odluke kojom se nalaže izvršenje presude domaćeg suda navodi se presuda u predmetu *Terem ograničeno, Četkin i Olius protiv Ukrajine* (*Terem Ltd. Chechetkin and Olius v. Ukraine*, predstavka br. 70297/01, presuda od 18. oktobra 2005). V. D. Popović, (2008), 93–98.

345 *L. v. Lithuania*, predstavka br. 27527/03, presuda od 11. septembra 2007. godine navedeno prema I. Nifosi-Sutton, 58.

Širenju ovlašćenja Evropskog suda i odstupanju od deklaratornog dejstva njegovih presuda u velikoj je meri doprinelo uvođenje mogućnosti dosuđivanja pilot-presuda.<sup>346</sup> Tako unapređen koncept pravičnog zadovoljenja obuhvata sve elemente sredstava shvaćenih u širem smislu, tačnije u granicama utvrđenim Osnovnim načelima i smernicama za ostvarivanje prava na pravni lek.

U doktrini je čak bilo pokušaja da se praksa nalaganja različitih vidova restitucije, kao i mera prestanka protivpravnog ponašanja u izreci presude Evropskog suda, pripíše inicijalnoj nameri tvoraca Evropske konvencije, a ne postepenom razvoju sudske prakse u oblasti materijalnopравnih sredstava za otklanjanje posledica povrede odredaba Evropske konvencije. Tako Hant (*Hunt*) govori o postojanju „namere još samih tvoraca Evropske konvencije [...] da se opšta načela međunarodnog prava o odgovornosti država primenjuju u cilju utvrđivanja odgovornosti države koja je prekršila odredbe Evropske konvencije.“<sup>347</sup> Ipak, imajući u vidu postepenu evoluciju koja se na tom putu odigrala, čini se da osnov za nalogodavnu ulogu Evropskog suda ne potiče od inicijalne namere sastavljača Evropske konvencije, već da je rezultat drugih okolnosti.

U naučnim krugovima ostaju sporne granice koncepta pravičnog zadovoljenja. Čini se, međutim, da ta dilema nije od suštinskog značaja za određivanje svojstva dopuštenih sredstava za otklanjanje posledica povrede Evropske konvencije. Umesto toga, ona se svela na terminološko pitanje da li kategorije pojedinačnih i opštih mera čije usvajanje nalaže Evropski sud treba podvesti pod institut pravičnog zadovoljenja ili ih je uputnije definisati kao zasebna sredstva koja dosuđuje Evropski sud. Bez obzira na terminološku kategorizaciju koja će u perspektivi prevladati, razvitak sudske prakse kojom se sve češće nalaže obavezno usvajanje pojedinačnih i opštih mera je veoma značajan. Na taj se način koncept suverenosti država članica i načelo deklaratornosti sudskih presuda podvrgavaju sve većim ograničenjima.

Za potrebe što preciznijeg razgraničenja pojmova štete i pravičnog zadovoljenja, prihvata se kao najpreciznije rešenje iz Praktičnog uputstva za traženje pravičnog zadovoljenja shodno kojem postoje sledeći oblici pravičnog zadovoljenja:

- 1) utvrđivanje povrede Evropske konvencije;
- 2) dosuđivanje materijalne štete;
- 3) dosuđivanje nematerijalne štete; i
- 4) dosuđivanje sudskih i ostalih troškova.<sup>348</sup>

---

346 Pravni osnov za donošenje pilot-presuda predstavlja Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope od 12. maja 2004. godine, kojom je Evropskom sudu naloženo da razmotri efikasnost pravnih sredstava u unutrašnjem pravu države članice da bi se izbeglo stvaranje repetitivnih slučajeva pred Evropskim sudom. Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies, adopted by the Committee of Ministers, 114<sup>th</sup> Session, 12 May 2004.; V. D. Popović, (2008), 78 i dalje.

347 M. Hunt, (2005), 25–26.

348 Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 2, 6–21.

Iz teksta Praktičnog uputstva za traženje pravičnog zadovoljenja dalje proizilazi da nalaganje usvajanja pojedinačnih i opštih mera ne predstavlja vid pravičnog zadovoljenja.

U okviru ovog dela neće se detaljnije analizirati oblici pravičnog zadovoljenja koji se ogledaju u utvrđivanju kršenja Evropske konvencije, kao ni dosuđivanja sudskih i ostalih troškova s obzirom na to što oni nisu obuhvaćeni pojmovima materijalne i nematerijalne štete, čije postojanje predstavlja uslov za nastanak odgovornosti za štetu.<sup>349</sup> Naime, sudske i ostale troškove Evropski sud je prvi put dosudio 1974. godine, istakavši da oni ne predstavljaju štetu koja neposredno proizilazi iz povrede Evropske konvencije, već su rezultat napora žrtve da spreči i otkloni nastupele posledice.<sup>350</sup>

### 2.1.2.2. Vrste i karakteristike šteta u pogledu kojih naknadu dosuđuje Evropski sud za ljudska prava

Iz prakse Evropskog suda, kao uostalom i iz Praktičnog uputstva za traženje pravičnog zadovoljenja, proizilazi da Evropski sud dosuđuje naknadu dve vrste štete – materijalne i nematerijalne.<sup>351</sup>

#### 2.1.2.2.1. NAKNADA MATERIJALNE ŠTETE

Materijalna šteta obuhvata stvarnu štetu i izgublenu dobit. Naknada materijalne štete po prirodi stvari uvek proizilazi iz povrede prava na zaštitu imovine, koje se jemči članom 1 Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju. Podnosioci koji ističu povredu člana 1 Protokola br. 1 često traže povraćaj svoje imovine.<sup>352</sup>

U tom kontekstu je značajno da se i u tekstu Praktičnog uputstva za traženje pravičnog zadovoljenja ističe da povraćaj u pređašnje stanje (*restitution in integrum*) predstavlja osnovno načelo koje se primenjuje u slučaju nastanka materijalne štete. Drugim rečima, oštećenog je potrebno staviti, koliko god je to moguće, u situaciju u kojoj bi se nalazio da do kršenja Evropske konvencije nije ni došlo.<sup>353</sup>

Uprkos tome što Evropski sud uvek daje prioritet načelu povraćaja u pređašnje stanje, on svojom praksom jasno naglašava da „nema ni ovlašćenje a ni mogućnost da tako sam postupa“, odnosno da nalaže „povraćaj imovine“, već jedino može da ukaže nacionalnim organima da bi se povraćajem imovine na najbolji način otklonile posledice nastupele povrede.<sup>354</sup> I pored toga što nema ovlašćenje

349 N. Sansonetis, „Costs and Expenses“, in: *The European System for the Protection of Human Rights* (eds. R. S. J. Macdonald, F. Matscher and H. Petzold), Dordrecht 1993, 755–770; L. J. Clements, N. Mole, A. Simmons, *European Human Rights: Taking a Case under the Convention*, Sweet & Maxwell, London 1999, 91–97.

350 *Neumeister v. Austria (Article 50)*, predstavka br. 1936/63, presuda od 07. maja 1974. godine.

351 Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 6.

352 O. Ichim, 98–100.

353 Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 10.

354 *Papamichalopoulos and Others v. Greece (Article 50)*, predstavka br. 14556/89, presuda od 31. oktobra 1995. godine, para. 34–38.

da naloži povraćaj imovine u prethodnom delu u okviru ovog poglavlja je navedeno u kojim situacijama je Evropski sud nalagao druge vidove restitucije.

Međutim, naknada materijalne štete dosuđuje se i u slučajevima povrede drugih prava Evropske konvencije, a ne samo povrede prava na neometano uživanje imovine, ako Evropski sud utvrdi da je povreda Evropske konvencije dovela do pogoršanja ekonomske situacije oštećenog.<sup>355</sup> Tako je Evropski sud do sada dosuđivao naknadu materijalne štete i u brojnim drugim slučajevima poput nastalih troškova lečenja oštećenog zbog nastupanja povrede prava na zabranu mučenja,<sup>356</sup> troškova sahrane,<sup>357</sup> novčanih kazni naplaćenih novinarima zbog povrede prava na slobodu izražavanja koja se jemči članom 10 Evropske konvencije, itd.<sup>358</sup>

Ipak, Evropski sud je do sada dosuđivao najviše novčane iznose upravo u slučajevima povrede prava na zaštitu imovine, u određenim slučajevima čak i od po nekoliko miliona evra.<sup>359</sup> Potrebno je, međutim, imati u vidu da je i inače težak položaj podnosioca predstavke u postupcima u kojima se zahteva naknada visokog iznosa štete dodatno otežan. Na podnosiocu je uvek da priloži relevantna dokumenta koja u najvećoj mogućoj meri dokazuju ne samo postojanje, nego i visinu štete.<sup>360</sup> Što podnosilac zahteva veći iznos naknade štete, viši je i standard dokazivanja koji je potreban za utvrđivanje povrede. Podnosiocu predstavke je takođe dodatno otežan položaj i u slučaju kada treba da dokaže postojanje izgubljene dobiti, zbog toga što u tim situacijama Evropski sud zaključuje o nastupanju štete u vidu izgubljene dobiti na osnovu pukih pretpostavki.<sup>361</sup> Podnosioci bi zato, u cilju dokazivanja izgubljene dobiti, trebalo da podnesu relevantne dokaze poput izveštaja veštaka<sup>362</sup> ili sudskih odluka.<sup>363</sup>

Shodno praksi Evropskog suda, izgubljena dobit se odnosi na gubitak profita, neostvarene zarade, neostvarene penzije, kao i pripadajuće kamate. U pojedinim slučajevima Evropski sud je čak priznao i neostvareni prihod neprofitnoj organizaciji.<sup>364</sup> Kada ne može da utvrdi tačan iznos materijalne štete, kao između ostalog, u situacijama gde postoji protivrečnost između podnetih dokaza o

355 S. Altwicker-Hàmoni, T. Altwicker, A. Peters, 7.

356 V. između ostalog, *Aksoy v. Turkey*, predstavka br. 21987/93, presuda od 18. decembra 1996. godine, para. 111 i 113.

357 V. između ostalog, *Abdurrahman Orak v. Turkey*, predstavka br. 31889/96, presuda od 14. februara 2002. godine, para. 106.

358 *Jersild v. Denmark*, predstavka br. 15890/89 presuda od 23. septembra 1994. godine, para 40–41; *Öztiirk v. Turkey*, predstavka br. 22479/93, presuda od 28. septembra 1999. godine, para. 80.

359 *Lordos and Others v. Turkey*, predstavka br. 15973/90, presuda od 10. januara 2012. godine i *Agrokompleks v. Ukraine*, predstavka br. 23465/03, presuda od 25. jula 2013. godine.

360 Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 11.

361 O. Ichim, 99–107.

362 *Zvolský and Zvolská v. the Czech Republic*, predstavka br. 46129/99, presuda od 12. novembra 2002. godine, para. 81.

363 *Teachir v. Moldova*, predstavka br. 11712/04, presuda od 15. januara 2008. godine, para. 53–55.

364 *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, predstavke br. 14234/88 i 14235/88, presuda od 29. oktobra 1992. godine, para. 85–87.



visini nastupele štete, Evropski sud utvrđuje naknadu pozivajući se na načelo pravičnosti.<sup>365</sup>

Iako se načelo pravičnosti u većoj meri primenjuje prilikom dosuđivanja nematerijalne štete, ono takođe nalazi svoju primenu i prilikom dosuđivanja materijalne štete. Evropski sud se na njega poziva i u situacijama kada se ispostavi da je, na primer, sam podnosilac odgovoran za visinu iznosa pretrpljene štete. Evropski sud u takvim slučajevima može da odluči da je pravično dosuditi iznos koji je niži od realno pretrpljene štete, pa čak može da reši da ne dosudi nikakvu naknadu. Evropski sud takođe primenjuje načelo pravičnosti onda kada prilikom odmeravanja iznosa naknade uzima u obzir specifičan položaj podnosioca kao oštećene strane, kao i ekonomsku situaciju u kojoj se nalazi država ugovornica.<sup>366</sup> Takođe u pojedinim slučajevima Evropski sud dosuđuje ukupan iznos naknade ne precizirajući pri tome koji iznos se dosuđuje na ime stvarne štete, koji na ime izgubljene dobiti, a koji na ime nematerijalne štete.<sup>367</sup>

#### 2.1.2.2.2. NAKNADA NEMATERIJALNE ŠTETE

Evropski sud po pravilu dosuđuje naknadu nematerijalne, a veoma retko i naknadu materijalne štete.<sup>368</sup> Kao razlog za veoma retko dosuđivanje naknade materijalne štete navodi se, između ostalog, okolnost da Evropski sud nije u položaju instance unutrašnjeg prava koja bi bila u prilici da iscrpno utvrđuje činjenice.<sup>369</sup> Nasuprot tome, postojanje nematerijalne štete Evropski sud lakše utvrđuje, pa samim tim i češće dosuđuje naknadu, imajući u vidu očigledan karakter štete.<sup>370</sup>

U ovom pogledu treba napomenuti da naslednici žrtve povrede ljudskih prava garantovanih Evropskom konvencijom koja je pretrpela materijalnu štetu imaju daleko lakši položaj u odnosu na naslednike žrtve povrede ljudskih prava Evropske konvencije koja je pretrpela nematerijalnu štetu, budući da je pravo na naknadu materijalne štete, za razliku od prava na naknadu nematerijalne štete, prenosivo na naslednike.<sup>371</sup>

365 V. između ostalog, *Buzescu v. Romania*, predstavka br. 61302/00, presuda od 24. maja 2005. godine, para. 88 i 107 i *Zlinsat, spol. s.r.o. v. Bulgaria*, predstavka br. 57785/00, presuda od 10. januara 2008. godine, para. 42–45.

366 Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 2.

367 O. Ichim, 107.

368 V. Knežević Predić, Z. Radivojević, 2008, 126. Evropski sud je prvi put, dosudio naknadu nematerijalne štete 1972. godine u predmetu *Ringajzn protiv Austrije* (čl. 50) (*Ringelsen v. Austria* (Article 50), predstavka br. 2614/65, presuda od 22. juna 1972. godine), dok je ranije, iste godine, priznao načelnu mogućnost dosuđivanja naknade nematerijalne štete. V. *De Wilde, Ooms and Versyp „Vagrancy“ v. Belgium* (Article 50), predstavke br. 2832/66, 2835/66 i 2899/66, presuda od 10. marta 1972. godine, para. 24.

369 D. Shelton, (2006<sup>2</sup>), 201.

370 O. Ichim, 119.

371 V. *Deweere v. Belgium*, predstavka br. 6903/75, presuda od 27. februara 1980. godine, para. 37 i *X v. the United Kingdom* (Article 50), predstavka br. 7215/75, presuda od 18. oktobra 1982. godine, para. 12.

Kasnije u ovom poglavlju, prilikom analize uslova postojanja uzročnosti biće prikazano da se uzročnost između povrede bilo kog člana Evropske konvencije i nastupanja nematerijalne štete pretpostavlja.<sup>372</sup> Evropski sud u praksi ne traži postojanje dokaza o tome da je nastupila nematerijalna šteta.<sup>373</sup> Štaviše, Evropski sud po pravilu ne zahteva od podnosioca da opiše i novčano odredi nematerijalnu štetu koju je pretrpeo, iako je shodno tekstu Praktičnog uputstva za traženje pravičnog zadovoljenja podnosilac „pozvan“ da precizira visinu iznosa za koji smatra da treba da mu bude pravično dosuđen.<sup>374</sup> Evropski sud odmera-va iznos polazeći od toga kakvu bi štetu pretrpeo prosečan čovek koji se našao u takvoj situaciji.<sup>375</sup>

Za razliku od naknade materijalne štete koja se određuje u iznosu koji može da se precizno izračuna na osnovu tržišnih kriterijuma, iznos naknade nematerijalne štete je teško precizno utvrditi.<sup>376</sup> Upravo zbog prirode nematerijalne štete, Evropski sud ima široka diskreciona ovlašćenja kada dosuđuje njenu naknadu. U tom kontekstu se u literaturi ističe da Evropski sud po pravilu izbegava da na-vede kojim se činjenicama konkretnog slučaja rukovodio prilikom određivanja iznosa naknade nematerijalne štete.<sup>377</sup>

Evropski sud je u praksi precizirao da pravo na naknadu nematerijalne štete pripada kako fizičkim, tako i pravnim licima.<sup>378</sup> Od 2002. godine novčana naknada i materijalne i nematerijalne štete određuje se u evrima, što je pojednostavilo odmeravanje naknade i olakšalo ujednačenje sudske prakse.<sup>379</sup>

Prilikom odmeravanja naknade nematerijalne štete Evropski sud, rukovodi se ne samo ličnošću oštećenog i karakterom i težinom učinjene povrede, već i nivoom životnog standarda u državi u kojoj je učinjena povreda. To se objašnjava nastojanjem Evropskog suda da pruži isti stepen zaštite u različitim državama ugovornicama Evropske konvencije bez obzira na različite društvene prilike, koje uključuju životni standard i prosečnu zaradu u tim državama.<sup>380</sup>

Međutim, Evropski sud na tom putu ne otkriva svoj „tajni alat“, tačnije skrivene tablice koje sadrže za svaku državu ugovornicu posebnu skalu preporučlji-

372 U pitanju je oboriva pretpostavka. V. *Apicella v. Italy*, predstavka br. 64890/01, presuda od 29. marta 2006. godine, para. 93.

373 *Gridin v. Russia*, predstavka br. 4171/04, presuda od 01. juna 2006. godine, para. 20 i *Firstov v. Russia*, predstavka br. 42119/04, presuda od 20. februara 2014. godine, para. 49.

374 Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 15.

375 F. Bydlinski, „Methodological Approaches to the Tort Law of the European Convention on Human Rights“, in: *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights* (eds. Attila Fenyves et al), Berlin 2011, 97–103.

376 S. Altwicker-Hàmori, T. Altwicker, A. Peters, 7; Praktično uputstvo za priznavanje pravičnog zadovoljenja, para. 14.

377 F. Bydlinski, 177–187.

378 V. o kompanijama kao oštećenim više u A. Višekruna, „Protection of Rights of Companies before the European Court of Human Rights“, *EU and Comparative Law Issues and Challenges*, in: *Procedural Aspects of EU Law* (eds. Dunja Duić, Tunjica Petrašević), Osijek 2017, 121–122.

379 Z. Petrović, N. Mrvić Petrović, 87.

380 D. Popović, (2016), 144.



vih iznosa naknade nematerijalne štete na osnovu kojih Evropski sud odmerava iznos naknade u određenom slučaju.<sup>381</sup>

Takav pristup Evropskog suda oštro je kritikovan i u stručnim i u naučnim krugovima jer zbog netransparentnosti pomenutih tablica, on ne pruža potrebne smernice domaćim sudovima na koji način da odmeravaju iznos nematerijalne štete kako bi izbegli povredu Evropske konvencije. Pored toga, Evropski sud u obrazloženjima svojih presuda propušta da na jasan način objasni zbog čega je određeni iznos naknade ocenjen nedovoljnim u određenom slučaju, kao i na koji način domaći sudovi u budućnosti treba da odmeravaju naknadu nematerijalne štete kako bi izbegli povredu Evropske konvencije.<sup>382</sup>

Evropski sud dosuđuje naknadu brojnih vidova nematerijalne štete polazeći od širokog spektra emocija koje mogu biti povređene. Reč je o pretrpljenim duševnim ili fizičkim bolovima, koji uključuju patnju, anksioznost, frustraciju, osećanje nepravde ili poniženja, osećanje produžene neizvesnosti,<sup>383</sup> narušavanje profesionalne reputacije<sup>384</sup> itd.

U literaturi se opravdano ističe da povreda svakog člana Evropske konvencije dovodi do nematerijalne štete i da je jedino sporno da li su dimenzije štete dovoljno ozbiljne da iziskuju naknadu.<sup>385</sup> U tom pogledu značajno je stanovište koje je Evropski sud zauzeo u presudi u predmetu *Varnava i drugi protiv Turske* prema kojem dovoljno ozbiljna nematerijalna šteta postoji jedino „u situacijama gde je podnosilac pretrpeo očiglednu traumu“.<sup>386</sup> Godinu dana nakon donošenja presude u predmetu *Varnava i drugi protiv Turske*, standard „očigledne traume“ je dodatno razjašnjen stupanjem na snagu Protokola br. 14 uz Evropsku konvenciju. Ovim protokolom se izričito predviđa da će predstavka biti oglašena neprihvatljivom ukoliko podnosilac predstavke nije „značajnije oštećen“.

Najzad, u naučnim i stručnim krugovima sve se češće raspravlja o pitanju da li je nematerijalna šteta koju dosuđuje Evropski sud inherentno i kaznena. Komisija Ujedinjenih nacija za ljudska prava i Evropski sud su sve do presude u predmetu *Kipar protiv Turske* zastupali stav da kaznena odšteta još nema osnov u međunarodnom pravu.<sup>387</sup> Izdvojena mišljenja sudija de Albuquerque (*de Albuquerque*)

381 D. Shelton, (2015<sup>3</sup>), 2.

382 V. kao primer nedovoljno obrazložene presude u tom pogledu predmet u kojem je odlučivalo tročlano veće: *Savić i drugi protiv Srbije*, predstavke br. 22080/09, 56465/13, 73656/14, 75791/14, 626/15, 629/15, 634/15 i 1906/15, presuda od 05. aprila 2016. godine, para. 16–20.

383 *Varnava and Others v. Turkey*, predstavke br. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 i 16073/90, presuda od 18. septembra 2009. godine, para. 224.

384 *Comingersoll S. A. v. Portugal*, predstavka br. 35382/97, presuda od 06. aprila, 2000. godine, para. 35; *Microintellect OOD v. Bulgaria*, predstavka br. 34129/03, presuda od 04. marta 2014. godine, para. 59 navedeno prema M. Emberland, „Compensating Companies for Non-Pecuniary Damage: *Comingersoll S. A. v. Portugal* and the Ambivalent Expansion of the ECHR Scope“, *British YRBK of International Law* vol. 74, 2003, 429–431.

385 O. Ichim, 119.

386 *Varnava and Others v. Turkey*, predstavke br. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 i 16073/90, presuda od 18. septembra 2009. godine, para. 224.

387 S. Đajić, 205–206.

i Vučinića uz presudu u predmetu *Kipar protiv Turske*<sup>388</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.

Čini se, ipak, da pojam obeštećenja treba usko tumačiti u skladu sa Praktičnim uputstvom za traženje pravičnog zadovoljenja. U njemu se nedvosmisleno ističe da Evropski sud ne dosuđuje naknadu štete kako bi kaznio državu ugovornicu odgovornu za kršenje Evropske konvencije, već da bi podnosiocu pružio zadovoljenje zbog pretrpljenih posledica kršenja.<sup>389</sup> Stoga je naknada štete koju dosuđuje Evropski sud po svom karakteru kompenzatorna i pokriva i materijalnu i nematerijalnu štetu.<sup>390</sup> Svakako, postupak izvršenja presuda Evropskog suda uključuje mogućnost naplate kaznene kamate, ako presuda ne bude izvršena u roku. Takva mogućnost, međutim, niukoliko ne utiče na kompenzatornu prirodu obeštećenja pred Evropskim sudom.

### 2.1.3. Treći materijalnopравни uslov: postojanje uzročno-posledične veze

Postojanje uzročno-posledične veze između navodnog kršenja Evropske konvencije i nastupele štete predstavlja uslov koji je neophodan za nastanak odgovornosti za štetu. Dok član 41 Evropske konvencije ne predviđa postojanje tog uslova, tekst Praktičnog uputstva za traženje pravičnog zadovoljenja koje je Evropski sud doneo 2007. godine ističe potrebu jasnog dokazivanja postojanja uzročno-posledične veze, kao i to da Evropski sud ne može da odlučuje na osnovu pukih pretpostavki šta je moglo da se desi.<sup>391</sup>

U praksi Evropski sud po pravilu primenjuje strogi test prilikom utvrđivanja ispunjenosti uslova postojanja uzročno-posledične veze, što dovodi do toga da se samo u malom broju slučajeva priznaje ispunjenost ovog uslova.<sup>392</sup> Stoga su žrtve povrede ljudskih prava u smislu člana 34 Evropske konvencije često lišene bilo kakve naknade štete i pored toga što je Evropski sud u konkretnim slučajevima utvrdio nastupanje povrede određenog člana Evropske konvencije. U datim slučajevima, Evropski sud pruža pravično zadovoljenje koje se sastoji u utvrđivanju povrede Evropske konvencije.<sup>393</sup>

Nakon predstavljanja specifičnosti utvrđivanja postojanja uzročno-posledične veze, u narednom tekstu biće razmotreni nedostaci pristupa Evropskog suda u tom pogledu.

388 V. para. 19 i 24 mišljenja sudija de Albuquerque i Vučinića uz presudu u predmetu *Kipar protiv Turske* navedeno prema S. Đajić, 193.

389 Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 9.

390 *Ibidem*, para. 6; M. Dougan, *National Damages before the Court of Justice: Issues of Harmonisation and Differentiation*, Hart Publishing, Oxford 2004, 234–235.

391 Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 7.

392 D. Shelton, (2015<sup>3</sup>), 279.

393 F. Bydlinski, 72–73.

### 2.1.3.1. *Specifičnosti prilikom utvrđivanja postojanja uzročno-posledične veze*

Postojanje uzročnosti potrebno je dokazati kako između navodnog kršenja Evropske konvencije i nastupanja materijalne štete, tako i između navodnog kršenja Evropske konvencije i nastupanja nematerijalne štete. Štaviše, uzročnost treba da se utvrdi u pogledu obe podvrste materijalne štete, dakle u pogledu i stvarne štete i izgubljene dobiti.<sup>394</sup> Bitno je takođe imati u vidu da je navodna povreda i pozitivnih i negativnih obaveza iz Evropske konvencije podobna da predstavlja uzrok štete koji se naknađuje. Ova pravila, ipak, zahtevaju dodatna preciziranja.

Kao prvo, iako Evropski sud zahteva postojanje uzročnosti kako u pogledu nastupanja materijalne, tako i u pogledu nematerijalne štete,<sup>395</sup> u praksi se problemi javljaju jedino kod nastanka materijalne štete.<sup>396</sup> Nasuprot tome, postojanje uzročno-posledične veze između povrede Evropske konvencije i nastale nematerijalne štete u praksi je očigledno i stoga Evropski sud u tim slučajevima primenjuje oborivu pretpostavku o postojanju uzročno-posledične veze između povrede Evropske konvencije i nastupanja nematerijalne štete.<sup>397</sup>

O različitom pristupu Evropskog suda problemu utvrđivanja uzročnosti svedoči kako razvijena praksa Evropskog suda, tako i tekst Praktičnog uputstva za traženje pravičnog zadovoljenja koji izričito predviđa jedino u pogledu materijalne, ali ne i u pogledu nematerijalne štete, obavezu podnosioca da dokaže da mu je šteta prouzrokovana navodnim kršenjem Evropske konvencije i da u tom cilju mora da priloži relevantna dokumenta kojima dokazuje uzročnost, kao i postojanje i visinu nastupele materijalne štete.<sup>398</sup>

Kao drugo, Evropski sud primenjuje poseban pristup prilikom utvrđivanja „uzročnosti“ između kršenja Evropske konvencije i izgubljene dobiti. Naime, on znatno češće odbija zahteve za dosuđivanje „izgubljene dobiti“, nego zahteve za dosuđivanje „stvarne štete“. Prilikom nepriznavanja postojanja uzročno-posledične veze između kršenja Evropske konvencije i navodne izgubljene dobiti, Evropski sud se, po pravilu, poziva na svoju formulaciju „zabrane odlučivanja na osnovu pukih pretpostavki šta je moglo da se desi“.<sup>399</sup>

Treća specifičnost koja se javlja u vezi sa primenom testa „postojanje uzročno-posledične veze“ dovodi se takođe u vezu sa primenom formulacije „zabrane odlučivanja na osnovu pukih pretpostavki“. Reč je o slučajevima u kojima su na-

394 O. Ichim, 24–29.

395 *Andrejeva v. Latvia*, predstavka br. 55707/00, presuda od 18. februara 2009. godine, para. 111

396 O. Ichim, 25.

397 V. ranije citiranu presudu u predmetu *Apicella v. Italy*, para. 93; D. Shelton, (2015), 290; F. Bydliński, 72.

398 Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 11.

399 Zahtevi u pogledu „izgubljenog profita“ smatraju se često spekulativnim. V. *Merit v. Ukraine*, predstavka br. 66561/01, od 30. marta 2004. godine, para. 81 i 84, navedeno prema D. Shelton, (2015<sup>3</sup>), 279; F. Bydliński, 81–89.

vodno nastupile povrede pozitivnih proceduralnih obaveza država članica, o kojima je već bilo reči u ovom poglavlju prilikom analize uslova postojanja povrede Evropske konvencije. Kao primeri proceduralnih povreda Evropske konvencije najčešće se javljaju sprovođenje nedelotvorne istrage, neprimereno dugo trajanje sudskog postupka, kao i brojne druge situacije kada je oštećenom bio povređen određen aspekt prava na pravično suđenje.<sup>400</sup>

U pogledu ove kategorije slučajeva Evropski sud veoma retko prihvata postojanje uzročno-posledične veze između navodne proceduralne povrede Evropske konvencije i nastupanja materijalne štete. Ovakav stav Evropski sud obrazlaže isticanjem da on ne bi mogao da predvidi ishod određenog postupka da nije došlo do nastupanja povrede. Tačnije, Evropski sud se poziva na „zabranu odlučivanja na osnovu pukih pretpostavki“.<sup>401</sup> Nasuprot tome, on redovno dosuđuje naknadu materijalne štete u slučajevima povrede negativnih obaveza, naročito onda kada se podnosilac poziva na povredu prava na neometano uživanje imovine.<sup>402</sup>

### 2.1.3.2. *Nedostaci u sudskom pristupu prilikom utvrđivanja uzročnosti*

Ni dokumenti usvojeni u okviru Saveta Evrope, ni praksa Evropskog suda ne pružaju jasne kriterijume na osnovu kojih bi se u svakom konkretnom slučaju utvrdilo da li je ispunjen uslov postojanja uzročnosti. Evropski sud je, naime, propustio da na dosledan način razvije test postojanja uzročno-posledične veze i da jasno odredi njegove elemente. Zbog toga je iz presuda Evropskog suda teško utvrditi šta on uopšte smatra pod uzročno-posledičnom vezom.<sup>403</sup> Utvrđivanje kontura uzročno-posledične veze dodatno otežava to što Evropski sud često pribegava formulaciji „zabrane odlučivanja na osnovu pukih pretpostavki“.

U narednim redovima biće izloženo nekoliko primera neusklađenog pristupa Evropskog suda, kao i nedorečenih i nejasnih formulacija koje Evropski sud upotrebljava u svojim presudama. Biće takođe ukazano na koji način učestala praksa nepriznavanja uzročnosti između povrede pozitivnih proceduralnih obaveza iz Evropske konvencije i nastanka materijalne štete može da utiče na neizvršavanje presuda Evropskog suda.

400 Tako, na primer, uprkos velikom broju povreda koje se pred Evropskim sudom utvrde u pogledu dugog trajanja nacionalnih postupaka, Evropski sud ne priznaje postojanje uzročno-posledične veze između date povrede i navodne materijalne štete. V. između ostalog *Basoukos v. Greece*, predstavka br. 7544/04, presuda od 27. aprila 2006. godine, para. 22 i *Bähnke v. Germany*, predstavka br. 10732/05, presuda od 09. oktobra 2008. godine, para. 54.

401 F. Rigaux, „International Responsibility and the Principle of Causality“, in: *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter* (ed. Maurizio Ragazzi), Leiden 2005, 88; D. Shelton, 290.

402 O. Ichim, 100–105.

403 V. Wilcox, „Punitive and Nominal Damages“, in: *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights* (eds. Attila Fenyves et al.), Berlin 2011, 726.

### 2.1.3.2.1. NEUSKLAĐEN PRISTUP PRILIKOM ODLUČIVANJA O PROCEDURALNIM POVREDAMA EVROPSKE KONVENCIJE O LJUDSKIM PRAVIMA

Neusklađena praksa Evropskog suda javlja se, između ostalog, u slučajevima u kojima se odlučuje o postojanju uzročnosti između proceduralnih povreda Evropske konvencije i nastupanja materijalne štete. Iako u većini slučajeva u kojima je utvrđena povreda pozitivnih proceduralnih obaveza nije bila dosuđivana naknada materijalne štete,<sup>404</sup> u pojedinim slučajevima izuzetno jeste dosuđivana, i to pozivanjem na nejasnu formulaciju „pretrpljenog gubitka ostvarivih mogućnosti“, o kojoj će kasnije biti više reči.<sup>405</sup>

Tako je na primer Evropski sud u presudi u predmetu *F. E. protiv Francuske* priznao postojanje uzročnosti između povrede prava na suđenje u razumnom roku i povrede prava na pristup sudu iz člana 6, stav 1 Evropske konvencije i nastanka štete, te dalje dosudio naknadu materijalne i nematerijalne štete. Pritom se Evropski sud prilikom dosuđivanja naknade obe vrste štete pozvao na pretrpljeni „gubitak ostvarivih mogućnosti“, kao i na „nastanak nematerijalne štete“, priznajući na taj način postojanje uzročno-posledične veze između proceduralne povrede i nastanka materijalne štete.<sup>406</sup>

Nasuprot tome, kao primer slučaja u kojem Evropski sud nije dosudio naknadu materijalne štete može da posluži kasnija presuda Velikog veća u predmetu *Elshoz protiv Nemačke*.<sup>407</sup> Nakon što je Evropski sud utvrdio da je oštećeni pretrpeo „gubitak ostvarivih mogućnosti“, dosudio je naknadu isključivo nematerijalne štete.<sup>408</sup> U predmetu *Elshoz* radilo se, između ostalog, o povredi procesnog aspekta prava na poštovanje privatnog i porodičnog života koje se jemči članovima 6 i 8 Evropske konvencije.

Povreda člana 8 zasnivala se na odbijanju domaćeg suda da zatraži mišljenje veštaka psihologa, koje je trebalo da utiče na uređivanje odnosa između oca i deteta, kao i na neodržavanje ročišta. Na taj način su podnosiocu bila uskraćena prava koja se odnose na procesni aspekt člana 8 Evropske konvencije. Evropski sud je, s druge strane, utvrdio da je došlo i do povrede člana 6, stav 1 zbog odsustva javnog i pravičnog suđenja, budući da ročište nije bilo održano i da se odlučivalo bez mišljenja veštaka psihologa.<sup>409</sup>

Evropski sud pritom u ovim predmetima nije čak ni pokušao da dâ detaljnije obrazloženje zbog čega je u jednom slučaju procesne povrede Evropske konvencije dosudio, a u drugom odbio da dosudi naknadu materijalne štete. Prak-

404 *Elsholz v. Germany*, predstavka br. 25735/94, presuda od 13. jula 2000. godine, para. 70–71; *T. P. and K. M. v. the United Kingdom*, predstavka br. 28945/95, presuda od 10. maja 2001. godine, para. 115–116.

405 *F. E. v. France*, predstavka br. 38212/97, presuda od 30. oktobra 1998. godine, para. 63; *Sabeh El Leil v. France*, predstavka br. 34869/05, presuda od 29. juna 2011. godine.

406 V. ranije citiranu presudu u predmetu *F. E. v. France*, para. 63.

407 V. ranije citiranu presudu u predmetu *Elsholz v. Germany*, para. 70–71.

408 *Ibidem*.

409 *Ibidem*, para. 52.

sa Evropskog suda, u kojoj on po pravilu ne priznaje postojanje uzročnosti u slučajevima u kojima se radi o povredama pozitivnih proceduralnih obaveza iz Evropske konvencije, negativno se odražava na motivaciju države protiv koje je doneta presuda Evropskog suda da tu presudu izvrši. Naime, s obzirom na to što državi nije naloženo da plati novčanu naknadu oštećenom, ona je nedovoljno motivisana da pristupa zahtevnim i skupim izmenama procesnog zakonodavstva u cilju sprečavanja nastupanja sličnih povreda u budućnosti.<sup>410</sup>

Promena pristupa Evropskog suda koja bi se ogledala u češćem dosuđivanju naknade materijalne štete u slučaju povrede proceduralnih obaveza iz Evropske konvencije predstavljala bi dobro rešenje jer bi na taj način države ugovornice protiv kojih je presuda doneta bile dodatno podstaknute da blagovremeno izvrše presudu i spreče dosuđivanje novih naknada štete u korist oštećenih pojedinaca.

#### 2.1.3.2.2. NEUSKLAĐEN PRISTUP PRILIKOM TUMAČENJA „NEPOSREDNOSTI“ UZROČNO-POSLEDIČNE VEZE

Evropski sud povremeno pribegava terminologiji postojanja „uzročno-posledične veze“ dok u drugim slučajevima govori o postojanju „neposredne uzročno-posledične veze“.<sup>411</sup> Ostaje, međutim, nejasno na osnovu kog kriterijuma je izvršio pomenuto razlikovanje. Evropski sud je u pojedinim slučajevima utvrdio postojanje „neposredne uzročno-posledične veze“, iako postojanje date veze teško može da se okarakteriše kao „neposredno“ ukoliko se pođe od shvatanja koncepta „neposredne uzročno-posledične veze“ koje je prihvaćeno u pravnoj doktrini. Naime, da bi određena uzročno-posledična veza u konkretnom slučaju mogla da se okarakteriše kao neposredna u strogom smislu te reči potrebno je da je šteta neposredno proistekla iz konkretnog protivpravnog akta ili postupanja, odnosno da njenom nastanku nisu značajno doprineli brojni drugi činioци.<sup>412</sup>

Kao dobar primer u tom pogledu može da posluži presuda u premetu *Čekidi protiv Turske* u kojoj je utvrđeno da je povreda člana 2 Evropske konvencije koja je nastupila u odnosu na oca deteta i muža dovela do štete koja se ogleda u prestanku izdržavanja deteta i udovice preminule žrtve. Postojanje uzročnosti u ovom predmetu bilo je, svakako, potpuno nesporno, ali i pored toga ostaje nejasno zbog čega je Evropski sud pribegao atributu „neposrednosti“ prilikom kvalifikovanja uzročno-posledične veze.<sup>413</sup>

U ovom slučaju šteta je posledično proizašla iz činjenice da su postojali porodični odnosi između preminule žrtve i članova njegove uže porodice, tačnije supruge i sina, kao i da je njima bilo potrebno izdržavanje. Ne može se, dakle, reći

410 O. Ichim, 29.

411 Takođe se u pojedinim presudama i dokumentima Evropskog suda nailazi i na terminologiju „jasne uzročno-posledične veze“, kao i „dovoljne uzročno-posledične veze“. V. više o tome u: M. Kellner, I. C. Durrant, „Causation“, in: *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights* (eds. Attila Fenyves et al.), Berlin 2011, 466–471.

412 F. Bydliński, 78–79.

413 *Çakici v. Turkey*, predstava br. 23657/94, presuda od 08. jula 1999. godine.



da je ovde postojala neposredna uzročno-posledična veza u strogom smislu reči, budući da je izvršeno značajno uplitanje drugih faktora koji su doprineli nastanku štete. Stoga se atribut „neposrednosti“ uzročno-posledične veze čini u ovom predmetu donekle nesporno upotrebljenim pošto je između nastupanja smrti, koje je dovelo do povrede člana 2 Evropske konvencije i materijalne štete, koja se ogledala u gubitku izdržavanja, bio prisutan značajan uticaj faktora koji se tiču porodičnih odnosa preminule žrtve koji su doprineli nastanku štete.<sup>414</sup> Trebalo je da ti činioци, strogo gledano, oduzmu atribut neposrednosti pomenutoj uzročno-posledičnoj vezi.

Nasuprot tome, u pojedinim predmetima, Evropski sud je propustio da utvrdi postojanje „neposredne uzročno-posledične veze“, iako je konkretna veza imala osnova da se okarakterise kao „neposredna“. Tako u presudi u predmetu *Rebok protiv Slovenije*, Evropski sud nije prihvatio postojanje „neposredne uzročno-posledične veze“ između povrede Evropske konvencije koja se ogledala, između ostalog, u povredi člana 3 zbog frakture vilice koja je nastala upotrebom sile prilikom lišavanja slobode i štete koja se ogledala u izgubljenoj dobiti usled stečene radne nesposobnosti.<sup>415</sup> Atribut „neposrednosti“ postojeće uzročno-posledične veze bi svakako bio prikladnije upotrebljen u ovom slučaju, budući da iz konkretne telesne povrede zaista neposredno proizilazi nemogućnost rada, pa samim tim i šteta koja se ogleda u izgubljenoj dobiti.

#### 2.1.3.2.3. NEDOSLEDNA PRIMENA FORMULACIJE „GUBITAK OSTVARIVIH MOGUĆNOSTI“

Formulacija „gubitak ostvarivih mogućnosti“ kojoj u praksi pribegava Evropski sud, baš poput kriterijuma neposrednosti uzročno-posledične veze, stvara dodatne nedoumice prilikom utvrđivanja ispunjenosti uslova uzoročnosti između proceduralnih obaveza po Evropskoj konvenciji i nastanka materijalne štete.<sup>416</sup> Reč je o prilično neodređenoj formulaciji na koju se Evropski sud poziva. Smisao date formulacije ostao je nedorečen, budući da Evropski sud nije dosledan u pogledu toga da li „gubitak ostvarivih mogućnosti“ pripada kategoriji materijalne ili nematerijalne štete.

Štaviše, u presudi u predmetu *Sabe E Lej*, Evropski sud se prilikom objašnjavanja smisla „gubitka ostvarivih mogućnosti“ poziva na slučajeve u kojima takođe nije jasno razgraničeno da li on predstavlja osnov za dosuđivanje naknade materijalne ili nematerijalne štete.<sup>417</sup> Evropski sud je u predmetu *Sabe E Lej* i u nekoliko drugih predmeta pribegavao formulaciji da je pored nesumnjivog priznanja „gubitka ostvarivih mogućnosti“, podnosilac „pretrpeo i nematerijalnu štetu“,<sup>418</sup> što govori u prilog tome da „gubitak ostvarivih mogućnosti“ treba pri-

414 F. Bydlinski, 81–83.

415 *Rehbock v. Slovenia*, predstavka br. 29462/95, presuda od 28. novembra 2000. godine.

416 O. Ichim, 114–117.

417 *V. Sabeh El Leil v. France*, predstavka br. 34869/05, presuda od 29. juna 2011. godine, para. 70 i 72.

418 *Bellet v. France*, predstavka br. 23805/94, presuda od 04. decembra 1995. godine, para. 43 i ranije citirana presuda u predmetu *F. E. v. France*, para. 63.

znati kao osnov za naknadu isključivo materijalne štete. Međutim, dato tumačenje zasniva se na analizi svega nekoliko presuda, dok se u drugim presudama ne može pronaći uporište za takav stav.

U nekim presudama „gubitak ostvarivih mogućnosti“ izričito se obuhvata pojmom nematerijalne štete,<sup>419</sup> a u nekima pojmom materijalne štete.<sup>420</sup> Kao najočigledniji primer nedoslednosti Evropskog suda navodi se njegovo rezonovanje u presudi u predmetu *Traore protiv Francuske*<sup>421</sup> u kojem je Evropski sud najpre naveo odsustvo uzročno-posledične veze između povrede prava na suđenje u razumnom roku i navodno nastale štete, da bi zatim dosudio naknadu štete u iznosu od 10.000 evra po osnovu pretrpljenog „gubitka ostvarivih mogućnosti“.<sup>422</sup>

Evropskom sudu se svakako može dosta toga zameriti u vezi sa primenom ove formulacije. Prevažno, Evropski sud je propustio da jasno i dosledno odredi značenje „gubitka ostvarivih mogućnosti“, kao i da obrazloži zbog čega je dati pojam u pojedinim presudama podvodio pod materijalnu, a u drugima pod nematerijalnu štetu. Evropskom sudu nadalje može da se prigovori da je propustio da iznese razloge zbog kojih ovu, ionako fluidnu formulaciju, ne primenjuje u svim slučajevima proceduralnih povreda Evropske konvencije, već to čini samo povremeno. Na trećem mestu, uvođenjem ovakve formulacije Evropski sud je propustio da objasni na koji je način moguće otkloniti protivrečnosti i obezbediti istovremenu primenu formulacija „gubitak ostvarivih mogućnosti“ i „zabrana odlučivanja na osnovu pukih pretpostavki“, od kojih druga ima svoje jasno uporište u tekstu Praktičnog uputstva za traženje pravičnog zadovoljenja.

Tako se na obe formulacije poziva u presudi u predmetu *Sabe E Lej*,<sup>423</sup> iako se logički gledano u istovremenoj primeni one međusobno isključuju, budući da se odmeravanje izgubljenih mogućnosti upravo zasniva na odlučivanju na osnovu pukih pretpostavki. Doslednija primena ovih formulacija i što preciznije razgraničenje situacija u kojima dolazi do primene jedne ili druge čine se nužnim kako bi oštećeni uživali veću pravnu sigurnost u postupku pred Evropskim sudom.

Konačno, pojedini autori činjenicu da se članom 41 Evropske konvencije ne zahteva ispunjenost uslova uzročnosti za odgovornost države ugovornice za štetu objašnjavaju samom suštinom koncepta obeštećenja koji neminovno pretpostavlja postojanje uzročnosti.<sup>424</sup> Međutim, imajući u vidu brojne probleme koje utvrđivanje uzročnosti izaziva u praksi Evropskog suda, kao i njegov dosadašnji nedosledan pristup prilikom utvrđivanja postojanja uzročnosti u konkretnim

419 V. između ostalog, *McMichael v. the United Kingdom*, predstavka br. 16424/90, presuda od 24. februara 1995. godine, para. 101–103;

420 *Lechner and Hess v. Austria*, predstavka br. 9316/81, presuda od 23. aprila 1987. godine.

421 *Traore v. France*, predstavka br. 48954/99, presuda od 17. decembra 2002. godine.

422 *Traore v. France*, predstavka br. 48954/99, presuda od 17. decembra 2002. godine, para. 31.

423 *Ibidem*, para. 72.

424 F. Rigaux, 87–89; O. Ichim, 24.



slučajevima, bilo bi uputno da se aktima koji se usvajaju u okviru Saveta Evrope na što jasniji način odrede kriterijumi za utvrđivanje uzročnosti umesto prepuštanja uređivanja tih pitanja diskreciji Evropskog suda. Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja reguliše samo osnovna pitanja i zato bi ga trebalo značajno dopuniti u cilju rešavanja izloženih problema sa kojima se Evropski sud susretao prilikom utvrđivanja postojanja uzročnosti u praksi.

## *2.2. Procesnopravni uslovi za odgovornost za štetu*

Kao što je već napomenuto, da bi došlo do nastanka odgovornosti za štetu države ugovornice zbog povrede Evropske konvencije, potrebno je da se ispunne kako određeni opšti, tako i posebni procesnopravni uslovi. Opšti procesnopravni uslovi odnose se na prihvatljivost svake predstavke koja se podnosi Evropskom sudu u cilju utvrđivanja povrede određenog prava koje se jemči Evropskom konvencijom, bez obzira na to da li podnosilac u konkretnom slučaju zahteva i dosuđivanje naknade štete. S druge strane, posebni procesnopravni uslovi odnose se samo na zahteve koji se postavljaju u cilju dosuđivanja pravičnog zadovoljenja u vidu naknade štete zbog povrede prava garantovanih Evropskom konvencijom.

### **2.2.1. Opšti procesnopravni uslovi za odgovornost za štetu**

Opšti procesnopravni uslovi za odgovornost za štetu obuhvataju uslove prihvatljivosti predstavke normirane članom 35 Evropske konvencije, kao i druge uslove iz člana 34 Evropske konvencije i Poslovnika Evropskog suda.

U okviru ovog poglavlja analiziraće se opšti procesnopravni uslovi koji podrazumevaju da:

- predstavka ne sme da bude anonimna;
- predstavka mora da se podnese u roku od šest meseci od dana kada je doneta pravosnažna odluka;
- predstavka može da se uzme u razmatranje tek kada se iscrpe svi unutrašnji pravni lekovi;
- predstavka ne sme da bude istovetna s predstavkom koju je Evropski sud ranije razmatrao niti s predstavkom podnetom drugoj međunarodnoj organizaciji;
- predstavka ne sme da predstavlja zloupotrebu prava na predstavku;
- podnosilac predstavke mora da ima aktivnu procesnu legitimaciju za njeno podnošenje;
- predstavka treba da ispunjava zahteve forme i sadržine koji su predviđeni Poslovnikom Evropskog suda.

Praktični vodič kroz uslove prihvatljivosti uvodi dalju podelu uslova prihvatljivosti koji su sadržani u članu 35 Evropske konvencije na meritorne uslo-

ve prihvatljivosti, tačnije uslove prihvatljivosti na temelju merituma, i procesne uslove prihvatljivosti.<sup>425</sup>

Gore su navedeni procesni uslovi prihvatljivosti, dok se meritorni neće analizirati u okviru ovog dela, budući da ne mogu da se podvedu pod opšte procesnopravne uslove za odgovornost za štetu države ugovornice. Reč je o slučajevima kada se predstavka oglašava neprihvatljivom kao očigledno neosnovana ili o slučajevima kada podnosilac predstavke nije značajnije oštećen.<sup>426</sup> I pored toga, uslov prihvatljivosti koji se odnosi na neznatno oštećenje biće razmatran prilikom analize postojanja aktivne procesne legitimacije na strani podnosioca predstavke, budući da je značajno uticao na njegov sadržaj.

### **2.2.1.1. Anonimnost i istovetnost predstavke**

Predstavka upućena Evropskom sudu mora biti potpisana ili od strane samog podnosioca predstavke ili od strane njegovog zastupnika kako ne bi bila odbačena kao anonimna. Evropski sud je takođe kao anonimne odbacivao i predstavke koje su bile podnete u ime drugih lica, ali bez njihovih ovlašćenja.<sup>427</sup>

Nedopustivost anonimnih predstavki kao uslov prihvatljivosti u smislu člana 35, stav 2, tačka a) potrebno je razlikovati od ovlašćenja podnosioca predstavke da zahteva anonimnost, tačnije da njegovo ime ne bude objavljeno.<sup>428</sup> Zahtev za neobelodanjivanjem identiteta podnosioca treba postaviti u samoj predstavi, mada je to moguće učiniti i kasnije kada predstavka bude zavedena u delovodnik Evropskog suda.<sup>429</sup>

Kao što je već napomenuto, jednim od opštih procesnopravnih uslova nalaže se da predstavka ne može biti suštinski istovetna predstavi koju je Evropski sud ranije već razmatrao, kao ni predstavi koja je već podneta nekoj drugoj međunarodnoj instanci.<sup>430</sup> Istovetnost predstavki se u praksi Evropskog suda utvrđuje na osnovu više pokazatelja kao što su činjenično stanje, zahtev koji se postavlja, kao i pravni osnov tog zahteva.<sup>431</sup>

### **2.2.1.2. Zloupotreba prava na predstavku**

Zloupotreba prava na predstavku kao razlog za oglašavanje predstavke neprihvatljivom predviđena je članom 35, stav 3 Evropske konvencije. Evropski sud taj pojam shvata na uobičajen način, u skladu sa shvatanjem preovlađujućim u doktrini prema kojem zloupotreba prava na predstavku postoji onda kada se ona

425 Praktični vodič kroz uslove prihvatljivosti (Practical Guide on Admissibility Criteria, European Court on Human Rights, 2014), 22 i 82, [www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guide\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf), 14.04.2017.

426 *Ibidem*, 82.

427 V. Čl. 35, st. 2, tač. a) Evropske konvencije.

428 U tom pogledu su značajna pravila 33 i 47, st. 3 Poslovnika Evropskog suda.

429 D. Popović, (2016), 118–120.

430 V. Čl. 35, st. 2 tač. b) Evropske konvencije.

431 D. Popović, (2016), 121.

podnese radi ostvarivanja neke druge svrhe, a ne one kojoj je namenjena.<sup>432</sup> Slučajevi u kojima je Evropski sud utvrdio postojanje zloupotrebe prava na predstavku mogu da se grupišu u pet kategorija koje čine:

- 1) predmeti u kojima je utvrđena povreda Evropske konvencije zbog toga što se predstavka svesno zasniva na netačnim činjenicama sa ciljem obmane Evropskog suda;<sup>433</sup>
- 2) predmeti u kojima je utvrđena povreda prava zbog toga što podnosilac predstavke pribegava uvredljivom, neprimerenom ili neprilagođenom rečniku;<sup>434</sup>
- 3) predmeti u kojima je predstavka očigledno zlonamerna ili je lišena bilo kakve stvarne svrhe;<sup>435</sup>
- 4) predmeti u kojima je stranka prekršila obavezu čuvanja poverljivosti postupka za prijateljsko poravnanje;<sup>436</sup> i
- 5) ostali predmeti zloupotrebe prava na predstavku koji se odnose na situacije kada podnosilac predstavke, motivisan političkim interesima, daje štampi ili televiziji intervju u kojima ispoljava neodgovorni i frivolni stav prema postupcima koji se vode pred Evropskim sudom.<sup>437</sup>

### 2.2.1.3. Blagovremenost predstavke i prethodna iscrpljenost unutrašnjih pravnih lekova

Pod blagovremenošću predstavke podrazumeva se da Evropski sud može uzeti predmet u postupak, što znači da postupa po predstavi koja je podneta „u roku od šest meseci od kada je doneta pravosnažna odluka“ po domaćem pravu države ugovornice Evropske konvencije.<sup>438</sup> Svrha ovakve odredbe ogleda se pravshodno u zaštiti pravne sigurnosti, budući da mora da postoji određeni rok u kojem se može tražiti zaštita ljudskih prava posle donošenja pravosnažne odluke domaćeg suda.<sup>439</sup> Protokolom br. 15 uz Evropsku konvenciju, koji je Re-

432 Praktični vodič kroz uslove prihvatljivosti, 37–40.

433 V. između ostalog, *Varbanov v. Bulgaria*, predstavka br. 31365/96, presuda od 05. oktobra 2000. godine, para. 36. Najteži i najgrublji primer takve zloupotrebe prava na predstavku predstavlja falsifikovanje dokumenata koji su poslali Evropskom sudu: *Bagheri and Maliki v. the Netherlands*, predstavka br. 30164/06, odluka od 15. maja 2007. godine, navedeno prema Praktičnom vodiču kroz uslove prihvatljivosti, 37–38.

434 V. između ostalog, *Řehák v. the Czech Republic*, predstavka br. 67208/01, odluka od 18. maja 2004. godine, navedeno prema Praktičnom vodiču kroz uslove prihvatljivosti, 38.

435 V. *Bok protiv Nemačke (Bock v. Germany)*, predstavka br. 22051/07, odluka od 19. januara 2010. godine, navedeno prema D. Popović, (2016), 123

436 V. između ostalog, *Hadrabová and Others v. the Czech Republic*, predstavke br. 42165/02 i 466/03, odluka od 25. septembra 2007. godine, navedeno prema Praktičnom vodiču kroz uslove prihvatljivosti, 38–39.

437 V. između ostalog, *Georgian Labour Party v. Georgia*, predstavka br. 9103/04, presuda od 08. jula 2008. godine, navedeno prema Praktičnom vodiču kroz uslove prihvatljivosti, 40.

438 V. Čl. 35, st. 1 Evropske konvencije.

439 Praktični vodič kroz uslove prihvatljivosti, 29.

publika Srbija ratifikovala u maju 2015. godine, ovaj rok se skraćuje na četvoromesečni. Protokol, međutim, još uvek nije stupio na snagu i neizvesno je kada će se to dogoditi.<sup>440</sup>

Pravilo o šestomesečnom roku trpi više izuzetaka od kojih se najčešći odnosi na primenu člana 6 Evropske konvencije na situacije kada se zbog nerazumne dužine trajanja postupka pred nacionalnim sudom od podnosioca ne može zahtevati da čeka na donošenje pravosnažne odluke kako bi počeo da teče šestomesečni rok za obraćanje Evropskom sudu.<sup>441</sup>

Procesnopravni uslov kojim se nalaže da Evropski sud može da uzme predstavku u razmatranje tek kada se „iscrpe svi unutrašnji pravni lekovi“,<sup>442</sup> zapravo ukazuje na to da podnosilac mora da dokaže da je pred nacionalnim pravosuđem brižljivo vodio postupak radi zaštite svog prava. Pod zahtevom za brižljivim vođenjem postupka na nacionalnom nivou podrazumeva se prevashodno da podnosiocu predstavke pred domaćim pravosuđem ne sme biti odbačena žalba ili drugo procesnopravno sredstvo iz proceduralnih razloga.

Pored toga, kada je o iscrpljenosti domaćih pravnih sredstava reč, Evropski sud zahteva da podnosilac mora da iskoristi ona procesnopravna sredstva koja su redovna i efikasna. Bitno je imati u vidu da se Evropski sud prilikom procenjivanja koja su procesnopravna sredstva redovna ne rukovodi isključivo odredbama nacionalnog zakonodavstva, već se oslanja i na uobičajeno postupanje nacionalnih organa.

Kao dobar primer u pogledu ovakvog pristupa Evropskog suda može da posluži njegovo uvažavanje prakse srpskih sudova. Naime, vođen upravo postupanjem nacionalnih sudova, Evropski sud reviziju, koja se izjavljuje u građanskom postupku sudu trećeg stepena i koja je Zakonom o parničnom postupku Republike Srbije normirana kao vanredni pravni lek, u praksi tretira kao redovni pravni lek. Naime, domaći sudovi su u praksi oklevali da pristupe izvršenju presude protiv koje je uložena revizija uprkos tome što norme nacionalnog zakonodavstva predviđaju da je presuda u građanskom postupku izvršna pre donošenja odluke po reviziji.<sup>443</sup> Stoga je Evropski sud, inspirisan praksom domaćih sudova, počeo da tretira reviziju kao redovni pravni lek.

#### ***2.2.1.4. Procesnopravni uslov koji se odnosi na formu i sadržinu predstavke***

Evropska konvencija ne predviđa posebnu formu niti određuje sadržinu predstavke. Odredbe koje regulišu formu i sadržinu predstavke kojom građanin pokreće postupak pred Evropskim sudom sadržane su u Poslovniku Evropskog suda.

440 Do sada ga je ratifikovalo 36 država članica a potrebno je da ga ratifikuju sve države ugovornice. V. čl. 4 Protokola br. 15 uz Evropsku konvenciju: Chart of signatures and ratifications of Treaty 213, Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, [http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/213/signatures?p\\_auth=E7ynJfra](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/213/signatures?p_auth=E7ynJfra), 10.05.2017.

441 D. Popović, (2016), 128–129.

442 V. čl. 35 st. 1 Evropske konvencije.

443 D. Popović, (2016), 125.

Pravilom 47 nalaže se podnošenje predstavke na obrascu propisanom od strane Sekretarijata Evropskog suda. Ta odredba ostavlja mogućnost predsedniku odeljenja kojem je predstavka upućena na razmatranje da odluči i drugačije, tačnije da prihvati predstavku koja nije podneta na pomenutom obrascu. Podnosiocu se u tom slučaju šalje obrazac s molbom da ga popuni.<sup>444</sup>

U pogledu forme, zahteva se da predstavka bude potpisana od strane podnosioca ili njegovog zastupnika, kao i da zastupnik, ako postoji, dostavi uredno punomoćje ili ovlašćenje za zastupanje.<sup>445</sup> Što se tiče sadržine, predstavka mora da sadrži tzv. „generalije“ podnosioca, kao i označenje države protiv koje je podneta. Podnosilac je dužan da posle podnošenja predstavke obavesti Evropski sud o eventualnoj promeni adrese, kao i o drugim okolnostima koje su od značaja za ispitivanje predstavke i postupanje po njoj.

Za uspeh u postupku pred Evropskim sudom, kao i za dosuđivanje eventualne naknade štete, ključan je takođe i zahtev da predstavka mora da sadrži sažetu i čitku izjavu o činjenicama, izjavu o navodnim povredama Evropske konvencije na koje se podnosilac žali i obrazloženje, kao i odluke donete na nacionalnom nivou koje se odnose na predmet predstavke.<sup>446</sup>

Bitno je imati u vidu da je u maju 2013. godine došlo do izmena pravila 47 Poslovnika Evropskog suda tako što su se pooštrili uslovi za podnošenje predstavke koji se tiču njene sadržine i ocene ispunjenosti uslova da Evropski sud po predstavi postupi.<sup>447</sup> Na osnovu izmenjenog pravila 47 Poslovnika Evropskog suda, svaka predstavka, makar i blagovremeno podneta, smatraće se nepotpunom i Evropski sud je neće uzeti u obzir ako ne sadrži sve obavezne podatke, pre svega one iz pravila 47, stav 1 Poslovnika Evropskog suda.<sup>448</sup>

### 2.2.1.5. Legitimacija za podnošenje pojedinačne predstavke

Lica ovlašćena za pokretanje postupka na osnovu pojedinačne predstavke pred Evropskim sudom su, prema članu 34 Evropske konvencije, pojedinac, nevladina organizacija i grupa pojedinaca. Uz navedene subjekte, aktivno su legitimisana i pravna lica, iako se to izričito ne propisuje, budući da je Evropski sud odavno zauzeo gledište na osnovu kojeg i pravnom licu mogu biti povređena ljudska prava.<sup>449</sup>

Evropska konvencija ne ustanovljava mogućnost *actio popularis* u pogledu pojedinačnih zahteva za pokretanje postupka. Stoga podnosilac ne može predstavku podneti u svrhu zaštite nekakvog opšteg interesa ili interesa neke grupe lica.<sup>450</sup> Umesto toga, u pogledu svih podnosilaca pojedinačnih predavki zahte-

444 *Ibidem*, 118.

445 V. pravila 45 i 47 Poslovnika Evropskog suda.

446 V. pravilo 47, st. 1 Poslovnika Evropskog suda.

447 Izmene su stupile na snagu 01. januara 2014. godine, navedeno prema V. Rakić Vodinelić, „Nova pravila Evropskog suda“, [www://pecanik.net/nova-pravila-evropskog-suda/](http://www://pecanik.net/nova-pravila-evropskog-suda/), 07.02.2017.

448 V. pravilo 47, st. 5 Poslovnika Evropskog suda.

449 M. Emberland, *The Human Rights of Companies: Exploring the Structure of ECHR Protection*, Oxford University Press, Oxford 2006, 15 i dalje.

450 R. Etinski, (2003), 100.

va se ispunjenost još jednog dodatnog uslova kako njihovi zahtevi ne bi bili odbačeni kao nedopušteni.<sup>451</sup> Naime, shodno članu 34 Evropske konvencije, postupak mogu da iniciraju prethodno navedeni subjekti, bez obzira na državljanstvo, ukoliko tvrde da su žrtve povrede prava ustanovljenih Evropskom konvencijom ili protokolima uz nju.<sup>452</sup>

Na ovom mestu bitno je istaći da su, od stupanja na snagu Protokola br. 14 uz Evropsku konvenciju, uslov postojanja žrtve u smislu člana 34 Evropske konvencije i uslov postojanja oštećene stranke u smislu člana 41 Evropske konvencije poprimili identičnu sadržinu.<sup>453</sup> Dugo se radilo o dva različita procesnopravna uslova. Dok uslov postojanja žrtve predstavlja opšti procesnopravni uslov čija se ispunjenost zahteva u pogledu postojanja svake predstavke, uslov postojanje oštećene stranke predstavlja poseban procesnopravni uslov koji se dodatno zahteva za dosuđivanje naknade štete podnosiocu predstavke.

Međutim, uvođenjem neznatnog oštećenja kao razloga za oglašavanje predstavke neprihvatljivom na osnovu Protokola br. 14 uz Evropsku konvenciju, ova dva uslova u potpunosti se poistovećuju.<sup>454</sup> Stoga uslov postojanja oštećene stranke neće biti naknadno analiziran u okviru tzv. „posebnih“ procesnopravnih uslova za odgovornost za štetu.

Dok je ranije bilo moguće utvrđivanje povrede Evropske konvencije u odsustvu nastupanja značajnije štete, od stupanja na snagu Protokola br. 14 postojanje značajnijeg oštećenja postaje nužna pretpostavka za nastanak povrede. Kao ilustracija primene ove odredbe može se navesti odluka u predmetu *Adrian Mihaj Jonesku protiv Rumunije* u kojoj je Evropski sud oglosio predstavku neprihvatljivom istakavši da podnosilac predstavke nije pretrpeo nikakvo značajnije oštećenje, budući da je iznos spornog potraživanja pred domaćim sudovima bio 90 evra.<sup>455</sup> Uvođenje uslova kojim se zahteva „značajnije oštećenje“ podnosioca predstavke odraziće se takođe i na dalji razvoj koncepta potencijalne žrtve, o čemu će biti više reči u narednim redovima.

Sudska praksa razvila je shvatanje da je dopuštena kako predavka neposrednih žrtava, odnosno lica koja su neposredno pretrpela povredu, tako i posrednih žrtava, tj. subjekata čija su prava samo posredno povređena. Posredne žrtve su lica bliska neposrednoj žrtvi, tačnije u pitanju su subjekti koji su sa žrtvom na specifičan način povezani.<sup>456</sup> Status posredne žrtve najčešće se priznaje

451 *Ibidem*.

452 D. Ilčić, „Pokretanje i vođenje postupka pred Evropskim sudom za ljudska prava“, *Pravni život* br. 12, 2002, 482.

453 Protokol br. 14 uz Evropsku konvenciju stupio je na snagu 2010. godine, [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/194/signatures?p\\_auth=wtFmoqqM](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/194/signatures?p_auth=wtFmoqqM), 26.07.2017.

454 S. Altwicker-Hàmori, T. Altwicker, A. Peters, 15.

455 *Adrian Mihai Ionescu v. Romania*, predstavka br. 36659/04, presuda od 01. juna 2010. godine, navedeno prema D. Popoviću, (2016), 124.

456 D. Ilčić, 482; Key case-law issues, „The Concept of the Victim, European Court of Human Rights“, updated: 31.12. 2007, 1. [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0F2B45AE-4F54-41AB-AA8B1E12D285110C/0/COURT\\_n1976742\\_v4\\_Key\\_caselaw\\_issues\\_\\_Article\\_34\\_\\_The\\_concept\\_of\\_the\\_victim\\_\\_trad\\_eng.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0F2B45AE-4F54-41AB-AA8B1E12D285110C/0/COURT_n1976742_v4_Key_caselaw_issues__Article_34__The_concept_of_the_victim__trad_eng.pdf), 11. februar 2017; D. Popović, (2012), 67.



u slučajevima u kojima se država poziva na odgovornost prema članu 2 Evropske konvencije, mada do toga dolazi i u slučajevima povrede drugih članova, između ostalog, članova 3, 6 i 10 Evropske konvencije.<sup>457</sup>

Evropski sud je u praksi pojam žrtve široko tumačio, tako da je omogućio kategoriji „potencijalnih žrtava“ da u izuzetnim situacijama pokrenu postupak pred Evropskim sudom. Potencijalne žrtve se određuju kao lica koja bi mogla postati žrtve ukoliko učine verovatnim da bi njihova prava aktivnostima neke države mogla biti povređena.<sup>458</sup> Do toga dolazi u situacijama kada postoji mogućnost nastupanja neposredne povrede prava pojedinaca, ukoliko bude primenjen određeni pravni akt ili određena administrativna mera.<sup>459</sup>

Pojam potencijalne žrtve izaziva brojne polemike u teoriji, dok praksa Evropskog suda nije ujednačena u pogledu uslova za njegovo priznanje. Iako je isticano da se status potencijalne žrtve priznaje samo u izuzetnim okolnostima, praksom te izuzetne okolnosti nisu jasno precizirane.<sup>460</sup> Dok je u pojedinim situacijama Evropski sud prihvatao status potencijalne žrtve,<sup>461</sup> u drugima je predstavku proglašavao neprihvatljivom, ističući, između ostalog, da puka sumnja ili pretpostavka nisu dovoljne za priznavanje statusa žrtve.<sup>462</sup>

Prilikom ocenjivanja da li su u konkretnom slučaju ispunjeni uslovi za priznanje statusa potencijalne žrtve kao osnovni problem postavlja se pitanje da li je dovoljno dokazati samu mogućnost nastanka povrede ili je potrebna konkretna povreda prava podnosioca. U praksi procenjivanje da li je primena određenog akta podobna da dovede do povrede prava podnosioca predstavlja težak zadatak.

Ukoliko se prihvati stanovište o neophodnosti nastupanja konkretne povrede, otvara se pitanje njenog sadržinskog određenja i pitanje toga po čemu se ona razlikuje od povrede koja nastupa kod neposredne i posredne žrtve. Evropski

457 Key case-law issues, 2.

458 D. Ilčić, 482.

459 Tako se npr. u predmetu *Klas (Klass and Others v. Germany)*, predstavka br. 5029/71, presuda od 06. septembra 1978. godine utvrđuje da je dovoljno i samo postojanje pravnog akta. Slično tome, u presudi u slučaju *Kembl i Kosans (Campbell and Cosans v. the United Kingdom)*, predstavka br. 7511/76 i 7743/76, presuda od 25. februara 1982. godine ističe se da je dovoljno i samo postojanje sistema telesnog kažnjavanja u školama u Škotskoj, čak i ukoliko on nije primenjen. V. G. Puppinc „No Victim Status, Said the European Court of Human Rights in the *Minarets Cases v. Switzerland*“, *European Centre for Law and News*, 21<sup>th</sup> July 2011, <http://eclj.org/releases/read.aspx?GUID=7ef3da33-5927-4944-b5b4-b1f5b7f60141&s=eur>, 21.03.2017.

460 A. C. Buyse, „Swiss Minaret Decisions“, 11 July 2011, [www.echrblog.blogspot.com/2011/07/swissminaret-decisions.html](http://www.echrblog.blogspot.com/2011/07/swissminaret-decisions.html), 10.05.2017.

461 V. ranije citiranu presudu u predmetu *Klass and Others v. Germany; Soering v. the United Kingdom*, predstavka br. 14038/88, presuda od 07. jula 1989. godine; *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, predstavka br. 14234/88, presuda od 29. oktobra 1992. godine.

462 V. ranije citiranu presudu u predmetu *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, navedeno prema „Strasbourg Declares Challenges to Minaret Ban Inadmissible“, *Pilla Bulletin*, 10. August 2011, 1, [www.pilla.ie/bulletin/2011/august/10-august-2011/strasbourg-declares-challenges-to-minaret-baninadmissible/](http://www.pilla.ie/bulletin/2011/august/10-august-2011/strasbourg-declares-challenges-to-minaret-baninadmissible/), 11.05.2017.

sud na postavljena pitanja ne pruža jasne i potpune odgovore, već zauzima nedоследne stavove.

Naime, s jedne strane je u praksi za priznavanje statusa potencijalne žrtve dovoljno dokazivanje mogućnosti nastanka povrede prava podnosioca, odnosno primenjuje se kriterijum podobnosti određenog opšteg akta da dovede do povrede, dok se, s druge strane, u pojedinim situacijama zahteva da je povreda zajemčenog prava podnosioca već nastupila.<sup>463</sup>

Kao dobra ilustracija mogu da posluže odluke u slučajevima poznatim pod nazivom *Švajcarski minareti* iz 2011. godine.<sup>464</sup> U datim predmetima Evropski sud konfuzno i nedоследno primenjuje oba kriterijuma, razvijajući na taj način nedovoljno ubedljivu argumentaciju. Tačnije, u tim odlukama, pozivajući se na kriterijum podobnosti određenog opšteg akta da dovede do povrede, Evropski sud ne priznaje status potencijalne žrtve podnosiocu. Svoj stav obrazlaže argumentacijom da dati akt nije bio u stanju da dovede do povrede, s obzirom na to što je podnosilac, po njegovom donošenju, nastavio nesmetano da vrši zajemčeno pravo.<sup>465</sup>

Međutim, Evropski sud u istim predmetima delimično odstupa od svog prvobitno zauzetog stava, naglašavajući da puka podobnost jednog akta da dovede do povrede prava žrtve nije dovoljna za ustanovljavanje statusa žrtve, ukoliko se ona vezuje za neki neodređeni trenutak u budućnosti, zadržavajući tako apstraktan karakter. Samo podobnost koja je dovoljno konkretizovana može da dovede do priznanja statusa potencijalne žrtve.<sup>466</sup>

Evropski sud je dalje zaključio da se navodi podnosioca svode samo na pretpostavke na kojima se ne može zasnivati status žrtve. Date predstavke su odbačene kao neprihvatljive, budući da su podnosioci propustili da dokažu da je osporena ustavna odredba počela da se primenjuje i da proizvodi konkretno dejstvo na njih, kao i da postoji eventualna mogućnost nastupanja povrede njihovih prava. S druge strane, Evropski sud je u istim slučajevima istovremeno razvio i oprečnu argumentaciju, nalazeći da je potrebno postojanje određene veze između podnosioca i nastupele povrede.<sup>467</sup>

Drugim rečima, Evropski sud iznosi tvrdnju da je za priznavanje statusa potencijalne žrtve potrebno nastupanje konkretne povrede, te da sama mogućnost njenog nastanka nije dovoljna za priznavanje datog statusa. Na taj način, da-

463 *Dudgeon v. UK*, predstavka br. 7525/76, presuda od 22. oktobra 1981. godine, *Norris v. Ireland*, predstavka br. 8225/78, presuda od 26. oktobra 1988. godine.

464 *Vardiri protiv Švajcarske (Ouardiri Ligue des Musulmans de Suisse and Others v. Switzerland)*, predstavka br. 65840/09 i 66274/09, odluka o neprihvatljivosti od 08. jula 2011. godine.

465 Podnosioci predstavlki isticali su da švajcarska ustavnopravna odredba, usvojena putem referendum, kojom se zabranjuje izgradnja minareta, nije u skladu sa članovima 9 (sloboda misli, savesti i veroispovesti) i 14 (zabrana diskriminacije) Evropske konvencije. V. Prohibition on Building Minarets in Switzerland: applications inadmissible, Press Release, issued by the Registrar of the Court, ECHR 101 (2011), <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx#%7B%22display%22%3A%22%22%2C%22dmdocnumber%22%3A%22887994%22%7D>, 09.05.2017.

466 *Ibidem*.

467 G. Puppinc, (2011), 1.



kle, Evropski sud značajno odstupa od prvobitno zauzetog stava da je postojanje same mogućnosti nastupanja povrede dovoljno za priznavanje statusa potencijalne žrtve. Odluke o odbacivanju predstavki izazvale su brojne polemike među autorima, upravo zato što se njima dovode u pitanje osnove na kojima se zasniva koncept potencijalne žrtve.

Međutim, dalja analiza presude, kao i pratećih komentara uz nju, donekle pruža ključ za razumevanje koncepta potencijalne žrtve koji razvija Evropski sud. U predmetima *Švajcarski minareti* Evropski sud određuje sadržinu povrede koja je potrebna za priznanje statusa potencijalne žrtve pozivanjem na raniju presudu u slučaju *Dadžon protiv Ujedinjenog Kraljevstva* u kojoj je bio priznat dati status. On nalazi da je nasuprot predmetu *Švajcarskih mineareta*, u kojem se podnesak odbacuje, u slučaju *Dadžon protiv Ujedinjenog Kraljevstva* priznao status potencijalne žrtve, budući da je utvrđeno nastupanje povrede prava žrtve. Ta se povreda, prema navodima Evropskog suda, sastojala u primoravanju podnosioca da promeni svoje ponašanje, odnosno u njegovom odustajanju od izvesnog aspekta svog privatnog života kako bi izbegao krivični progon.<sup>468</sup>

Analizom sadržine povrede prava podnosioca utvrđene u slučaju *Dadžon protiv Ujedinjenog Kraljevstva* dolazi se do zaključka da ona može biti okarakterisana kao potencijalna povreda zbog svog tzv. „pretećeg karaktera“, jer se prevashodno ispoljava u odbrani ugroženih prava. Naime, povreda, u konkretnom slučaju, još se nije u potpunosti realizovala, budući da nije došlo do krivičnog progona, već se svodi na puku odbranu ugroženih dobara. Izložen primer pokazuje da upravo sadržina i karakter određene povrede treba da posluže kao opredeljujući kriterijum za razlikovanje neposrednih i potencijalnih žrtava. Stoga bi u konkretnom slučaju, da je krivični postupak bio pokrenut, hipotetički, došlo do priznanja statusa direktne, a ne potencijalne žrtve. Odluke o neprihvatljivosti predstavki, kao i brojni komentari doneti povodom ovog slučaja, otežavaju jasno formulisanje pojma potencijalne žrtve i zato se iščekuje dalja evolucija prakse Evropskog suda u tom pogledu.

Kao što je već pomenuto, uvođenjem Protokolom br. 14 novog uslova prihvatljivosti kojim se nalaže postojanje značajnog oštećenja na strani podnosioca predstavke u perspektivi se mogu dodatno zamutiti već nedovoljno jasne konture koncepta potencijalne žrtve. Po mišljenju pojedinih autora, Evropski sud bi, ukoliko reši da dosledno primenjuje rešenja iz Protokola br. 14, trebalo potpuno da odustane od koncepta potencijalne žrtve jer je protivrečan uslovu koji se sastoji u postojanju neznatnog oštećenja.<sup>469</sup> Naime, protivrečnost se ogleda u tome što se s jedne strane, u pogledu statusa potencijalne žrtve zahteva postojanje potencijalne povrede tzv. „pretećeg karaktera“, koja se još nije potpuno realizovala, dok s druge strane, uslov prihvatljivosti uveden Protokolom br. 14 pretpostavlja da je povreda kojom je podnosilac značajnije oštećen već nastupila.

468 A. C. Buyse, (2011), 1; D. Popović, (2012), 66.

469 M. Pellonpää, „Continuity and Change in the Case-Law of the European Court of Human Rights“ in: *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law = La promotion de la justice, des droits de l'homme et du règlement des conflits par le droit international: Liber Amicorum Lucius Caflisch* (ed. Marcelo G. Kohen), Leiden 2007, 417–419.

Čine se, ipak, utemeljenijim gledišta izneta u doktrini prema kojima uslov postojanja značajnijeg oštećenja ne dovodi u pitanje dalji opstanak statusa potencijalne žrtve, već samo naglašava potrebu za njegovim preciziranjem od strane Evropskog suda.<sup>470</sup> Ova dva pojma se nužno ne isključuju, budući da je moguće zamisliti situacije kada je potencijalna povreda pretećeg karaktera dovela do nastupanja nematerijalne štete čije su razmere dovoljno značajne da zadovolje uslov propisan Protokolom br. 14 uz Evropsku konvenciju.

Najzad, analiza prakse Evropskog suda koja se odnosi na postojanje statusa žrtve povrede ljudskih prava, a naročito statusa potencijalne žrtve, fluidna je i nedovoljno dosledna. To se svakako negativno odražava na pravnu sigurnost u okviru porotka zaštite ljudskih prava u Evropi.<sup>471</sup> Pojašnjenja koja Praktični vodič kroz uslove prihvatljivosti unosi u ovom pogledu nisu dovoljna, te zahtevaju značajne dopune.

### 2.2.2. Posebni procesnopravni uslovi za odgovornost za štetu

Posebni procesnopravni uslovi za nastanak odgovornosti države članice za štetu prouzrokovanu povredom prava garantovanih Evropskom konvencijom odnose se, pre svega, na aktivnu procesnu legitimaciju koja se zahteva na strani oštećenog, kao i na zahteve koji se ističu u cilju dosuđivanja pravičnog zadovoljenja u vidu naknade štete. Oni su formulisani odredbama Poslovnika Evropskog suda i Praktičnog uputstva za traženje pravičnog zadovoljenja.

Analizi aktivne procesne legitimacije koja se zahteva u pogledu oštećenog neće se ponovo pristupati na ovom mestu, jer je već bilo istaknuto da su se nakon stupanja na snagu Protokola br. 14 uz Evropsku konvenciju sadržinski preklapili poseban procesnopravni uslov postojanja procesne legitimacije oštećenog u smislu člana 41 Evropske konvencije i opšti procesnopravni uslov koji se odnosi na postojanje procesne legitimacije podnosioca predstavke u smislu člana 34 Evropske konvencije. Stoga će se u narednim redovima pristupiti samo analizi posebnog procesnopravnog uslova koji se odnosi na isticanje zahteva za dosuđivanje naknade štete.

Poslovnik Evropskog suda predviđa da podnosilac koji želi da dobije pravično zadovoljenje na osnovu člana 41 Evropske konvencije mora da istakne poseban zahtev u tom pogledu u okviru roka koji je predviđen za podnošenje zapažanja o meritumu, ukoliko predsednik veća ne odredi drugačije.<sup>472</sup> Iz Praktičnog uputstva za traženje pravičnog zadovoljenja dalje proizlazi da će Evropski sud odbaciti zahteve podnete u okviru obrasca predstavke ako oni ne budu ponovljeni u odgovarajućoj kasnijoj etapi postupka.<sup>473</sup>

Podnosilac zahteva treba da podnese relevantne dokumente da bi u najvećoj mogućoj meri dokazao ne samo postojanje već i iznos nastupele materijalne štete. S druge strane, blaži uslovi nameću se podnosiocima koji žele da im se na-

470 O. Ichim, 74.

471 V. Čorić, „Model žrtve u svetlu novije jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava“, *Evropsko zakonodavstvo* 49–50/2014, 576–577.

472 V. pravilo 60 Poslovnika Evropskog suda.

473 Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 5.

knadi nematerijalna šteta, što se objašnjava drugačijim karakterom odgovornosti za nastanak nematerijalne štete. Podnosioci su, naime, pozvani da preciziraju iznos koji bi po njihovom mišljenju bio pravičan.<sup>474</sup>

Poslovnik Evropskog suda u tom pogledu unosi dodatna pojašnjenja budući da predviđa da u slučaju neblagovremene dostave podataka po stavkama o svim zahtevima, zajedno s relevantnim pismenima ili potvrđama, veće može da odbije zahtev, u celini ili delimično.<sup>475</sup>

Iako je u doktrini zastupljeno mišljenje da Evropski sud, po pravilu, odbija zahteve za pravično zadovoljenje koji su neblagovremeni ili nisu podneti uz potrebne dokaze,<sup>476</sup> u praksi se nailazi na brojne slučajeve u kojima je dosuđena naknada štete uprkos neispunjenosti zahtevanih formalnosti.<sup>477</sup>

Evropski sud je tako u mnogim slučajevima dosudio naknadu štete iako je podnosilac predstavke propustio da novčano odredi iznos štete, kao i da podnese dokaze u tom pogledu. Na primer u predmetu *Seldžuk i Asker protiv Turske*,<sup>478</sup> Evropski sud je dosudio naknadu materijalne štete podnosiocima predstavke, pozivajući se na načelo pravičnosti, bez obzira na to što su podnosioci predstavke u zahtevu propustili da odrede njen iznos.<sup>479</sup>

Ovakav pristup Evropskog suda deluje ispravno, naročito imajući u vidu da mu Evropski sud pribegava u predmetima u kojima je dolazilo do povrede apsolutnih prava, odnosno prava od kojih se ne može odstupiti, kao što je zabrana mučenja. U takvim slučajevima, njegova proaktivna uloga, koja se ogleda u dosuđivanju naknade štete „po službenoj dužnosti“, predstavlja značajan korak koji doprinosi ostvarivanju potpunije zaštite ljudskih prava.

### 3. SPECIFIČNOSTI POSTUPKA ZA NAKNADU ŠTETE I REŽIMA IZVRŠENJA PRESUDA KOJIMA SE O NJOJ ODLUČUJE

Obaveza poštovanja izrečenih privremenih mera pretrpela je značajnu evoluciju u praksi Evropskog suda, koja se dalje odrazila na regulisanje tog pitanja u Poslovniku Evropskog suda. Pitanje obaveznosti postupanja se prvi put otvorilo u predmetu *Kruz Varas i drugi protiv Švedske*. U datom predmetu,

474 *Ibidem*, para. 11 i 15.

475 Poslovnik Evropskog suda, pravilo 60, st. 2.

476 V. između ostalog, *Sýkora v. Slovakia*, predstavka br. 26077/03, presuda od 18. januara 2011. godine, para. 30–33, navedeno prema O. Ichim, 174.

477 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; v. presudu u predmetu *Borodin v. Russia*, predstavka br. 41867/04, presuda od 06. novembra 2014. godine, para. 166, navedeno prema S. Altwicker-Hämori, T. Altwicker, A. Peters, 14.

478 *Selçuk and Asker v. Turkey*, predstavke br. 23184/94 i 23185/94, presuda od 24. aprila 1998, para. 106.

479 O. Ichim, 50.

Evropski sud je utvrdio da i pored toga što je ovlašćenje za izricanje obavezujućih privremenih mera krucijalno za praktičnu i delotvornu zaštitu ljudskih prava, ono nije predviđeno Evropskom konvencijom, niti proizilazi iz člana 34 Evropske konvencije.<sup>480</sup>

Evropski sud je napravio radikalnan zaokret po tom pitanju u presudi u predmetu *Mamatkulov i Askarov protiv Turske* u kojem je utvrdio da je propust države da postupi po izrečenoj meri doveo do povrede obaveze iz člana 34 Evropske konvencije koja se sastoji u tzv. ometanju efikasnog ostvarivanja „prava na podnošenje predstavke“.<sup>481</sup> Štaviše, Evropski sud je u ovom predmetu dosudio naknadu nematerijalne štete podnosiocima predstavke i pored toga što nije utvrdio nastupanje povrede ljudskih prava koji su prvobitno bile navedene u predstavi. Naknada štete je, po rečima Evropskog suda, proizašla iz povrede člana 34 Evropske konvencije koja je nastala usled toga što tužena država nije postupila po privremenoj meri koju joj je Evropski sud izrekao. Nekoliko meseci nakon donošenja ove presude, Evropski sud je formulisao pravilo 39 Poslovnika Evropskog suda koje reguliše materiju izricanja privremenih mera.<sup>482</sup>

Izvršenje presude Evropskog suda predstavlja međunarodnu obavezu države koja je ratifikovala Evropsku konvenciju. Ipak, presuda Evropskog suda ne predstavlja izvršni naslov u poretku unutrašnjeg prava poput odgovarajućeg unutrašnjeg akta. Naime, presude Evropskog suda se u pogledu izvršenja, katkad na nacionalnom planu podvrgavaju izvesnim modalitetima, koji potiču od specifičnosti unutrašnjeg prava države ugovornice Evropske konvencije.<sup>483</sup> Stoga se u doktrini predlaže kao svrsishodno rešenje kojim bi se njihovo dejstvo izdiglo na nivo dejstva presude ustavnog suda.<sup>484</sup>

Specifičnost pravnog režima ustanovljenog Evropskom konvencijom ogleđa se u značajnom uključivanju nadnacionalnih političkih činioaca, pre svega Komiteta ministara Saveta Evrope u proces vršenja nadzora nad izvršenjem odluka Evropskog suda. U nadzor nad izvršavanjem presuda Evropskog suda, pored Komiteta ministara Saveta Evrope uključeni su i Komitet za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, Komesar za ljudska prava, a u izuzetno i Generalni sekretar Saveta Evrope.<sup>485</sup>

480 *Cruz Varas and Others v. Sweden*, predstavka br. 15576/89, presuda od 20. marta 1991. godine, para. 94 i 102.

481 *Mamatkulov and Askarov v. Turkey*, predstavka br. 46827/99 i 46951/99, presuda od 04. februara 2005. godine, para. 113–117 i 128.

482 Sadržina privremene mere nije određena Poslovníkom Evropskog suda. Ona se može izreći na osnovu predloga stranke ili po inicijativi sudskog veća pod uslovom da je u interesu stranaka ili u interesu ispravnog odvijanja postupka. V. o tome u: D. Popović, (2016<sup>2</sup>), 134–135.

483 D. Popović, (2012), 426.

484 E. Klein, „Should the Binding Effect of the Judgements of the European Court of Human Rights be Extended?“ in: *Protecting Human Rights: The European Perspective, Studies in Memory of Rolv Ryssdal* (eds. Paul Mahoney et al.), Köln 2000, 705.

485 S. Carić, „Izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava i nadzor nad Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda“, 3, [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), 10.04.2017.

Budući da je izvršenje presude Evropskog suda predstavlja međunarodnu obavezu države ugovornice Evropske konvencije, njeno kršenje dovodi je pod udar sankcija.<sup>486</sup> Tačnije, ukoliko država odbija da se povinuje presudi Evropskog suda stalno se donose nove rezolucije u kojima se koriste i pretnje prestankom članstava u Savetu Evrope ili se i druge članice Saveta Evrope pozivaju da preduzmu mere protiv države prekršioca koja odbija da sprovede presudu Evropskog suda.<sup>487</sup>

Komitet ministara Saveta Evrope na osnovu člana 46 Evropske konvencije nadgleda kako izvršenje presuda kojima se dosuđuje plaćanje naknade štete shodno članu 41 Evropske konvencije, tako i izvršenje onih u kojima Evropski sud predlaže usvajanje drugih mera koje su usmerene na obustavljanje protiv-pravnog ponašanja, pružanje restitucije ili sprečavanje novih povreda.<sup>488</sup>

Pri vršenju nadzora nad izvršavanjem presude, nezavisno od toga da li ona glasi na isplatu pravične naknade ili primenu pojedinačnih i opštih mera, Komitet ministara Saveta Evrope poziva vladu odgovorne države da izveštava o njenom sprovođenju i naknadno razmatra njen izveštaj. Od odgovorne države zahteva se da podnese bar dva izveštaja godišnje o koracima koje preduzima da bi ispoštovala odluku Evropskog suda, a u slučaju da se odlukom dosuđuje naknada štete ili troškova postupka, dolazi do primene određenih specifičnih pravila.<sup>489</sup>

Naime, vlada odgovorne države je dužna da plati oštećenom dosuđen iznos naknade štete, odnosno da izvrši presudu u roku od tri meseca od njene pravnosnažnosti. Dalje, formula izreke presude u slučaju dosuđivanja naknade štete vodi računa i o mogućem odugovlačenju isplate, pa zato redovno sadrži odredbu o kaznenoj kamati na dosuđeni iznos. Dosuđivanjem ovakve kaznene kamate, koja počinje teći po isteku roka od tri meseca vrši se pritisak na državu da presudu izvrši u roku.<sup>490</sup>

Ostaje da se vidi da li će dalja evolucija sistema ustanovljenog Evropskom konvencijom dovesti do izmene režima izvršenja presuda Evropskog suda kako bi se eventualno ublažila izražena dominacija političkih činioca u procesu vršenja nadzora nad izvršenjem odluka Evropskog suda.

#### 4. DOPRINOS RAZVOJA PRAKSE EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA OSTVARIVANJU ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA U EVROPI

Napredak koji je ostvaren u oblasti dosuđivanja naknade štete za povrede Evropske konvencije ne može da se u potpunosti pripiše delovanju Evropskog suda i Komiteta ministara Saveta Evrope. Deo zasluga pripada takođe i izmenama koje su unete posredstvom pojedinih dopunskih protokola uz Evropsku konvenciju.

---

486 D. Popović, (2008), 89.

487 S. Carić, 2.

488 Rules adopted by the Committee of Ministers for the Application of Article 46, paragraph 2 of the European Convention on Human Rights, 736th meeting of the Ministers' Deputies, 10 January 2001, Rule 3–4.

489 S. Carić, 2.

490 D. Popović, (2008), 91.

Tako je početni korak u pravcu ujednačavanja prakse Evropskog suda po pitanju tumačenja uslova za dosuđivanje pravičnog zadovoljenja, napravljen stupanjem na snagu Protokola br. 11 uz Evropsku konvenciju kojim se Evropskom sudu dodeljuje isključiva nadležnost u pogledu pružanja pravičnog zadovoljenja.<sup>491</sup> Naime, pre ove izmene Komisija za ljudska prava i Evropski sud su često imali u pogledu pružanja pravičnog zadovoljenja suprotstavljena tumačenja. Nasuprot tome, izmena koja je uneta Protokolom br. 11 uz Evropsku konvenciju a koja se tiče formulacije instituta pravičnog zadovoljenja ocenjuje se kao kozmetička. Naime, njome je pojednostavljen i skraćen nekadašnji član 50, koji je istovremeno preimenovan u sadašnji član 41 Evropske konvencije. Iako je nova formulacija svakako preciznija i elegantnija ona nije suštinski doprinela izmenama režima obeštećenja pred Evropskim sudom.

Dalje, značajno preciziranje uslova za odgovornost za štetu unosi Protokol br. 14 uz Evropsku konvenciju. Naime, njime se uvodi nezatno oštećenje kao razlog za oglašavanje predstavke neprihvatljivom. Evropski sud je već u svojim presudama koje su prethodile izradi Protokola br. 14 uz Evropsku konvenciju jasno isticao da je potrebno postojanje „očigledne traume“, kao i da iznos navodne štete ne sme da bude trivijalan da bi došlo do utvrđivanja odgovornosti za štetu tužene države.<sup>492</sup>

Značaj pomenutog rešenja iz Protokola br. 14 ogleda se u tome što je njime otklonjena svaka dilema u pogledu mogućnosti uspešnog obraćanja Evropskom sudu u slučajevima navodnih povreda Evropske konvencije koje nisu dovele do značajnijeg oštećenja. Na taj način, sadržinski su se preklapili poseban procesno-pravni uslov postojanja procesne legitimacije oštećenog u smislu člana 41 Evropske konvencije i opšti procesnopravni uslov koji se odnosi na postojanje procesne legitimacije podnosioca predstavke u smislu člana 34 Evropske konvencije. Takođe, ovom novinom umanjena je preopterećenost Evropskog suda predmetima u kojima je izostalo nastupanje štete ili se radilo o šteti neznatnih razmera.

Svakako, Evropski sud je taj koji je svojim delovanjem ključno doprineo napretku odštetnog režima koji se primenjuje u slučaju povrede Evropske konvencije. Izdavanje Praktičnog uputstva za pružanje pravičnog zadovoljenja od strane predsednika Evropskog suda shodno pravilu 32 Poslovnika Evropskog suda predstavlja važan pomak. Ono sadrži korisne smernice za sudije Evropskog suda u pogledu dosuđivanja različitih vidova pravičnog zadovoljenja. Ipak, u praksi se pokazalo se da te smernice nisu dovoljne. Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, naime, zaobilazi brojna pitanja sa kojima se Evropski sud susretao kako pre, tako i nakon njegovog donošenja. Nedoslednost i nedoreče-

491 O. Ichim, 15.

492 V. između ostalog, presudu u predmetu *Varnava and Others v. Turkey*, para. 224. Štaviše, u predmetu *Bok protiv Nemačke* Evropski sud se prilikom oglašavanja predstavke neprihvatljivom pozvao na zloupotrebu prava na predstavku, iako je činjenično stanje govorilo u prilog postojanja nezatnog oštećenja podnosioca predstavke. Takvo postupanje Evropskog suda objašnjava se time da on u to vreme još uvek nije imao jezičko uporište u tekstu Evropske konvencije da predstavku oglasi neprihvatljivom po osnovu postojanja nezatnog oštećenja. V. D. Popović, (2016<sup>2</sup>), 124.



nost Evropskog suda u pogledu tumačenja pre svega materijalnopravnih uslova za odgovornost za štetu svakako ozbiljno dovodi u pitanje doprinos Evropskog suda razvoju zaštite ljudskih prava. Reč je o sledećim nedostacima.

Kao prvo, Evropski sud je u pojedinim slučajevima odustao od zahtevanja ispunjenosti materijalnopravnog uslova postojanja povrede Evropske konvencije za dosuđivanje naknade štete. Radilo se o slučajevima tzv. „mogućih povreda“ kod kojih je Evropski sud dosuđivao obeštećenje uprkos tome što u njima nije bilo utvrđeno nastupanje povrede odredaba Evropske konvencije.<sup>493</sup> Koncept „mogućih povreda“ vodi izgradnji krupnih nedoslednosti u pristupu i praksi Evropskog suda i stoga njegov razvoj ne bi trebalo prepustiti diskrecionom delovanju Evropskog suda.

Kao drugo, Evropski sud je propustio da na dosledan način razvije test postojanja uzročno-posledične veze i da jasno odredi njegove elemente. Ni dokumenti usvojeni u okviru Saveta Evrope, ni praksa Evropskog suda ne pružaju jasne kriterijume na osnovu kojih bi se u svakom konkretnom slučaju utvrdilo da li je ispunjen uslov postojanja uzročnosti. Utvrđivanje kontura uzročno-posledične veze dodatno otežava to što Evropski sud često pribegava formulaciji „zabrane odlučivanja na osnovu pukih pretpostavki“. Pored toga, manjkavost pristupa Evropskog suda ogleda se u tome što on po pravilu primenjuje strogi test prilikom utvrđivanja ispunjenosti uslova postojanja uzročno-posledične veze. To dovodi do toga da su žrtve povrede ljudskih prava u smislu člana 34 Evropske konvencije često lišene bilo kakve naknade štete i pored toga što je Evropski sud u konkretnim slučajevima utvrdio nastupanje povrede određenog člana Evropske konvencije.<sup>494</sup> U datim slučajevima, Evropski sud pruža pravično zadovoljenje koje se sastoji u utvrđivanju povrede Evropske konvencije.<sup>495</sup>

Neusklađena praksa Evropskog suda, kao i njegov restriktivan pristup prilikom utvrđivanja uzročnosti posebno je izražen u slučajevima u kojima se odlučuje o postojanju uzročnosti između proceduralnih povreda Evropske konvencije i nastupanja materijalne štete. Iako u većini slučajeva u kojima je utvrđena povreda pozitivnih proceduralnih obaveza nije bila dosuđivana naknada materijalne štete,<sup>496</sup> u pojedinim slučajevima izuzetno jeste dosuđivana, i to pozivanjem na nejasnu formulaciju „pretrpljenog gubitka ostvarivih mogućnosti“, bez davanja obrazloženja zbog čega je u jednom slučaju procesne povrede Evropske konvencije dosudio, a u drugom odbio da dosudi naknadu materijalne štete.

Restriktivna praksa Evropskog suda, u kojoj on po pravilu ne priznaje postojanje uzročnosti u slučajevima u kojima se radi o povredama pozitivnih proceduralnih obaveza iz Evropske konvencije, negativno se odražava na motivaciju države protiv koje je doneta presuda Evropskog suda da tu presudu izvrši. Država, naime, suštinski ne trpi značajne negativne posledice zbog izvršene povre-

493 S. Đajić, 201.

494 D. Shelton, (2015<sup>3</sup>), 279.

495 F. Bydlinski, 72–73.

496 V. ranije citiranu presudu u predmetu *Elsholz v. Germany*, para. 70–71 i ranije citiranu presudu u predmetu *T.P. and K.M. v. the United Kingdom*, para. 115–116.



de Evropske konvencije budući da joj se ne nameće obaveza da plati novčanu naknadu oštećenom.<sup>497</sup> Izmena pristupa Evropskog suda koja bi se ogledala u češćem dosuđivanju naknade materijalne štete u slučaju povrede proceduralnih obaveza iz Evropske konvencije predstavljala bi dobro rešenje jer bi na taj način države ugovornice protiv kojih je presuda doneta bile dodatno podstaknute da blagovremeno izvrše presudu i spreče dosuđivanje novih naknada štete u korist oštećenih pojedinaca.

Dalje, Evropski sud nedosledno primenjuje atribut „neposrednosti“ prilikom kvalifikovanja uzročno-posledične veze zanemarujući značenje koncepta „neposredne uzročno-posledične veze“ koje je opšteprihvaćeno u pravnoj doktrini. Naime, da bi određena uzročno-posledična veza u konkretnom slučaju mogla da se okarakterise kao neposredna u strogom smislu te reči potrebno je da je šteta neposredno proistekla iz konkretnog protivpravnog akta ili postupanja, odnosno da njenom nastanku nisu značajno doprineli brojni drugi činiooci.<sup>498</sup> Nasuprot tome, Evropski sud u nekim predmetima neopravdano utvrđuje postojanje neposredne uzročno-posledične veze i pored toga što je izvršeno značajno uplitanje drugih faktora koji su doprineli nastanku štete.<sup>499</sup> Preciziranje šta se smatra pod materijalnopravnim uslovom postojanja uzročno-posledične veze, kao i da li se njena neposrednost zahteva u svakom slučaju neophodno je izvršiti na transparentan način, a ne isključivo u budućim presudama Evropskog suda.

Takođe, neodređenost formulacije „gubitak ostvarivih mogućnosti“ kojoj u praksi pribegava Evropski sud, baš poput kriterijuma neposrednosti uzročno-posledične veze, stvara dodatne nedoumice prilikom utvrđivanja ispunjenosti uslova uzoročnosti.<sup>500</sup> Smisao i značenje date formulacije ostao je nedorečen i u novijoj sudskoj praksi, budući da Evropski sud nije dosledan u pogledu toga da li „gubitak ostvarivih mogućnosti“ pripada kategoriji materijalne ili nematerijalne štete.<sup>501</sup>

Evropski sud je propustio da jasno i dosledno odredi značenje „gubitka ostvarivih mogućnosti“, kao i da obrazloži zbog čega se dati pojam u pojedinim presudama podvodio pod materijalnu, a u drugima pod nematerijalnu štetu. Evropskom sudu nadalje može da se prigovori da nije izneo razloge zbog kojih ovu, ionako fluidnu formulaciju, ne primenjuje u svim slučajevima proceduralnih povreda Evropske konvencije, već to čini samo povremeno. Na trećem mestu, uvođenjem ovakve formulacije Evropski sud je propustio da objasni na koji je način moguće otkloniti protivrečnosti i obezbediti istovremenu primenu formulacija „gubitak ostvarivih mogućnosti“ i „zabrana odlučivanja na osnovu pukih pretpostavki“, od kojih druga ima svoje jasno uporište u tekstu Praktičnog uput-

497 O. Ichim, 29.

498 F. Bydlinski, 78–79.

499 V. ranije citiranu presudu u predmetu *Çakici v. Turkey*.

500 O. Ichim, 114–117.

501 V. ranije citiranu presudu u predmetu *Sabeh El Leil v. France*, predstavka br. 34869/05, para. 70 i 72.

stva za traženje pravičnog zadovoljenja. Njihova istovremena primena je logički gledano međusobno isključena, budući da se odmeravanje izgubljenih mogućnosti upravo zasniva na odlučivanju na osnovu pukih pretpostavki. Doslednija primena ovih formulacija i što preciznije razgraničenje situacija u kojima dolazi do primene jedne ili druge čine se nužnim kako bi oštećeni uživali veću pravnu sigurnost u postupku pred Evropskim sudom.

Kao treće, u sferi uslova potrebnih za postojanje aktivne legitimacije oštećenog, Evropski sud je propustio u svojoj praksi da precizira uslove koji su potrebni za priznavanje statusa potencijalne žrtve. Stupanjem na snagu Protokola br. 14 koji uvodi novi uslov prihvatljivosti kojim se nalaže postojanje značajnog oštećenja na strani podnosioca predstavke, dodatno su se zamutile već nedovoljno jasne konture koncepta potencijalne žrtve.

To je dovelo do polemika u stručnoj i naučnoj javnosti. Nedoumice su posledice toga što se s jedne strane, u pogledu statusa potencijalne žrtve zahteva postojanje potencijalne povrede tzv. „pretećeg karaktera“, koja se još nije potpuno realizovala, dok s druge strane, uslov prihvatljivosti uveden Protokolom br. 14 pretpostavlja da je povreda kojom je podnosilac značajnije oštećen već nastupila. Iako je prisutno mišljenje da bi Evropski sud, ukoliko reši da dosledno primenjuje rešenja iz Protokola br. 14, trebalo potpuno da odustane od koncepta potencijalne žrtve jer je protivrečan uslovu koji se sastoji u postojanju neznatnog oštećenja,<sup>502</sup> utemeljenijim se čini gledište prema kojima uslov postojanja značajnijeg oštećenja ne dovodi u pitanje dalji opstanak statusa potencijalne žrtve, već samo naglašava potrebu za njegovim preciziranjem od strane Evropskog suda.<sup>503</sup> Bez obzira na koja će od ova dva stanovišta odneti prevagu, potrebno je precizirati granice koncepta potencijalne žrtve ili ga u potpunosti ukinuti. Dosadašnja nedosledna primena koncepta potencijalne žrtve negativno se odražava na pravnu sigurnost u okviru poretka zaštite ljudskih prava u Evropi.<sup>504</sup> Pojašnjenja koja Praktični vodič kroz uslove prihvatljivosti unosi u ovom pogledu nisu dovoljna, te zahtevaju značajne dopune.

Uprkos izloženim nedostacima koje karakterišu pristup Evropskog suda, svakako njegov glavni doprinos ogleda se u upravo u razvoju bogate i raznovrsne, pa makar i nedovoljno dosledne, prakse u oblasti dosuđivanja naknade štete. Podsećanja radi, institut pravičnog zadovoljenja bio je ocenjen kao „stidljivo formulisan“ u osnovnom tekstu Evropske konvencije, tek kao dodatna mera uklanjanja posledica povrede ljudskih prava, uz one koje će predvideti unutrašnje pravo.<sup>505</sup> Ovu „stidljivost“ najbolje ilustruje činjenica da se o naknadi štete prvi

502 M. Pellonpää, „Continuity and Change in the Case-Law of the European Court of Human Rights“ in: *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law = La promotion de la justice, des droits de l'homme et du règlement des conflits par le droit international: Liber Amicorum Lucius Caflisch* (ed. Marcelo G. Kohen), Leiden 2007, 417–419.

503 O. Ichim, 74.

504 V. Ćorić, „Model žrtve u svetlu novije jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava“, *Evropsko zakonodavstvo* 49–50/2014, 568–571.

505 D. Popović, (2016<sup>2</sup>),457.

put odlučivalo sredinom sedamdesetih godina.<sup>506</sup> U međuvremenu, došlo je do enormnog porasta broja slučajeva pred Evropskim sudom, a samim tim i do broja slučajeva u kojima se dosuđuje naknade štete u korist oštećenih podnosioca. Šteta je vremenom počela da se dosuđuje ne samo fizičkim, nego i pravnim licima i obuhvata različite vidove materijalne i nematerijalne štete.<sup>507</sup> Napredak koji je Evropski sud ostvario svakako se ogleda i u nedavnom prilično jasnom formulisanju uslova pod kojima je počeo da dosuđuje naknadu štete u međudržavnim sporovima. Uspješnijem ostvarivanju dosuđenih iznosa naknade štete svakako doprinosi i to što je vremenom novčana naknada štete počela da se određuje u evrima, kao i što se ona izvršava u određenom roku. Time je pojednostavljeno odmeravanje naknade i olakšano ujednačenje sudske prakse.<sup>508</sup>

U doktrini su podeljena mišljenja o opravdanosti novijeg pristupa Evropskog suda prema kojem on sve češće istom presudom odlučuje o povredi Evropske konvencije i pravičnom zadovoljenju. Takav pristup, međutim, čini se opravdanim. Nekadašnja pristup prema kojem je Evropski sud redovno nalazio da pitanje pružanja pravičnog zadovoljenja nije zrelo za odluku, te je o njemu naknadno odlučivao nije realno ostvariv u sadašnjim okolnostima. Naime, imajući u vidu trenutnu preopterećenost Evropskog suda, teško je ostvariv postojeći zahtev prema kojem bi iste sudije koje su sudile u meritumu trebalo da naknadno odlučuju o pružanju pravičnog zadovoljenja.<sup>509</sup>

Na kraju, bitno je imati u vidu da je Komitet ministara Saveta Evrope takođe višestruko doprineo razvoju odštetnih mehanizama u poretku ustanovljenom Evropskom konvencijom. On je, između ostalog, u jednoj od svojih rezolucija preporučio državama ponavljanje postupaka kao meru otklanjanja posledice povrede ljudskih prava.<sup>510</sup> Shodno njoj, unutrašnje pravo većine država ugovornica predviđa mogućnost ponavljanja postupka u situaciji kada je stranka u mogućnosti da se pozove na presudu Evropskog suda kojom je utvrđena povreda ljudskih prava.<sup>511</sup> Reč je svakako o značajnom napretku koju je praktično proistekao iz instituta pravičnog zadovoljenja.

---

506 V. ranije citiranu presudu u predmetu *De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium* („*Vagrancy cases*“).

507 Zanimljiva je statistika, prema kojoj, dok je Evropski sud u 2011. godini presudio u 1,157 slučajeva, Inter-američki sud za ljudska prava je te godine doneo svega 18 presuda. Slično tome, Evropski sud je 2012. godine doneo 1,093 presuda, dok je Inter-američki sud za ljudska prava u toku te godine rešio 21 slučaj. Takođe, poređenja radi u okviru prethodnog poglavlja je izložen izuzetno nizak procenat uspešnosti zahteva za naknadu štete pred Sudom pravde, koji se pri tome retko podnose.

508 Z. Petrović, N. Mrvić Petrović, 87.

509 V. čl. 75 Poslovnika Evropskog suda.

510 D. Popović, (2016<sup>2</sup>), 457.

511 Rezolucija R (2000)2 od 19. januara 2000. godine navedeno prema *ibidem*.

Poglavlje IV  
NA PUTU IZGRADNJE  
TRANSPARENTNIJIH I USKLAĐENIJIH  
REŽIMA NAKNADE ŠTETE



Postepeno proširivanje nadležnosti Suda pravde i Evropskog suda dovelo je do delimičnog preklapanja njihovih nadležnosti u sferi ljudskih prava. Iako se radilo o postepenom višedecenijskom procesu njihovog uzajamnog približavanja, u stručnoj i naučnoj javnosti taj „susret“ je opisan kao neočekivan.<sup>512</sup> Neočekivanost tog susreta upravo potvrđuje tezu o postojanju brojnih razlika između dva suda, koje se metaforično prikazuju simboličnom podelom na dve Evrope: „Evropu ljudskih prava“ oličenu u telima Saveta Evrope i „ekonomsku Evropu“ otelotvorenu u telima Evropske unije.<sup>513</sup> Date razlike su se vremenom svakako umanjile. Međutim, dva suda i dalje pripadaju različitim institucionalnim okvirima i okrenuti su drugačijim ciljevima i metodama delovanja. Sve te razlike su se vidno odrazilo i na režime obeštećenja koje oni primenjuju.

Nakon uporednog prikaza međusobnih sličnosti i razlika između dva režima obeštećenja, ukazaće se na pravce izgradnje transparentnijih, efikasnijih i usklađenijih odštetnih režima koji bi doprineli razvoju pravne sigurnosti u evropskom poretku zaštite ljudskih prava, kao i legitimnijem delovanju dva nadnacionalna suda.

## 1. SLIČNOSTI I RAZLIKE U POGLEDU DOMAŠAJA PRAVA NA NAKNADU ŠTETE

Osnovna razlika logički proizilazi iz različitih karaktera dva sudska sistema, odnosno iz činjenica da ljudska prava nikada nisu predstavljala „*raison d'être*“ nekadašnje Evropske zajednice, današnje Evropske unije.<sup>514</sup> Dok Evropski sud ima karakter specijalizovanog suda koji se isključivo bavi zaštitom ljudskih prava, Sud pravde pažnju prevashodno poklanja interesima Evropske unije.<sup>515</sup> Shodno tome, pravo na naknadu štete koje se garantuje Poveljom o osnovnim pravima je znatno šireg spektra u odnosu na pravo koje se garantuje Evropskom konvencijom. Dok se članom 41, stav 3 Povelje o osnovnim pravima pravo na naknadu štete jemči svakome u pogledu povrede bilo kog prava Evropske unije, u okviru sudskog sistema ustanovljenog Evropskom konvencijom naknada se dosuđuje jedino u pogledu ljudskih prava garantovanih Evropskom konvencijom.

---

512 B. M. Rakić, (2009), 207–211; D. Dinan, (2005), 12–17.

513 L. Scheeck, (2005a), 853.

514 A. von Bogdandy, (2000), 1338.

515 A. G. Toth, (1997), 503–504.

Štaviše, pravo oštećenog na naknadu štete je preciznije formulisano u Osnivačkim ugovorima i Povelji o osnovnim pravima,<sup>516</sup> u odnosu na rešenja sadržana u Evropskoj konvenciji, kada je u pitanju rešavanje sporova o vanugovornoj odgovornosti Evropske unije za štetu. Naime, u pogledu tih slučajeva, Osnivački ugovori su predvideli isključivu nadležnost Suda pravde.<sup>517</sup> U pogledu vanugovorne odgovornosti Evropske unije, iz odredbi člana 340 UFEU proizlazi da je Evropska unija obavezna da naknadi štetu koju prouzrokuju institucije ili službenici Evropske unije. Iako UFEU ne razrađuje uslove pod kojima dolazi do odgovornosti Evropske unije, data formulacija je svakako jasnija u odnosu na odredbe Evropske konvencije.

Naime, iz odredbi Evropske konvencije ne proizlazi obaveza Evropskog suda da dosudi naknadu štete u svim slučajevima kada je došlo do povrede njenih odredbi i nastanka štete između kojih postoji uzročno-posledična veza. Umesto toga, član 41 Evropske konvencije predviđa da će Evropski sud nakon utvrđivanja prekršaja Evropske konvencije ili protokola uz nju, da dosudi pravično zadovoljenje oštećenoj stranci samo u slučajevima kada prema domaćem pravu ne može da se u potpunosti naknadi šteta pretrpljena kršenjem Evropske konvencije, pa čak i tada, samo ako je to neophodno.<sup>518</sup> Pri tome, za razliku od odredbi Povelje o osnovnim pravima, Evropska konvencija ne reguliše izričito pravo da se u slučaju nastanka štete, zahteva i njena naknada.

I druga izložena razlika u pogledu prava oštećenog na naknadu štete je, takođe, posledica različitih karakteristika dva suda. Tačnije, iz naglašene supsidijarne uloge Evropskog suda, logično proizlazi rešenje prema kojem Evropski sud dosuđuje obeštećenje jedino ukoliko unutrašnje pravo strane ugovornice u pitanju omogućava samo delimičnu odštetu. Takvo rešenje je u skladu sa režimom ustanovljenim Evropskom konvencijom kojim se, za razliku od poretka Evropske unije, zahteva postojanje pravosnažne odluke nacionalnog suda kao preduslov za pokretanje postupka pred Evropskim sudom, uvek kada su pred domaćim sudom raspoloživi delotvorni pravni lekovi.

U literaturi se ističu opravdane kritike u pogledu delovanja Evropskog suda zbog toga što on u svojoj praksi nije jasno i dosledno razvio test „neophodnosti“ i „pravičnosti“ koji primenjuje prilikom dosuđivanja naknade štete. Primena nejasno formulisanih kriterijuma dalje vodi pribegavanju širokoj diskreciji Evropskog suda prilikom odlučivanja u kojim slučajevima postoji neophodnost za dosuđivanje naknade štete, kao i koja je naknada „pravična“.<sup>519</sup> Upravo ovakva nedorečenost govori u prilog opravdanosti doktrinarnog shvatanja prema kojem žrtve kršenja ljudskih prava garantovanih Evropskom konvencijom nisu ovlašćene na pravično zadovoljenje kao na „istinsko subjektivno pravo“.<sup>520</sup>

516 Charter of Fundamental Rights of the European Union, *OJ C 326*, 26.10.2012, p. 391–407.

517 V. čl. 340 UFEU i čl. 41 stav 3 Povelje o osnovnim pravima.

518 Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 1.

519 O. Ichim, 76–78.

520 C. Tomuschat, (2000), 1426–1428.



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

## 2. SLIČNOSTI I RAZLIKE U POGLEDU MATERIJALNOPRAVNIH USLOVA ZA ODGOVORNOST ZA ŠTETU

Uslovi koji su potrebni za nastanak odgovornosti za štetu u okviru ova dva sistema nisu regulisani Osnivačkim ugovorima, odnosno Evropskom konvencijom. Umesto toga, oni su precizirani sudskom praksom ova dva suda, a delimično i njihovim sudskim poslovnicima. U sistemu ustanovljenom Evropskom konvencijom svaka povreda odredbi Evropske konvencije je, u načelu, podobna da predstavlja osnov za naknadu štete, ukoliko je utvrđeno postojanje jasne uzročno-posledične 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.

S druge strane, utvrđivanje uslova za nastanak vanugovorne odgovornosti Evropske unije je takođe prepušteno sudskoj praksi Suda pravde. Praksa Suda pravde je vremenom evoluirala, pa su i uslovi za odgovornost za štetu pretrpeli izmene. Oni su trenutno dosta restriktivnije postavljeni u sudskom sistemu Evropske unije, budući da se zahteva viši stepen nezakonitog postupanja na strani štetnika.<sup>521</sup> Iako je Sud pravde u svojoj praksi nastojao da ublaži uslov nezakonitosti mere, odstupivši od ranijeg restriktivnog režima utvrđenog u predmetu *Šopenšted*, uslovi koje utvrđuje Sud pravde u novijem predmetu *Bergaderm* u pogledu „dovoljno ozbiljne povrede“ i dalje su stroži u odnosu na uslove predviđene praksom Evropskog suda u pogledu nastanka odgovornosti. Međutim i pored evolucije doktrine „dovoljno ozbiljne povrede“ standard „dovoljno ozbiljne povrede“ i dalje nije dovoljno preciziran, što u praksi otežava utvrđivanje odgovornosti, kao i dosuđivanje naknade štete.

Na otežano dosuđivanje naknade štete u praksi oba suda svakako utiče i utvrđivanje postojanja uzročno-posledične 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 Evropskim sudom naročito nailazi na teškoće u slučajevi-

521 J. Christoffersen, 438.

ma utvrđivanja uzročnosti između povrede i nastupanja materijalne štete, kao i u slučajevima propuštanja preduzimanja takozvanih pozitivnih proceduralnih obaveza država.<sup>522</sup> S druge strane, pred Sudom pravde 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 odsustvu nezakonitog akta, već je potrebno dokazati da postoji dovoljna bliskost između nezakonitog akta i nastupele štete.<sup>523</sup>

Pojedini autori činjenicu da se u Evropskoj konvenciji i Osnivačkim ugovorima ne zahteva postojanje uzročno-posledične veze obrazlažu suštinom reparacija koja neizostavno podrazumeva postojanje uzročnosti između povrede i nastale štete.<sup>524</sup> I pored toga, bilo bi 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 da u svojim aktima jasnije odrede i druge materijalnopravne uslove odgovornosti za štetu, kao i dodatne elemente potrebne za dosuđivanje naknade štete u konkretnim slučajevima. Reč je, između ostalog, o uslovu postojanja štete, standardu „dovoljno ozbiljne povrede“, testu „neophodnosti“ dosuđivanja obeštećenja, kao i standardu „pravične“ naknade.

### 3. SLIČNOSTI I RAZLIKE U POGLEDU PROCESNOPRAVNIH USLOVA ZA ODGOVORNOST ZA ŠTETU

Kod međudržavnih sporova pred Evropskim sudom se pitanje aktivne legitimacije ne javlja kao sporno u praksi. Naime, država ugovornica smatra se, u postupku pokrenutom međudržavnom predstavkom, uslovno govoreći, privilegovanim tužiocem. Ona, dakle, uvek ima neograničenu procesnu legitimaciju, te nema obavezu, za razliku od subjekata legitimisanih za podnošenje pojedinačne predstavke Evropskom sudu, da dokazuje svoj pravni interes za podnošenje predstavke.<sup>525</sup> S druge strane, dokazivanje posebnog pravnog interesa fizičkih i pravnih lica pred Evropskim sudom za podnošenje pojedinačnih predstavki svodi se na utvrđivanje statusa žrtve povrede prava zaštićenih Evropskom konvencijom.

Iako je delovanjem Evropskog suda omogućeno široj kategoriji lica da se u svojstvu aktivno legitimisanih subjekata obrate Evropskom sudu, u praksi se i dalje nailazi na izvesne teškoće.<sup>526</sup> Tako se, između ostalog, pružanje aktivne

522 O. Ichim, 24–25.

523 D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, 436–437.

524 O. Ichim, 24.

525 O Račić, „Nadležnost Evropskog suda“, *Evropsko zakonodavstvo* br. 1, 2002, 84–85.

526 D. Ilčić, 482.

legitimacije kategoriji potencijalnih žrtvi, negativno odražava na stepen pravne sigurnosti u pravnom poretku ustanovljenom Evropskom konvencijom, budući da postaje nejasno u kojim slučajevima će se podnesak oceniti prihvatljivim, a u kojima odbaciti.<sup>527</sup> Naime, granice koncepta potencijalne žrtve u sudskom sistemu ustanovljenom Evropskom konvencijom su bile oduvek nedovoljno jasno određene, a uvođenjem uslova postojanja značajnijeg oštećenja na strani navodne žrtve one su se dodatno zamutile. Stoga se očekuje da će Evropski sud kroz svoju praksu izvršiti nužna preciziranja i na taj način unaprediti pravnu sigurnost u datom sistemu.

S druge strane, specifičnost tužbe za naknadu štete pred Sudom pravde ogleđa se u tome, što za razliku od drugih vrsta tužbi garantovanih Osnivačkim ugovorima, kod ove tužbe privatni tužioci se svrstavaju u kategoriju privilegovanih tužioca zajedno sa državama članicama.<sup>528</sup> Stoga, oni ne moraju da dokazuju postojanje posebnog pravnog interesa za podnošenje tužbe, što inače u pravu Evropske unije predstavlja daleko teži zadatak nego u sistemu ustanovljenom Evropskom konvencijom.

Kada je u pitanju postupak naknade štete pretrpljene usled povrede prava Evropske unije 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 postavlja pred nacionalne sudove. Naime, Sud pravde 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>529</sup>

Za razliku od drugih procesnopravnih 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.<sup>530</sup> Tako dugačak rok svakako pogoduje zaštiti interesa oštećenih lica. On značajno premašuje šestomesečni rok koji se ostavlja podnosiocima pojedinačnih predavki pred Evropskim sudom, 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>531</sup>

Dalje, zaštiti interesa oštećenih pred Sudom pravde svakako doprinosi i stav Suda pravde prema kojem tužba za naknadu štete predstavlja samostalno pravno

527 G. Puppinc, „No victim status, said the European Court of Human Rights in the *Minarets Cases v. Switzerland*“.

528 V. A. Čavoški, A. Knežević Bojović, D. Popović, 107 i dalje.

529 D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, 302.

530 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.

531 V. član 35 stav 1 Evropske konvencije.

sredstvo u odnosu na tužbu za poništaj, odnosno tužbu za utvrđivanje propuštanja. Dopusštenost tužbe stoga, u načelu, nije uslovljena prethodnom odlukom Suda pravde kojom se pravni akt u pitanju oglašava ništavim.<sup>532</sup>

Bitno je imati u vidu da se odustajanje Suda pravde od, inače ustanovljenog, opšteg uslova nezakonitosti akta koji se zahteva za utvrđivanje odgovornosti Evropske unije 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>533</sup>

U sistemu ustanovljenom Evropskom konvencijom, osim šestomesečnog roka koji je svakako znatno kraći od petogodišnjeg pred Sudom pravde, postoje dodatne procesne pretpostavke koje otežavaju uspešno ostvarivanje zahteva za pravično zadovoljenje. Naime, iz pravila 60 Poslovnika Evropskog suda proizlazi da će Evropski sud odbaciti zahteve podnete u okviru obrasca predstavke ukoliko ne budu ponovljeni u odgovarajućoj kasnijoj etapi postupka, kao i zakasnele zahteve.<sup>534</sup> Takođe, podnosilac predstavke mora da brojčano opredeli svoje zahteve i priloži uverljive dokaze u pogledu nastupanja štete, u roku koji mu je određen za podnošenje zapažanja.<sup>535</sup>

Iako iz Poslovnika Evropskog suda proizlazi da on 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>536</sup> Takvo postupanje objašnjava se činjenicom da se Evropski sud 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 brojčano opredeli iznos štete, kao i da podnese dokaze u tom pogledu.<sup>537</sup> Štaviše, Evropski sud je u pojedinim slučajevima dosuđivao obeštećenje, uprkos tome što u datim slučajevima nije bilo utvrđeno nastupanje povrede odredbi Evropske konvencije. Radilo se o slučajevima tzv. „mogućih povreda“.<sup>538</sup>

532 V. ranije citiranu presudu u predmetu br. 352/98, *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v. Commission* i ranije citiranu presudu u predmetu br. 43/72, *Merkur Außenhandel-GmbH & Co. KG v. Commission of the European Communities*; P. Craig, G. De Burca, *EU Law – Texts, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2011<sup>5</sup>, 562–564.

533 *Ibidem*, 110.

534 Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 5.

535 *Ibidem*.

536 V. između ostalog, ranije citiranu 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.

537 O. Ichim, 50.

538 S. Đajić, 201.

Dakle, i pored toga što su pojedini procesnopravni uslovi za dosuđivanje naknade na stroži način formulisani u sistemu ustanovljenom Evropskom konvencijom u odnosu na uslove koje postavlja Sud pravde u svojoj praksi, Evropski sud je svojim fleksibilnom i nedovoljno doslednom primenom navedenih odredbi sprečio učestalo odbacivanje zahteva za naknadu štete koji nisu ispunjavali pomenute uslove.

#### 4. SLIČNOSTI I RAZLIKE IZMEĐU NAKNADA KOJE SUDOVI DOSUĐUJU I REŽIMA IZVRŠENJA

Navodi da se naknada štete češće dosuđuje od strane Evropskog suda, nego u sudskom sistemu Evropske unije zahtevaju dodatna preciziranja. Na prvom mestu, naknada štete se od strane Evropskog suda do sada dosuđivala isključivo u individualnim sporovima, uz samo jedan, doduše važan, izuzetak. Naime, Evropski sud je u maju 2014. godine prvi put u svojoj istoriji u predmetu *Kipar protiv Turske* dosudio naknadu štete u međudržavnom sporu povodom nastale nematerijalne štete.

S druge strane, međudržavni sporovi koji se vode pred Sudom pravde shodno članu 259 UFEU zbog povrede prava Evropske unije od strane države članice ne mogu da se okončaju dosuđivanjem naknade štete, već jedino izricanjem novčane kazne. Naime, Sud pravde je od stupanja na snagu Ugovora iz Mastrihta 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>539</sup> Mogućnost dosuđivanja novčane kazne predstavlja svakako jedan od vidova neposredne intervencije u nacionalne poretke država članica Evropske unije, koju sudski sistem ustanovljen Evropskom konvencijom ne poznaje.

U naučnim i stručnim krugovima se sve češće raspravlja o pitanju da li je nematerijalna šteta koju dosuđuje Evropski sud inherentno i kaznena. Komisija Ujedinjenih nacija za ljudska prava, kao i Evropski sud su sve do presude u predmetu *Kipar protiv Turske* zastupali stav da kaznena odšteta još uvek nema osnov u međunarodnom pravu.<sup>540</sup> Iako, izdvojena mišljenja sudija de Albuquerque (*de Albuquerque*) i Vučinića uz presudu u predmetu *Kipar protiv Turske*<sup>541</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, čini se da pojam obeštećenja treba usko tumačiti u skladu sa Praktičnim uputstvom za traženje pravičnog zadovoljenja. U njemu se nedvosmisleno ističe da kada dosuđuje naknadu štete, Evropski sud to ne čini kako bi kaznio državu potpisnicu odgovornu za kršenje, već da bi podnosiocu pružio zadovoljenje zbog

539 A. Čavoški, A. Knežević Bojović, D. Popović, 58–59.

540 S. Đajić, 205–206.

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

pretrpljenih posledica kršenja Evropske konvencije.<sup>542</sup> Dakle, naknada štete koju dosuđuju oba suda je po svom karakteru kompenzatorna i pokriva materijalnu i nematerijalnu štetu.<sup>543</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.

Za razliku od Suda pravde, Evropski sud po pravilu dosuđuje naknadu nematerijalne, a veoma retko i naknadu materijalne štete. Nasuprot tome, Sud pravde dosuđuje naknadu u pogledu nastale materijalne štete, a samo izuzetno naknađuje i nematerijalnu štetu.<sup>544</sup> Kao razlog za veoma retko dosuđivanje naknade materijalne štete ističu se, ranije pominjani, veoma strogi uslovi u pogledu utvrđivanja uzročnosti koje primenjuje Evropski sud, kao i okolnost da on nije u položaju instance unutrašnjeg prava, koja bi bila u prilici da iscrpno utvrđuje činjenice.<sup>545</sup>

Dalje, za razliku od Suda pravde, Evropski sud se u znatno većoj meri oslanja na primenu načela pravičnosti pri utvrđivanju naknade, te stoga određuje samo naknadu koja je pravična.<sup>546</sup> Primena načela pravičnosti nalaže se i Praktičnim uputstvom za traženje pravičnog zadovoljenja.<sup>547</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 Evropski sud do sada propustio da na jasan način odredi sadržinu načela „pravičnosti naknade“ koju dosuđuje, kao i da Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja nije dovoljno precizno u tom pogledu.<sup>548</sup> Dalja pojašnjenja bi svakako uticala na doslednost prakse Evropskog suda 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, presuda Evropskog suda ne predstavlja izvršni naslov u unutrašnjem pravu države članice poput odgovarajućeg unutrašnjeg akta. Stoga, nasuprot sudskom sistemu Evropske unije kojim se predviđa da se prinudno izvršenje presuda Suda pravde vrši po propisima građanskog postupka koji važe u državi izvršenja, sudski sistem ustanovljen Evropskom konvencijom se, u velikoj meri, oslanja na politička tela, prevashodno Komitet ministara pri vršenju nadzora nad izvršavanjem presuda Evropskog suda.<sup>549</sup> Iako

542 Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 9.

543 *Ibidem*, para. 6; M. Dougan, *National Damages before the Court of Justice: Issues of Harmonisation and Differentiation*, Hart Publishing, Oxford 2004, 234–235.

544 V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, 2008, 126; D. Popović, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, 433.

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

546 V. J. Christoffersen, 438; O. Ichim, 43–57; R. Y. Jennings, 34–38.

547 Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, para. 2.

548 J. Christoffersen, 438; O. Ichim, 50.

549 V. član 280 i član 299 UFEU; D. Popović, (2008), 89.



presuda Evropskog suda 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>550</sup> Upravo u značajnom uključivanju nadnacionalnih političkih činilaca, pre svega Komiteta ministara, u proces vršenja nadzora na izvršenjem odluka Evropskog suda ogleda se specifičnost pravnog režima ustanovljenog Evropskom konvencijom, koji potvrđuje nadnacionalni karakter Evropskog suda.

## 5. SLIČNOSTI I RAZLIKE U POGLEDU OBELEŽJA SUPSIDIJARNOSTI I NADNACIONALNOSTI

Naglašeniji nadnacionalni karakter Suda pravde u postupcima za naknadu štete objašnjava se time što je jedna od ključnih karakteristika nadnacionalnosti, koja se svodi na mogućnost uspostavljanja neposrednih odnosa sa subjektima iz nacionalnih jurisdikcija, našla punu primenu kod Suda pravde.<sup>551</sup> Podsećanja radi, Sud pravde za razliku od režima ustanovljenog Evropskom konvencijom, ne zahteva da postoji pravosnažna odluka nacionalnog suda kao preduslov za pokretanje postupka pred njim.

S druge strane, pojedine karakteristike nadnacionalnosti koje se odnose na uključivanje nadnacionalnih političkih činilaca u vršenje nadzora nad izvršenjem odluka Evropskog suda su prisutne u pravnom poretku ustanovljenom Evropskom konvencijom, ali ne i sudskom sistemu Evropske unije.

Evropski sud ima naglašeniju supsidijarnu ulogu u odnosu na Sud pravde. Ona se ispoljava na dva plana. Kao prvo, supsidijarna ili tačnije sekundarna uloga Evropskog suda u pružanju zaštite ljudskih prava ispoljava se u zahtevu za prethodnom iscrpljenošću unutrašnjih pravnih lekova. Kao drugo, ona je vidljiva i prilikom dosuđivanja naknade štete, koja takođe poprima supsidijarno obeležje. Naime, članom 41 Evropske konvencije predviđa se da će Evropski sud pružiti pravično zadovoljenje oštećenoj stranci jedino ukoliko unutrašnje pravo države ugovornice omogućava samo delimičnu odštetu.

## 6. MOGUĆI PRAVCI DALJEG PRIBLIŽAVANJA

Sud pravde i Evropski sud su svojim delovanjem nesumnjivo izvršili značajan uticaj na sadržinu prava na naknadu štete koju dosuđuju. Njihova stvaralačka uloga u razvoju prava na naknadu štete posledica je nedovoljno detaljnog regulisanja pitanja naknade štete u okviru pravnog poretka Evropske unije i sistema ustanovljenog Evropskom konvencijom.

Ni Osnivački ugovori, ni sama Evropska konvencija ne regulišu sve bitne aspekte režima obeštećenja pred evropskim nadnacionalnim sudovima. Sudski poslovници Evropskog suda i Suda pravde, kao uostalom ni Praktično uputstvo

550 V. S. Carić, 2.

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



za traženje pravičnog zadovoljenja ne sadrže u tom pogledu potrebne dopune. Protokol br. 3 uz Statut Suda pravde ograničava se na određivanje roka za podnošenje tužbe za naknadu štete prouzrokovanu vanugovornom odgovornošću Evropske unije.

Evropski sud i Sud pravde doprineli su razvoju prava na naknadu štete kroz uspostavljanje različitih načela i standarda. Tako je, s jedne strane, Sud pravde u svojoj praksi ustanovio načelo odgovornosti države za povredu prava Evropske unije i utvrdio uslove za odgovornost Evropske unije za štetu. S druge strane, Evropski sud je u cilju preciziranja elemenata potrebnih za dosuđivanje naknade odredio sadržinu materijalnopравnih uslova za odgovornost za štetu i uz to razvio standarde „neophodnosti“ i „pravičnosti“ naknade. Ipak, Evropski sud i Sud pravde pomenute standarde nisu razvili na dovoljno precizan i dosledan način, niti su ih učinili transparentnim.

Nedorečenost, nekonzistentnost i netransparetnost sudske prakse u primeni prava na naknadu štete svakako negativno utiče kako na efikasnost obeštećenja, tako i na pravnu sigurnost lica koja su oštećena povredom određenog prava zajemčenog Evropskom konvencijom ili pravnim poretком Evropske unije. Stoga, bi bilo uputno pristupanje iscrpnijem uređenju materijalnopравnih i procesnopравnih uslova za odgovornost za štetu posredstvom poslovnika Evropskog suda i Suda pravde umesto prepuštanja tako važnih pitanja diskreciji nadnacionalnih sudova. Na taj način bi se svakako doprinelo uspešnijem ostvarivanju prava na naknadu štete.

Osim uočene neefikasnosti u režimu obeštećenja, na narušavanje legitimnosti delovanja evropskih sudova i umanjenje pravne sigurnosti takođe utiče postojeći stepen neusaglašenosti koji postoji između dva sistema. Problem neusaglašenosti u pristupima dva suda ne svodi se isključivo na neusklađenost postojećih uslova za odgovornost za štetu, već se ispoljava i u razlikama u pogledu procesnopравnih 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, a ne i Evropskog suda. Nadalje, ukazuje se na ispoljenu proizvoljnost i nedoslednost Evropskog suda prilikom opredeljivanja iznosa štete i u pogledu isticanja zahteva s tim u vezi, koja ne karakterišu pravni poredak Evropske unije. 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 postupak protiv država članica zbog povrede prava Evropske unije, kao i nepostojanja mogućnosti naknade štete po datim tužbama, oblast preklapanja nadležnosti dva sudska sistema je veoma sužena.<sup>552</sup>

552 V. čl. 258 i 259 UFEU.

Do preklapanja nadležnosti u domenu obeštećenja dolazi jedino posredno kada se Sud pravde 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 Evropske unije. U tom slučaju pored Suda pravde, postoji i nadležnost Evropskog suda da u daljem toku postupka postupa po predstavi oštećenog, ukoliko on istakne povredu odredbi Evropske konvencije. Naime, u tim situacijama, ukoliko se pretpostavi da istim aktom dolazi do povrede osnovnih prava garantovanih kako pravom Evropske unije, tako i odredbama Evropske konvencije nastaje normativan sukob u meri u kojoj se goreanalizirani elementi prava na naknadu štete razlikuju.

Ukoliko se u perspektivi ne proširi aktivna legitimacija pojedinaca pred Sudom pravde, niti dođe do realizacije pristupanja Evropske unije Evropskoj konvenciji mogućnost nastanka normativnih sukoba u sferi obeštećenja nastaviće da egzistira kao doktrinarno pitanje od nedovoljnog praktičnog značaja. No, i pored toga, sudovi bi trebalo da nastoje da u što većoj meri usklađeno tumače i primenjuju uslove potrebne za nastanak odgovornosti za štetu, kao i metode odmeravanja visine naknade štete jer bi to doprinelo ne samo porastu pravne sigurnosti u evropskom poretku zaštite ljudskih prava, već i podsticanju njihovog legitimnog delovanja.

Potrebno je stoga usmeriti napore ka uspostavljanju određenog stepena harmonizacije između ova dva sistema. Istovremeno je, dakle, potrebno težiti kako ka ukidanju neusklađenih i netransparentnih pravila kojima se reguliše odštetni režim u okviru svakog od dva nadnacionalna sudska sistema ponasob, tako i ka uklanjanju nedoslednosti koje postoje između dva nadnacionalna režima obeštećenja. To je od naročitog značaja s obzirom na postojeću mogućnost proširenja oblasti preklapanja njihove nadležnosti u budućnosti.

Očigledna je potreba za učestalim dijalogom i saradnjom između dva nadnacionalna suda, koji bi uključivao i predstavnike drugih međunarodnih sudskih tela. Kroz razmenu iskustava i zajedničke napore unapredila bi se efikasnost i transparentnost postojećih režima, a istovremeno i ostvario veći stepen usaglašenosti između njihovih odštetnih režima.<sup>553</sup>

---

553 Primer dobre prakse na putu razvijanja doslednije prakse u ovoj oblasti predstavljao je sastanak koji je održan povodom pedesete godišnjice postojanja Suda pravde u Luksemburgu 2002. godine koji je bio otvoren za predstavnike svih savremenih međunarodnih sudskih tela.



## LITERATURA

(po abecednom redu)

### 1. Monografije i udžbenici

- Aalto Pekka, *Public Liability in EU Law: Brasserie, Bergaderm and Beyond*, Hart Publishing, Oxford 2011.
- Amerasinghe Chittharanjan Félix, *Jurisdiction of International Tribunals*, Kluwer Law International, The Hague 2003
- Biondi Andrea, Farley Martin, *The Right to Damages in European Law*, Kluwer Law International, The Hague 2009.
- Brown Lionel Neville, Kennedy Tom, *The Court of Justice of the European Communities*, Sweet & Maxwell, London 2000.
- Cassese Antonio, *International Law*, Oxford University Press, New York 2005<sup>2</sup>.
- Clements Luke, Mole Nuala, Simmons Alan, *European Human Rights: Taking a Case under the Convention*, Sweet & Maxwell, London 1999.
- Čavoški Aleksandra, Knežević Bojović Ana, Popović Dušan, *Evropski sud pravde*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2006, 103.
- Chalmers Damian, Davies, Gareth, Monti Giorgio, *European Union Law, Cases and Materials*, Cambridge University Press, United Kingdom 2010<sup>2</sup>.
- Craig Paul, De Burca Grainne, *EU Law – Texts, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2011<sup>5</sup>.
- Crawford James, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility – Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- Dimitrijević Vojin *et al.*, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2005.
- Dougan Michael, *National Damages before the Court of Justice: Issues of Harmonisation and Differentiation*, Hart Publishing, Oxford 2004.
- Emberland Marius, *The Human Rights of Companies: Exploring the Structure of ECHR Protection*, Oxford University Press, Oxford 2006.
- Etinski Rodoljub *et al.*, *Osnovi prava Evropske unije*, Pravni fakultet, Novi Sad 2010.
- Gray Christine D., *Judicial Remedies in International Law*, Clarendon Press, Oxford 1987.
- Grieves Forest L., *Supranationalism and International Adjudication*, University of Illinois Press, Chicago 1969.
- Hargreaves Sylvia, *EU Law Concentrate, Law Revision and Study Guide*, Oxford University Press, New York 2011<sup>2</sup>.
- Harris David J. *et al.*, *Harris, O'Boyle and Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford 2009.

- Hartley Trevor C., *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2004.
- Hartley Trevor C., *The Foundations of European Community Law*, Oxford University Press, Oxford 2007<sup>2</sup>.
- Ichim Octavian, *Just Satisfaction under the European Convention on Human Rights*, Cambridge University Press, United Kingdom 2015.
- Kaczorowska-Ireland Alina, *European Union Law*, Routledge 2016<sup>4</sup>.
- Lasok Karol P. E., Millet Timothy, *Judicial Control in the European Union: Procedures and Principles*, Richmond Law & Tax Limited, Richmond 2004.
- Lenaerts Koen, Maselis Ignace, Gutman Kathleen, *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Lenaerts Koen, Arts Dirk, Maselis Ignace, *Procedural Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, London 2006<sup>2</sup>.
- Mowbray Alastair, *Cases, Materials, and Commentary on the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2012<sup>3</sup>.
- Mowbray Alastair, *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*, Hart Publishing, Oxford 2004.
- Ovey Clare, White Robin, *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, New York 2006<sup>4</sup>.
- Petrović Zdravko M., Mrvić Petrović Nataša, *Naknada nematerijalne štete*, Službeni glasnik, Beograd 2012.
- Popović Dragoljub, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.
- Popović Dragoljub, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Službeni glasnik, Beograd 2016<sup>2</sup>.
- Popović Dragoljub, *Evropski sud za ljudska prava*, Službeni glasnik, Beograd 2008.
- Rakić Branko M., *Za Evropu je potrebno vreme, o preuranjenom pokušaju uspostavljanja evropske političke integracije*, Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd 2009.
- Schermers Henry G., Blokker Niels M., *International Institutional Law*, Martinus Nijhoff, The Hague 1995<sup>3</sup>.
- Schermers Henry G., Waelbroeck Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Kluwer Law International, New York 2001<sup>6</sup>.
- Shelton Dinah, *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford University Press, United Kingdom 2015<sup>3</sup>.
- Shelton Dinah, *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford University Press, New York 2006<sup>2</sup>.
- Stanivuković Maja *Pojedinac pred Sudom evropskih zajednica*, Službeni glasnik, Beograd 2007.
- Steiner Jo, Twigg-Flesner Christian, Woods Lorna, *EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2006<sup>9</sup>.
- Tomuschat Christian, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Türk Alexander H., *Judicial Review in EU Law*, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom 2009.

- Turner Chris, Storey Tony, *Unlocking EU Law*, Routledge, New York 2014<sup>4</sup>.
- Van Dijk Pieter *et al*, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, Oxford 2006<sup>4</sup>.
- Vujadinović Dragica *et al.*, *Democracy and Human Rights in the European Union*, Faculties of Law of the University of Belgrade, POGESTEI Editions, Novi Sad and Nis 2009.
- Vukadinović Radovan, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Pravni fakultet, Krajujevac 2008.
- Wakefield Jill, *Judicial Protection Through the Use of Article 288(2)*, Kluwer Law International, The Hague 2002.
- Ward Angela, *Judicial Review and the Right of Private Parties in EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2007<sup>2</sup>.

## 2. Članci i poglavlja u zbornicima

- Aalto Pekka *et al.*, „Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial“, in: *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (eds. Steve Peers *et al.*), Oxford 2014, 1240–1312.
- Altwicker-Hàmori Szilvia, Altwicker Tilmann, Peters Anne, „Measuring Violations of Human Rights An Empirical Analysis of Awards in Respect of Non-Pecuniary Damage under the European Convention on Human Rights“, *Heidelberg Journal of International Law* 76/2016, 1–51.
- Antkowiak Thomas M., „Remedial Approaches to Human Rights Violations: The Inter-American Court of Human Rights and Beyond“, *Columbia Journal of Transnational Law* vol. 46, no. 2 2008, 351–419.
- Besselink Leonard F. M., „The Member States, the National Constitutions and the Scope for the Charter“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* vol. 8, 1/2001, 68–80.
- Beutler Björn, „State Liability for Breaches of Community Law by National Courts: Is the Requirement of a Manifest Infringement of the Applicable Law an Insurmountable Obstacle?“, *Common Market Law Review* vol. 46, 3/2009, 773–804.
- Buyse Antoine C., „Lost and Regained? Restitution as a Remedy for Human Rights Violations in the Context of International Law“, *Heidelberg Journal of International Law* vol. 68, 2008, 129–153.
- Čavoški Aleksandra, Knežević Bojović Ana, „Prethodno pitanje pred Evropskim sudom pravde“, u: *Srpsko pravo i međunarodne sudske institucije* (ur. Jovan Ćirić), Beograd 2009, 185–213.
- De Búrca Gráinne, „The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor“, *Journal of Common Market Studies* vol. 36, 1998, 217–235.
- Bydlinski Franz, „Methodological Approaches to the Tort Law of the European Convention on Human Rights“, in: *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights* (eds. Attila Fenyves *et al.*), Berlin 2011, 93–119.
- Carozza Paolo G., „Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law“, *American Journal of Comparative Law* vol. 97, 2003, 38–79.

- Clark Paul Kingsley, Prost Mario, „Unity, Diversity and the Fragmentation of International Law: How Much Does the Multiplication of International Organizations Really Matter?“, *Chinese Journal of International Law* vol. 5, 2/2006, 341–370.
- Ćeranić Jelena, „Neka sporna pitanja u vezi sa naknadom štete u slučaju povrede komunitranog žiga“, *Naknada štete i osiguranje – savremeni izazovi* (ur. Zdravko Petrović, Nataša Mrvić Petrović), Beograd 2016, 58–71.
- Ćeranić Jelena, „Odgovornost države na naknadu štete pojedincima zbog povrede prava Evropske unije – ocena primene režima odgovornosti dvadeset godina nakon presude *Francovich*“, u: *Odgovornost za štetu, naknada štete i osiguranje* (ur. Zdravko Petrović, Vladimir Čolović), Udruženje za odštetno pravo, Institut za uporedno pravo i Pravosudna akademija, Beograd 2017, 89–102.
- Ćorić Vesna, Knežević Bojović Ana, Vukadinović Slobodan, „Odštetni zahtevi pred nadnacionalnim sudovima“ u: *Naknada štete i osiguranje – savremeni izazovi* (ur. Zdravko Petrović, Nataša Mrvić Petrović), Beograd 2016, 167–182.
- Ćorić Vesna, „Autonomija prava Evropske unije pri zaključivanju međunarodnih sporazuma koji predviđaju nadležnost drugog suda“ *Pravni život*, 4. tom, 12/2015, 257–272.
- Ćorić Vesna, „Model žrtve u svetlu novije jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava“, *Evropsko zakonodavstvo* 49–50/2014, 567–577.
- Ćorić Erić Vesna, „Evolucija doktrine ekvivalentne zaštite“, *Evropsko zakonodavstvo* 45–46/2013, 348–374.
- Ćorić Erić Vesna, „Podeljena odgovornost Evropske unije i države članice“, *Strani pravni život* 3/2012, 364–375.
- Ćorić Erić Vesna, „Pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda“, *Evropsko zakonodavstvo* br. 37–38 /2011, 318–329.
- Ćorić Erić Vesna, „Saoptuženi pred Evropskim sudom za ljudska prava – prednosti i ograničenja“, *Strani pravni život* 2/2014, 77–92.
- Ćorić Erić Vesna, „Tri stuba zaštite osnovnih prava u poretku Evropske unije“, *Pravni život* 9/2011, 471–485.
- Đajić Sanja, „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.
- Durant Isabelle C., „Causation“, in: *Tort Law of the European Community* (eds. Helmut Koziol and Reiner Schulze), Wien 2008, 47–79.
- Kellner Markus, Durrant Isabelle C, „Causation“ in: *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights* (eds. Attila Fenyves *et al.*), Berlin 2011, 449–500.
- Emberland Marius, „Compensating Companies for Non-Pecuniary Damage: *Comingersoll S. A. v. Portugal* and the Ambivalent Expansion of the ECHR Scope“, *British YRBK of International Law* vol. 74, 2003, 409–432.
- Etinski Rodoljub, „Dopuštenost zahteva za pokretanje postupka pred Evropskim sudom za ljudska prava“, *Evropsko zakonodavstvo* br. 4, 2003, 99–102.
- Etinski Rodoljub, „Promena koju donosi Lisabonski ugovor u korist prava na delotvorni pravni lek“, u: *Zbornik Škole prava Evropske unije* (ur. Dragan K. Vukčević *et al.*) Fakultet pravnih nauka, Univerzitet Donja Gorica, Podgorica 2011, 101–135.



- Frowein Jochen, „Article 13 as a Growing Pillar of Convention Law“, in: *Protecting Human Rights: The European Perspective, Studies in Memory of Rolv Ryssdal* (eds. Paul Mahoney et al.), Köln 2000, 545–563.
- Grabitz Eberhard, „Liability for Legislative Acts“, in: *Non-Contractual Liability of the European Communities* (eds. Henry G. Schermers, Ton Heukels, Philip Mead), Boston 1988, 5–14.
- Gutman Kathleen, „The Evolution of the Action for Damages Against the European Union and Its Place in the System of Judicial Protection“, *Common Market Law Review* vol. 48, 3/2011, 695–750.
- Helfer Laurence R., Slaughter Anne-Marie, „Towards a Theory of Effective Supranational Adjudication“, *Yale Law Journal* vol. 107, 2/1997, 273–391.
- Hunt Murray, „State Obligations Following from a Judgment of the European Court of Human Rights“, in: *European Court of Human Rights: Remedies and Execution of Judgments* (eds. Theodora A. Christou, Juan–Pablo Raymond), London 2005, 25–43.
- Iličić Dragana, „Pokretanje i vođenje postupka pred Evropskim sudom za ljudska prava“, *Pravni život* br. 12, 2002, 479–493.
- Jennings Robert Y., „Equity and Equitable Principles“, *Annuaire suisse de droit international* vol. 42, 1986, 27–39.
- Jovanović Miodrag A., Krstić Ivana, „Ljudska prava u XXI veku: Između krize i novog početka“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu (Anali PFB)* vol. 57, br. 4, 2009, 3–13.
- Klein Eckart, „Should the Binding Effect of the Judgements of the European Court of Human Rights be Extended?“ in: *Protecting Human Rights: The European Perspective, Studies in Memory of Rolv Ryssdal* (eds. Paul Mahoney et al.), Köln 2000, 705–713.
- Knežević Predić Vesna, Radivojević Zoran, „Pravosudna zaštita prava pojedinaca u Evropskoj uniji“, u: *Ustavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava* (ur. Zoran Radivojević), Niš 2008, 105–133.
- Koopmans Tim, „Subsidiarity, Politics and the Judiciary“, *European Constitutional Law Review* vol. 1, 1/2005, 112–116.
- Leach Philip, „Beyond the Bug River – A New Dawn for Redress Before the European Court of Human Rights?“ *European Human Rights Law Review* vol. 10, no. 2, 2005, 148–164.
- Lenaerts Koen, „Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law“, *International and Comparative Law Quarterly* vol. 52, 4/2003, 873–906.
- Milislavljević Bojan, „Iskrpljenje unutrašnjih pravnih sredstava kao uslov za primenu diplomatske zaštite u međunarodnom pravu“, *Anali PFB* br. 1, 2012, 274–292.
- Nifosi-Sutton Ingrid, „The Power of the European Court of Human Rights to Order Specific Non-Monetary Relief: a Critical Appraisal from a Right to Health Perspective“, *Harvard Human Rights Journal* vol. 23, no. 1, 2010, 51–73.
- Oliphant Ken, Ludwichowska Katarzyna, „Damage“, in: *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights* (eds. Attila Fenyves et al.), Boston 2011, 397–441.

- Pellonpää Matti, „Continuity and Change in the Case-Law of the European Court of Human Rights“ in: *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law = La promotion de la justice, des droits de l'homme et du règlement des conflits par le droit international: Liber Amicorum Lucius Caflisch* (ed. Marcelo G. Kohen), Leiden 2007, 407–431.
- Pernice Ingolf, „The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights“, in: *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* (eds. Stefan Griller, Jacques Ziller), New York 2008, 235–256.
- Póltorak Nina, „Action for Damages in the Case of Infringement of Fundamental Rights by the European Union“ in: *Damages for Violations of Human Rights* (ed. Ewa Bagińska), Cham 2015, 427–441.
- Prebensen Soren C., „Inter-State Complaints under Treaty Provisions – The Experience under the European Convention on Human Rights“, in: *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller* (eds. Gudmundur Alfredsson et al.), The Hague 2001, 439–464.
- Račić Obrad, „Nadležnost Evropskog suda“, *Evropsko zakonodavstvo* br. 1, 2002, 81–98.
- Rigaux Francois, „International Responsibility and the Principle of Causality“, in: *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter* (ed. Maurizio Ragazzi), Leiden 2005, 81–92.
- Sansonetis Nicholas, „Costs and Expenses“, in: *The European System for the Protection of Human Rights* (eds. Ronald St. J. Macdonald, Franz Matscher and Herbert Petzold), Dordrecht 1993, 755–773.
- Scheeck Laurent, „The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights“, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* vol. 65, 2005, 837–885.
- Shelton Dinah, „Form, Function and the Powers of International Courts“, *Chicago Journal of International Law* vol. 9, 2009, 537–571.
- Spelliscy Shane, „The Proliferation of International Tribunals: A Chink in the Armor“, *Columbia Journal of Transnational Law* vol. 40, no. 3, 2001, 143–175.
- Spiegel Hans W., „Origin and Development of Denial of Justice“, *American Journal of International Law* vol. 32, 1938, 63–81.
- Swaine Edward T., „Subsidiarity and Self-Interest: Federalism at the European Court of Justice“, *Harvard International Law Journal* vol. 41, 1/2000, 1–133.
- Thies Anne, „Cases T-69/00, FIAMM and FIAMM Technologies, T-151/00, Le Laboratoire du Bain, T-301/00, Fremaux, T-320/00, CD Cartondruck AG, T-383/00, Beamglow Ltd and T-135/01, Giorgio Fedon & Figli S. p. A., Fedon S.r.l. and Fedon America USA Inc.“, *Common Market Law Review* vol. 43, 4/2006, 1145–1168.
- Tjepkema Michiel, „Between Equity and Efficiency: the European Union's No-Fault Liability“, *Review of European Administrative Law* 1/2013, 7–37.
- Tomuschat Christian, „Just Satisfaction under Article 50 of the European Convention on Human Rights“, in: *Protection des droits de l'homme: la perspective europe'enne, me'langes à la me'moire de Rolv Ryssdal = Protecting Human Rights: The European Perspective, Studies in Memory of Rolv Ryssdal* (eds. Paul Mahoney et al.), Cologne 2000, 1409–1430.

- Toth Akos G, „The Concepts of Damage and Causality as Elements of Noncontractual Liability“, in: *The Action for Damages in Community Law* (eds. Ton Heukels and Alison McDonnell), The Hague 1997, 179–198.
- Tridimas Takis, „Liability for Breach of Community law: Growing Up and Mellowing Down?“, *Common Market Law Review* vol. 38, 2/2001, 301–332.
- Romano Cesare P., „The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle“, *New York University Journal of International Law and Politics* vol. 31, 1999, 722–724.
- Van Casteren Albert, „Article 215(2) EC and the Question of Interest“, in: *The Action for Damages in Community Law* (eds. Ton Heukels and Alison McDonnell), The Hague 1997, 199–216.
- Van Gerven Walter, „Remedies for Infringements of Fundamental Rights“, *European Public Law* vol. 10, no. 2, 2004, 261–284.
- Vause Gary W., „The Subsidiarity Principle in European Union Law – American Federalism Compared“, *Case Western Reserve Journal of International Law* vol. 27, 1/1995, 61–81.
- Vaquer Antoni, „Damage“, in: *Tort Law of the European Community* (eds. Helmut Koziol and Reiner Schulze), Wien 2008, 23–45.
- Višekruna Aleksandra, „Protection of Rights of Companies before the European Court of Human Rights“, *EU and Comparative Law Issues and Challenges*, in: *Procedural Aspects of EU Law* (eds. Dunja Duić, Tunjica Petrašević), Osijek 2017, 111–126.
- Von Bogdandy Armin, „The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union“, *Common Market Law Review* vol. 37, 6/2000, 1307–1338.
- Wilcox Vanessa, „Punitive and Nominal Damages“, in: *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights* (eds. Attila Fenyves *et al.*), Berlin 2011, 725–740.

### 3. Studije, izveštaji i izvori sa interneta

- Buyse Antoine C., „Swiss Minaret Decisions“, 11 July 2011, [www.echrblog.blogspot.com/2011/07/swissminaret-decisions.html](http://www.echrblog.blogspot.com/2011/07/swissminaret-decisions.html).
- Carić Slavoljub, „Izvršavanje presuda Evropskog suda za ljudska prava i nadzor nad Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda“, 1, [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).
- Čorić Eric Vesna, „Odnos Evropskog suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava“, 2014, <http://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/2642/Disertacija.pdf?sequence=1>.
- Den Heijer Maarten, „Issues of Shared Responsibility before the European Court of Human Rights“, ACIL Research Paper 06 (2012), ACIL 2012–04, 3–13, <http://www.sharesproject.nl/wp-content/uploads/2012/01/SHARES-RP-06final.pdf>.
- Christoffersen Jonas, „Fair Balance, A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights“, 2008, [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).

- Key case-law issues, „The Concept of the Victim, European Court of Human Rights“, updated: 31.12. 2007, 1, [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0F2B45AE-4F54-41AB-AA8B1E12D285110C/0/COURT\\_n1976742\\_v4\\_Key\\_caselaw\\_issues\\_\\_Article\\_34\\_\\_The\\_concept\\_of\\_\\_the\\_victim\\_\\_trad\\_eng.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0F2B45AE-4F54-41AB-AA8B1E12D285110C/0/COURT_n1976742_v4_Key_caselaw_issues__Article_34__The_concept_of__the_victim__trad_eng.pdf).
- Mlinarić Marcel, „Sufficiently Serious Breach Requirement for Obtaining Reparation of Damages in Union Law“, February 2016, University of Zagreb Faculty of Law, The Jean Monnet Chair of European Public Law, 23, [www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/Sufficiently\\_serious\\_breach.pdf](http://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Sufficiently_serious_breach.pdf).
- Puppinck Grégor, „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=7ef3da33-59274944-b5b4-b1f5b7f60141&s=eur>.
- Rakić Vodinelić Vesna, „Nova pravila Evropskog suda“, [www://pescanik.net/nova-pravila-evropskog-suda/](http://www.pescanik.net/nova-pravila-evropskog-suda/).
- Romano Cesare P., „Project on International Courts and Tribunals: The International Judiciary in Context“, [www.pict-pcti.org/synoptic/chart2.html](http://www.pict-pcti.org/synoptic/chart2.html).
- Sahlstrand Johan, *The Non-Contractual Liability of the EC*, Lund University, Lund 1999, [www://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1561678&fileId=1565714](http://www://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1561678&fileId=1565714).

## PRAVNI IZVORI (po hronološkom redu)

### 1. EVROPSKA UNIJA

#### Propisi i dokumenti Evropske unije

Protocol (No 3) on the Statute of the Court of Justice of the European Union, *Official Journal of the European Union* C 83/210, 30.03.2010.

Commission Staff Working Document accompanying document to the 2010 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2010 Report, SEC(2011) 396 final, Brussels, 30.03.2011.

Consolidated version of the Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union* C 326, 26.10.2012, 13–390.

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union* C 326, 26.10.2012, 47–390.

Charter of Fundamental Rights of the European Union, *Official Journal of the European Union* C 326, 26.10.2012.

Final Report to the CDDH, Fifth Negotiation Meeting between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, „Draft Explanatory Report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms“, para. 42, Strasbourg, 10 June, 2013, 47+1(2013)008rev2.

Uredba (EU) br. 2015/2424 od 16. decembra 2015. o izmenama Uredbe o komuni-tarnom žigu, *Službeni list Evropske unije*, 2015, br. L 341/21.

Rules of Procedure of the Court of Justice of 25 September 2012 (*Official Journal of the European Union*, L 265, 29.09.2012, as amended on 18 June 2013 (*Official Journal of the European Union*, L 173, 26.06.2013, p. 65) and on 19 July 2016 (*Official Journal of the European Union*, L 217, 12.8.2016, 69).

#### Sudska praksa Suda pravde Evropske unije (ranije Evropskog suda pravde)

Presuda u predmetu br. 25/62, *Plaumann & Co. v. Commission of the European Economic Community*, od 15. jula 1963. godine, ECR 00095.

Presuda u predmetu br. 110/63, *Willame v. Commission*, od 13. jula 1966. godine, ECR 649.

Presuda u predmetu br. 9/69, *Sayag v Leduc* od 10. jula 1969. godine, ECR 329.

- Presuda u predmetu br. 5/71, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt. Council of the European Communities*, od 02. decembra 1971. godine, ECR 1971, 975.
- Presuda u predmetu br. 4/69, *Alfons Lütticke GmbH v. Commission of the European Communities*, od 28. aprila 1971. godine, ECR 1971, 325.
- Presuda u spojenim predmetima br. 63 i 69/72, *Wilhelm Werhahn Hansamühle and Others v. Council*, od 13. novembra 1973. godine, ECR 1229.
- Presuda u predmetu br. 43/72, *Merkur Außenhandel-GmbH & Co. KG v. Commission of the European Communities*, od 24. oktobra 1974. godine, ECR 1055.
- Presuda u predmetu br. 153/73, *Holtz & Willemsen v. Council*, od 02. jula 1974. godine, ECR 675.
- Presuda u predmetu br. 74/74, *CNTA v. Commission of the European Communities Case*, od 15. juna 1975. godine, ECR, 533.
- Presuda u spojenim predmetima br. 56/74 i 60/74, *Kampffmeyer v. Commission and Council*, od 02. juna 1976. godine, ECR 711.
- Presuda u predmetu br. 40/75, *Société des Produits Bertrand SA v. Commission of the European Communities*, od 21. januara 1976. godine, ECR I-00001.
- Presuda u spojenim predmetima br. 83/76, 94/76, 4/77, 15/77, 40/77, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG and others v. Council and Commission of the European Communities*, od 25. maja 1978. godine, ECR 1978, 1209.
- Mišljenje opšteg pravozastupnika Kapotortija (*Capotorti*) u predmetu br. 238/78, *Ireks-Arkady v. Council and Commission*, od 04. oktobra 1979. godine, ECR 2955.
- Presuda u spojenim predmetima br. 64 i 113/76, 167 i 239/78, 27, 28 i 45/79, *Dumortier Frères SA and Others v. Council*, presuda od 19. maja 1982. godine, ECR 3091.
- Presuda u predmetu br. 145/83, *Stanley George Adams v. Commission of the European Communities*, od 07. novembra 1985. godine, ECR 03595.
- Presuda u spojenim predmetima br. 6 i 9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic*, od 19. novembra 1991. godine, ECR I-05357.
- Presuda u predmetu br. 282/90, *Vreugdenhil v. Commission*, od 13. marta 1992. godine, ECR I-1937.
- Presuda u predmetu br. 308/87, *Grifoni v. EAEC*, od 03. februara 1994. godine, ECR I-341.
- Presuda u predmetu br. 167/94, *Nölle v. Council and Commission*, od 18. septembra 1995. godine, ECR II-2589.
- Presuda u predmetu br. 514/93, *Cobrecaf v. Commission*, od 15. marta 1995, ECR II-621.
- 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 05. marta 1996. godine, ECR 1996, I-1029.
- Presuda u predmetu br. 5/94, *The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, od 23. maja 1996. godine.
- Presuda u spojenim predmetima 178/94, 179/94, 188/94, 189/94 i 190/94, *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula and Trosten Knor v. Bundesrepublik Deutschland*, od 08. oktobra 1996. godine, ECR 1996 I-04845.



- Presuda u predmetu br. 113/96, *Edouard Dubois and Fils v. Council and Commission*, od 29. januara 1998. godine, ECR 1998, II-125.
- Presuda u predmetu br. 13/96, *TEAM v. Commission*, od 29. oktobra 1998. godine, ECR II-4073.
- Presuda u predmetu br. 175/94, *International Procurement Services v. Commission*, od 24. marta 1998. godine, ECR II-729.
- Presuda u predmetu br. 390/95, *Antillean Rice Mills NV v. Commission*, od 11. februara 1999. godine, ECR 1999, I-769.
- Presuda u predmetu br. 140/97, *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister and Others v. Republik Österreich*, ECR 3499, presuda od 15. juna 1999. godine.
- Presuda u predmetu br. 352/98, *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v. Commission of the European Communities*, od 04. jula 2000. godine, ECR 2000, I-0529.
- Presuda u predmetu br. 237/98 P, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Council and Commission*, od 15. juna 2000. godine, ECR I-4549.
- Presuda u spojenim predmetima br. 104/89 i 637/90, *J. M. Mulder, W. H. Brinkhoff, J. M. M. Muskens, T. Twijnstra and Otto Heinemann v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, od 27. januara 2000. godine, ECR, 203.
- Presuda u predmetu br. 424/97, *Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, od 04. jula 2000, ECR I-05123.
- Presuda u predmetu br. 196/99, *Area Cova and Others v. Council and Commission*, presuda od 06. decembra 2001. godine, ECR II-3601.
- Presuda u predmetu br. 150/99, *Svenska staten (Swedish State) v Stockholm Lindöpark AB and Stockholm Lindöpark AB v Svenska staten (Swedish State)*, od 18. januara 2001. godine, ECR I-00493.
- Presuda u spojenim predmetima br. 198/95, 171/96, 230/97, 174/98 i 225/99, *Comafrica SpA and Dole Fresh Fruit Europa Ltd & Co. v. Commission of the European Communities*, od 12. jula 2001. godine, ECR II-1975.
- Presuda u predmetu br. 209/00, *Lamberts v. European Ombudsman*, od 10. aprila 2002. godine, ECR II-2203.
- Presuda u predmetu br. 177/01, *Jego-Quere & Cie SA v. Commission of the European Communities*, od 03. maja 2002. godine, ECR 2002, II-02365.
- Presuda u predmetu br. 472/00 P, *Commission of the European Communities v. Fresh Marine Company A/S*, od 10. jula 2003. godine, ECR I-7577.
- Presuda u predmetu br. 224/01, *Gerhard Köbler v. Republik Österreich*, od 30. septembra 2003. godine, ECR I-10290.
- Presuda u predmetu br. 48/01, *Vainker v. European Parliament*, od 03. marta 2004. godine, ECR II-197.
- Presuda u predmetu br. 166/98, *Cantina sociale di Dolianova Soc. coop. rl and Others v. Commission*, od 23. novembra 2004. godine, ECR II-3998.
- Odluka u spojenim predmetima br. 104/89 i 37/90, *Mulder and Others v. Council and Commission*, od 06. januara 2004. godine, ECR I-00001.
- Presuda u predmetu br. 263/02 P, *Commission v. Jego-Quere & Cie SA*, od 01. aprila 2004. godine, ECR, I-3443.



- Presuda u predmetu br. 250/02, *Autosalone Ispra Snc v. European Atomic Energy Community*, od 30. novembra 2005. godine, ECR 2005, II-5227.
- Presuda u predmetu br. 415/03, *Cofradía de Pescadores „San Pedro“ de Bermeo and Others v. Council*, od 19. oktobra 2005. godine, ECR II-4355.
- Presuda u predmetu br. 69/00, *FIAMM and FIAMM Technologies v. Council and Commission*, od 14. decembra 2005. godine, ECR II-5393.
- Presuda u predmetu br. 160/03, *AFCO Management Consultants and Others v. Commission*, od 17. marta 2005. godine, ECR II-984.
- Presuda u predmetu br. 383/00, *Beamglow Ltd v. European Parliament, Council and Commission*, od 14. decembra 2005. godine, ECR II-5459.
- Presuda u predmetu br. 151/00, *Le Laboratoire du Bain v. Council and Commission*, od 14. decembra 2005. godine, ECR II-23.
- Presuda u predmetu br. 320/00, *CD Cartondruck AG v. Council and Commission*, od 14. decembra 2005. godine, ECR II-27.
- Presuda u predmetu br. 135/01, 135/01, *Fedon & Figli Fedon & Figli and Others v. Council and Commission*, od 14. decembra 2005. godine, ECR II-00029.
- Odluka u predmetu br. 376/04, *Polyelectrolyte Producers Group v. Council and Commission*, od 22. jula 2005. godine, ECR II-3007.
- Presuda u predmetu br. 279/03, *Galileo International Technology LLC and Others v. Commission*, od 10. maja 2006. godine, ECR II-1291.
- Presuda u predmetu br. 364/03, *Medici Grimm KG v. Council*, od 26. januara 2006. godine, ECR II-79.
- Presuda u predmetu br. 416/04, *Kontouli v. Council*, od 27. septembra 2006. godine, ECR II-A-2 897.
- Presuda u predmetu br. 446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation v. Commissioners of Inland Revenue*, od 12. decembra 2006. godine, ECR I-11753.
- Presuda u predmetu br. 278/05, *Carol Marilyn Robins and Others v Secretary of State for Work and Pensions*, od 25. januara 2007. godine, ECR I-01053.
- Presuda u spojenim predmetima br. 3/00 i 337/04, *Pitsiorlas v. Council and ECB*, od 27. novembra 2007. godine.

## 2. SAVET EVROPE

### Propisi i dokumenti Saveta Evrope

- Draft convention presented by the European Movement to the Committee of Ministers of the Council of Europe in July 1949 (Doc. CDH(70)17, April 30, 1970, 2–29).
- European Parliamentary Assembly, Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, Resolution 1226 (2000), 28 September 2000, 30th Session, 5, 6, 11(B)(ii).
- Rules adopted by the Committee of Ministers for the Application of Article 46, paragraph 2 of the European Convention on Human Rights, 736<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies, 10 January 2001.
- Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies, adopted by the Committee of Ministers, 114<sup>th</sup> Session, 12 May 2004.

- European Parliamentary Assembly, Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights, Resolution 1516 (2006), 2 October 2006, 24<sup>th</sup> Session.
- Praktično uputstvo za traženje pravičnog zadovoljenja, ozvaničeno po odobrenju predsjednika Suda 28. marta 2007, shodno članu 32 Poslovnika Evropskog suda za ljudska prava, [www.echr.coe.int/Documents/PD\\_satisfaction\\_claims\\_SRP.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/PD_satisfaction_claims_SRP.pdf).
- Praktični vodič kroz uslove prihvatljivosti (Practical Guide on Admissibility Criteria, European Court on Human Rights, 2014), [www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guide\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf).
- Poslovnik Evropskog suda za ljudska prava (Rules of Court, European Court of Human Rights, 14 November 2016, Registry of the Court, Strasbourg), <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>.
- Protokol br. 15 uz Evropsku konvenciju: Chart of signatures and ratifications of Treaty 213, Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, [http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/213/signatures?p\\_auth=E7ynJJra](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/213/signatures?p_auth=E7ynJJra).
- Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, CETS No. 214, [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/214](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/214).

## Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava

- De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium* („*Vagrancy cases*“), predstavke br. 2832/66, 2835/66 i 2899/66, presuda od 18. juna 1971. godine.
- Ringeisen v. Austria (Article 50)*, predstavka br. 2614/65, presuda od 22. juna 1972. godine.
- Neumeister v. Austria (Article 50)*, predstavka br. 1936/63, presuda od 07. maja 1974. godine.
- Klass and Others v. Germany*, predstavka br. 5029/71, presuda od 06. septembra 1978. godine.
- Deweer v. Belgium*, predstavka br. 6903/75, presuda od 27. februara 1980. godine.
- Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, predstavka br. 7511/76 i 7743/76, presuda od 25. februara 1982. godine.
- X v. the United Kingdom (Article 50)*, predstavka br. 7215/75, presuda od 18. oktobra 1982. godine.
- Silver and Others v. The United Kingdom*, predstavke br. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 i 7136/75, presuda od 25. marta 1983. godine.
- Lithgow and Others v. The United Kingdom*, predstavke br. 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81 i 9405/81, presuda od 08. jula 1986. godine.
- Lechner and Hess v. Austria*, predstavka br. 9316/81, presuda od 23. aprila 1987. godine.
- Dudgeon v. UK*, predstavka br. 7525/76, presuda od 22. oktobra 1981. godine, *Norris v. Ireland*, predstavka br. 8225/78, presuda od 26. oktobra 1988. godine.
- Soering v. the United Kingdom*, predstavka br. 14038/88, presuda od 07. jula 1989. godine.
- Cruz Varas and Others v. Sweden*, predstavka br. 15576/89, presuda od 20. marta 1991. godine.

- Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, predstavka br. 14234/88, presuda od 29. oktobra 1992. godine.
- Urtado protiv Švajcarske* iz 1994. godine: *Hurtado v. Switzerland*, predstavka br. 17549/90, presuda od 28. januara 1994. godine.
- Jersild v. Denmark*, predstavka br. 15890/89 presuda od 23. septembra 1994. godine.
- Bellet v. France*, predstavka br. 23805/94, presuda od 04. decembra 1995. godine.
- Papamichalopoulos and Others v. Greece*, predstavka br. 14556/89, presuda od 31. oktobra 1995. godine.
- McMichael v. the United Kingdom*, predstavka br. 16424/90, presuda od 24. februara 1995. godine.
- Aksoy v. Turkey*, predstavka br. 21987/93, presuda od 18. decembra 1996. godine.
- F. E. v. France*, predstavka br. 38212/97, presuda od 30. oktobra 1998. godine.
- Selçuk and Asker v. Turkey*, predstavke br. 23184/94 i 23185/94, presuda od 24. aprila 1998. godine.
- Matthews v. the United Kingdom*, predstavka br. 24833/94, presuda od 18. februara 1999. godine.
- Çakici v. Turkey*, predstavka br. 23657/94, presuda od 08. jula 1999. godine.
- Öztürk v. Turkey*, predstavka br. 22479/93, presuda od 28. septembra 1999. godine.
- Varbanov v. Bulgaria*, predstavka br. 31365/96, presuda od 05. oktobra 2000. godine.
- Rehbock v. Slovenia*, predstavka br. 29462/95, presuda od 28. novembra 2000. godine.
- Elsholz v. Germany*, predstavka br. 25735/94, presuda od 13. jula 2000. godine.
- Comingersoll S. A. v. Portugal*, predstavka br. 35382/97, presuda od 06. aprila, 2000. godine.
- T. P. and K. M. v. the United Kingdom*, predstavka br. 28945/95, presuda od 10. maja 2001. godine.
- Cyprus v Turkey*, predstavka br. 25781/94, presuda od 10. maja 2001. godine.
- Traore v. France*, predstavka br. 48954/99, presuda od 17. decembra 2002. godine.
- Abdurrahman Orak v. Turkey*, predstavka br. 31889/96, presuda od 14. februara 2002. godine.
- Zvolský and Zvolská v. the Czech Republic*, predstavka br. 46129/99, presuda od 12. novembra 2002. godine.
- Traore v. France*, predstavka br. 48954/99, presuda od 17. decembra 2002. godine.
- Costello Roberts v. United Kingdom*, predstavka br. 13134/87, presuda od 25. marta 2003. godine.
- Aziz v. Cyprus*, predstavka br. 69949/01, presuda od 22. septembra 2004. godine.
- Assanidze v. Georgia*, predstavka br. 71503/01, presuda od 08. aprila 2004. godine.
- Öneryıldız v. Turkey*, predstavka br. 48939/99, presuda od 30. novembra 2004. godine.
- Ilascu and Others v. Moldova and Russia*, predstavka br. 48787/99, presuda od 08. jula 2004. godine.
- Assanidze v. Georgia*, predstavka br. 71503/01, presuda od 08. aprila 2004. godine.
- Merit v. Ukraine*, predstavka br. 66561/01, od 30. marta 2004. godine.
- Řehák v. the Czech Republic*, predstavka br. 67208/01, odluka od 18. maja 2004. godine.

- Mamatkulov and Askarov v. Turkey*, predstavka br. 46827/99 i 46951/99, presuda od 04. februara 2005. godine.
- Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Ireland*, predstavka br. 45036/98, presuda od 30. juna 2005. godine.
- Buzescu v. Romania*, predstavka br. 61302/00, presuda od 24. maja 2005. godine.
- Terem Ltd. Chechetkin and Olius v. Ukraine*, predstavka br. 70297/01, presuda od 18. oktobra 2005. godine.
- Nachova and Others v. Bulgaria*, predstavka br. 43577/98 i 43579/98, presuda od 06. jula 2005. godine.
- Apicella v. Italy*, predstavka br. 64890/01, presuda od 29. marta 2006. godine.
- Basoukos v. Greece*, predstavka br. 7544/04, presuda od 27. aprila 2006. godine.
- Gridin v. Russia*, predstavka br. 4171/04, presuda od 01. juna 2006. godine.
- Sisojeva and Others v. Latvia*, predstavka br. 60654/00, presuda od 15. januara 2007. godine.
- L. v. Lithuania*, predstavka br. 27527/03, presuda od 11. septembra 2007. godine.
- Bagheri and Maliki v. the Netherlands*, predstavka br. 30164/06, odluka od 15. maja 2007. godine.
- Hadrabová and Others v. the Czech Republic*, predstavke br. 42165/02 i 466/03, odluka od 25. septembra 2007. godine.
- Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, predstavke br. 71412/01 i 78166/01, odluka o prihvatljivosti od 02. maja 2007. godine.
- Bähnck v. Germany*, predstavka br. 10732/05, presuda od 09. oktobra 2008. godine.
- Georgian Labour Party v. Georgia*, predstavka br. 9103/04, presuda od 08. jula 2008. godine.
- Ceacir v. Moldova*, predstavka br. 11712/04, presuda od 15. januara 2008. godine.
- Zlinsat, spol. s.r.o. v. Bulgaria*, predstavka br. 57785/00, presuda od 10. januara 2008. godine.
- Andrejeva v. Latvia*, predstavka br. 55707/00, presuda od 18. februara 2009. godine.
- Varnava and Others v. Turkey*, predstavke br. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 i 16073/90, presuda od 18. septembra 2009. godine.
- Bok protiv Nemačke (Bock v. Germany)*, predstavka br. 22051/07, odluka od 19. januara 2010. godine.
- Adrian Mihai Ionescu v. Romania*, predstavka br. 36659/04, presuda od 01. juna 2010. godine.
- Sabeh El Leil v. France*, predstavka br. 34869/05, presuda od 29. juna 2011. godine.
- Sýkora v. Slovakia*, predstavka br. 26077/03, presuda od 18. januara 2011. godine.
- Ouardiri Ligue des Musulmans de Suisse and Others v. Switzerland*, predstavka br. 65840/09 i 66274/09, odluka o neprihvatljivosti od 08. jula 2011. godine.
- Lordos and Others v. Turkey*, predstavka br. 15973/90, presuda od 10. januara 2012. godine.
- Agrokompleks v. Ukraine*, predstavka br. 23465/03, presuda od 25. jula 2013. godine.
- Firstov v. Russia*, predstavka br. 42119/04, presuda od 20. februara 2014. godine.

*Cyprus v Turkey*, predstavka br. 25781/94, presuda od 12. maja 2014. godine.

*Microintellect OOD v. Bulgaria*, predstavka br. 34129/03, presuda od 04. marta 2014. godine.

*Savić i drugi protiv Srbije*, predstavke br. 22080/09, 56465/13, 73656/14, 75791/14, 626/15, 629/15, 634/15 i 1906/15, presuda od 05. aprila 2016. godine.

## DRUGE ORGANIZACIJE

### Propisi i dokumenti drugih organizacija

International Law Commission, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, resolution adopted by the General Assembly, 12 December 2001, 53<sup>th</sup> Session, A/Res/56/83 corrected by document A/56/49(Vol. I)/Corr.4.

UN General Assembly, Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, resolution, adopted by the General Assembly, 21 March 2006, 60<sup>th</sup> Session, A/RES/60/147.

# PRILOZI





# Prilog 1

## ODABRANE ODREDBE IZ EVROPSKE KONVENCIJE O LJUDSKIM PRAVIMA

### *Član 1*

#### Obaveza poštovanja ljudskih prava

Visoke strane ugovornice jemče svakome u svojoj nadležnosti prava i slobode određene u Delu I ove Konvencije.

### *Član 33*

#### Međudržavni sporovi

Svaka Visoka strana ugovornica može ukazati Sudu na svaku povredu odredbi Konvencije ili protokola uz nju za koju smatra da se može pripisati nekoj drugoj Visokoj strani ugovornici.

### *Član 34*

#### Pojedinačne predstavke

Sud može da primi predstavke od svake osobe, nevladine organizacije ili grupe lica koji tvrde da su žrtve povrede prava ustanovljenih Konvencijom ili protokolima uz nju, učinjene od strane neke Visoke strane ugovornice. Visoke strane ugovornice obavezuju se da ni na koji način ne ometaju stvarno vršenje ovog prava.

### *Član 35*

#### Uslovi prihvatljivosti

1. Sud može uzeti predmet u postupak tek kada se iscrpu svi unutrašnji pravni lekovi, u skladu sa opštepriznatim načelima međunarodnog prava, i u roku od šest meseci od dana kada je povodom njega doneta pravosnažna odluka.
2. Sud ne postupa po pojedinačnoj predstavi podnetoj na osnovu člana 34. koja je:
  - a) anonimna, ili
  - b) u suštini istovetna s predstavkom koju je Sud već razmatrao, ili koja je već podneta nekoj drugoj međunarodnoj instanci radi ispitivanja, odnosno rešavanja a ne sadrži nove relevantne činjenice.
3. Sud proglašava neprihvatljivom svaku pojedinačnu predstavku podnetu na osnovu člana 34. za koju smatra da je nespojiva s odredbama Konvencije ili protokola uz nju, očigledno neosnovana, ili predstavlja zloupotrebu prava na predstavku.

4. Sud odbacuje svaku predstavku koju smatra neprihvatljivom u smislu ovog člana. On to može učiniti u svakoj fazi postupka.

#### *Član 41*

#### **Pravično zadovoljenje**

Kada Sud utvrdi prekršaj Konvencije ili protokola uz nju, a unutrašnje pravo Visoke strane ugovornice u pitanju omogućava samo delimičnu odštetu, Sud će, ako je to potrebno, pružiti pravično zadovoljenje oštećenoj stranci.

#### *Član 42*

#### **Presude veća**

Presude veća postaju pravosnažne u skladu s odredbama člana 44. stav 2.

#### *Član 43*

#### **Obraćanje Velikom veću**

1. U roku od tri meseca od dana donošenja presude veća svaka stranka može, u posebnim slučajevima, da zahteva da se predmet iznese pred Veliko veće.
2. Kolegijum od pet sudija Velikog veća prihvatiće zahtev ako se predmet tiče nekog značajnog pitanja vezanog za tumačenje Konvencije ili ozbiljnog pitanja od opšte važnosti.
3. Ako kolegijum prihvati zahtev, Veliko veće odlučuje o predmetu presudom.

#### *Član 44*

#### **Pravosnažna presuda**

1. Presuda Velikog veća je pravosnažna.
2. Presuda veća postaje pravosnažna:
  - a) kada stranke izjave da neće zahtevati da se predmet iznese pred Veliko veće; ili
  - b) tri meseca posle donošenja presude, ako se ne zatraži da se predmet iznese pred Veliko veće; ili
  - c) kada kolegijum odbije zahtev za obraćanje Velikom veću na osnovu člana 43.
3. Pravosnažna presuda se objavljuje.

#### *Član 45*

#### **Obrazloženje presuda i odluka**

1. Obrazloženje se daje za presude i za odluke kojima se predstavka proglašava prihvatljivom ili neprihvatljivom.
2. Ako presuda u celosti ili jednom svom delu ne predstavlja jednoglasno mišljenje sudija, svaki sudija ima pravo da iznese izdvojeno mišljenje.

*Član 46*

**Obaveznost i izvršenje presuda**

1. Visoke strane ugovornice preuzimaju obavezu da se povinuju pravosnažnoj presudi Suda u svakom predmetu u kome su stranke.
2. Pravosnažna presuda Suda se dostavlja Komitetu ministara koji nadgleda njeno izvršenje.

**Article 12 of the Protocol No. 14  
to the Convention for the Protection of Human Rights  
and Fundamental Freedoms,  
amending the control system of the Convention**

Paragraph 3 of Article 35 of the Convention shall be amended to read as follows:

„3 The Court shall declare inadmissible any individual application submitted under Article 34 if it considers that:

- a) the application is incompatible with the provisions of the Convention or the Protocols thereto, manifestly ill-founded, or an abuse of the right of individual application; or
- b) the applicant has not suffered a significant disadvantage, unless respect for human rights as defined in the Convention and the Protocols thereto requires an examination of the application on the merits and provided that no case may be rejected on this ground which has not been duly considered by a domestic tribunal.“



## **Prilog 2**

# **ODABRANE ODREDBE IZ UGOVORA O FUNKCIONISANJU EVROPSKE UNIJE**

### **Article 266 (ex Article 233 TEC)**

The institution whose act has been declared void or whose failure to act has been declared contrary to the Treaties shall be required to take the necessary measures to comply with the judgment of the Court of Justice of the European Union.

This obligation shall not affect any obligation which may result from the application of the second paragraph of Article 340. Article 266 (ex Article 233 TEC)  
The institution whose act has been declared void or whose failure to act has been declared contrary to the Treaties shall be required to take the necessary measures to comply with the judgment of the Court of Justice of the European Union.

This obligation shall not affect any obligation which may result from the application of the second paragraph of Article 340.

### **Article 268 (ex Article 235 TEC)**

The Court of Justice of the European Union shall have jurisdiction in disputes relating to compensation for damage provided for in the second and third paragraphs of Article 340.

### **Article 340 (ex Article 288 TEC)**

The contractual liability of the Union shall be governed by the law applicable to the contract in question.

In the case of non-contractual liability, the Union shall, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States, make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties.

Notwithstanding the second paragraph, the European Central Bank shall, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States, make good any damage caused by it or by its servants in the performance of their duties.

The personal liability of its servants towards the Union shall be governed by the provisions laid down in their Staff Regulations or in the Conditions of Employment applicable to them.

**Article 21 of the Protocol (No 3)**  
**on the Statute of the Court of Justice of the European Union**

A case shall be brought before the Court of Justice by a written application addressed to the Registrar. The application shall contain the applicant's name and permanent address and the description of the signatory, the name of the party or names of the parties against whom the application is made, the subject-matter of the dispute, the form of order sought and a brief statement of the pleas in law on which the application is based.

The application shall be accompanied, where appropriate, by the measure the annulment of which is sought or, in the circumstances referred to in Article 265 of the Treaty on the Functioning of the European Union, by documentary evidence of the date on which an institution was, in accordance with those Articles, requested to act. If the documents are not submitted with the application, the Registrar shall ask the party concerned to produce them within a reasonable period, but in that event the rights of the party shall not lapse even if such documents are produced after the time limit for bringing proceedings.

**Article 46 of the Protocol (No 3)**  
**on the Statute of the Court of Justice of the European Union**

Proceedings against the Union in matters arising from non-contractual liability shall be barred after a period of five years from the occurrence of the event giving rise thereto. The period of limitation shall be interrupted if proceedings are instituted before the Court of Justice or if prior to such proceedings an application is made by the aggrieved party to the relevant institution of the Union. In the latter event the proceedings must be instituted within the period of two months provided for in Article 263 of the Treaty on the Functioning of the European Union; the provisions of the second paragraph of Article 265 of the Treaty on the Functioning of the European Union shall apply where appropriate.

This Article shall also apply to proceedings against the European Central Bank regarding non- contractual liability.

**Prilog 3**  
**ODABRANE ODREDBE IZ POSLOVNIKA**  
**EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA**

*Rule 45*  
**Signatures**

1. Any application made under Articles 33 or 34 of the Convention shall be submitted in writing and shall be signed by the applicant or by the applicant's representative.
2. Where an application is made by a non-governmental organisation or by a group of individuals, it shall be signed by those persons competent to represent that organisation or group. The Chamber or Committee concerned shall determine any question as to whether the persons who have signed an application are competent to do so.
3. Where applicants are represented in accordance with Rule 36, a power of attorney or written authority to act shall be supplied by their representative or representatives.

*Rule 46*  
**Contents of an inter-State application**

Any Contracting Party or Parties intending to bring a case before the Court under Article 33 of the Convention shall file with the Registry an application setting out

- (a) the name of the Contracting Party against which the application is made;
- (b) a statement of the facts;
- (c) a statement of the alleged violation(s) of the Convention and the relevant arguments;
- (d) a statement on compliance with the admissibility criteria (exhaustion of domestic remedies and the six-month rule) laid down in Article 35 § 1 of the Convention;
- (e) the object of the application and a general indication of any claims for just satisfaction made under Article 41 of the Convention on behalf of the alleged injured party or parties; and
- (f) the name and address of the person or persons appointed as Agent; and accompanied by
- (g) copies of any relevant documents and in particular the decisions, whether judicial or not, relating to the object of the application



*Rule 47***Contents of an individual application**

1. An application under Article 34 of the Convention shall be made on the application form provided by the Registry, unless the Court decides otherwise. It shall contain all of the information requested in the relevant parts of the application form and set out

- (a) the name, date of birth, nationality and address of the applicant and, where the applicant is a legal person, the full name, date of incorporation or registration, the official registration number (if any) and the official address;
- (b) the name, address, telephone and fax numbers and e-mail address of the representative, if any;
- (c) where the applicant is represented, the dated and original signature of the applicant on the authority section of the application form; the original signature of the representative showing that he or she has agreed to act for the applicant must also be on the authority section of the application form;
- (d) the name of the Contracting Party or Parties against which the application is made; (e) a concise and legible statement of the facts; (f) a concise and legible statement of the alleged violation(s) of the Convention and the relevant arguments; and (g) a concise and legible statement confirming the applicant's compliance with the admissibility criteria laid down in Article 35 § 1 of the Convention.

2. (a) All of the information referred to in paragraph 1 (e) to (g) above that is set out in the relevant part of the application form should be sufficient to enable the Court to determine the nature and scope of the application without recourse to any other document. (b) The applicant may however supplement the information by appending to the application form further details on the facts, alleged violations of the Convention and the relevant arguments. Such information shall not exceed 20 pages.

3.1. The application form shall be signed by the applicant or the applicant's representative and shall be accompanied by

- (a) copies of documents relating to the decisions or measures complained of, judicial or otherwise;
- (b) copies of documents and decisions showing that the applicant has complied with the exhaustion of domestic remedies requirement and the time-limit contained in Article 35 § 1 of the Convention;
- (c) where appropriate, copies of documents relating to any other procedure of international investigation or settlement;
- (d) where the applicant is a legal person as referred to in Rule 47 § 1 (a), a document or documents showing that the individual who lodged the application has the standing or authority to represent the applicant.

3.2. Documents submitted in support of the application shall be listed in order by date, numbered consecutively and be identified clearly.

4. Applicants who do not wish their identity to be disclosed to the public shall so indicate and shall submit a statement of the reasons justifying such a departure from the normal rule of public access to information in proceedings before the Court. The Court may authorise anonymity or grant it of its own motion.

5.1. Failure to comply with the requirements set out in paragraphs 1 to 3 of this Rule will result in the application not being examined by the Court, unless (a) the applicant has provided an adequate explanation for the failure to comply; (b) the application concerns a request for an interim measure; (c) the Court otherwise directs of its own motion or at the request of an applicant.

5.2. The Court may in any case request an applicant to provide information or documents in any form or manner which may be appropriate within a fixed time-limit.

6. (a) The date of introduction of the application for the purposes of Article 35 § 1 of the Convention shall be the date on which an application form satisfying the requirements of this Rule is sent to the Court. The date of dispatch shall be the date of the postmark. (b) Where it finds it justified, the Court may nevertheless decide that a different date shall be considered to be the date of introduction.

7. Applicants shall keep the Court informed of any change of address and of all circumstances relevant to the application.

#### *Rule 60*<sup>554</sup>

##### **Claims for just satisfaction**

1. An applicant who wishes to obtain an award of just satisfaction under Article 41 of the Convention in the event of the Court finding a violation of his or her Convention rights must make a specific claim to that effect.

2. The applicant must submit itemised particulars of all claims, together with any relevant supporting documents, within the time-limit fixed for the submission of the applicant's observations on the merits unless the President of the Chamber directs otherwise.

3. If the applicant fails to comply with the requirements set out in the preceding paragraphs the Chamber may reject the claims in whole or in part.

4. The applicant's claims shall be transmitted to the respondent Contracting Party for comment.

#### *Rule 61*

##### **Pilot-judgment procedure**

1. The Court may initiate a pilot-judgment procedure and adopt a pilot judgment where the facts of an application reveal in the Contracting Party concerned the existence of a structural or systemic problem or other similar dysfunction which has given rise or may give rise to similar applications.

---

554 As amended by the Court on 13 December 2004.

2. (a) Before initiating a pilot-judgment procedure, the Court shall first seek the views of the parties on whether the application under examination results from the existence of such a problem or dysfunction in the Contracting Party concerned and on the suitability of processing the application in accordance with that procedure.
- (b) A pilot-judgment procedure may be initiated by the Court of its own motion or at the request of one or both parties.
- (c) Any application selected for pilot-judgment treatment shall be processed as a matter of priority in accordance with Rule 41 of the Rules of Court.
3. The Court shall in its pilot judgment identify both the nature of the structural or systemic problem or other dysfunction as established as well as the type of remedial measures which the Contracting Party concerned is required to take at the domestic level by virtue of the operative provisions of the judgment.
4. The Court may direct in the operative provisions of the pilot judgment that the remedial measures referred to in paragraph 3 above be adopted within a specified time, bearing in mind the nature of the measures required and the speed with which the problem which it has identified can be remedied at the domestic level.
5. When adopting a pilot judgment, the Court may reserve the question of just satisfaction either in whole or in part pending the adoption by the respondent Contracting Party of the individual and general measures specified in the pilot judgment.
6. (a) As appropriate, the Court may adjourn the examination of all similar applications pending the adoption of the remedial measures required by virtue of the operative provisions of the pilot judgment.
- (b) The applicants concerned shall be informed in a suitable manner of the decision to adjourn. They shall be notified as appropriate of all relevant developments affecting their cases.
- (c) The Court may at any time examine an adjourned application where the interests of the proper administration of justice so require.
7. Where the parties to the pilot case reach a friendly-settlement agreement, such agreement shall comprise a declaration by the respondent Contracting Party on the implementation of the general measures identified in the pilot judgment as well as the redress to be afforded to other actual or potential applicants.
8. Subject to any decision to the contrary, in the event of the failure of the Contracting Party concerned to comply with the operative provisions of a pilot judgment, the Court shall resume its examination of the applications which have been adjourned in accordance with paragraph 6 above.
9. The Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, the Secretary General of the Council of Europe, and the Council of Europe Commissioner for Human Rights shall be informed of the adoption of a

pilot judgment as well as of any other judgment in which the Court draws attention to the existence of a structural or systemic problem in a Contracting Party.

10. Information about the initiation of pilot-judgment procedures, the adoption of pilot judgments and their execution as well as the closure of such procedures shall be published on the Court's website.

### *Rule 75*

#### **Ruling on just satisfaction**

1. Where the Chamber or the Committee finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, it shall give in the same judgment a ruling on the application of Article 41 of the Convention if a specific claim has been submitted in accordance with Rule 60 and the question is ready for decision; if the question is not ready for decision, the Chamber or the Committee shall reserve it in whole or in part and shall fix the further procedure.

2. For the purposes of ruling on the application of Article 41 of the Convention, the Chamber or the Committee shall, as far as possible, be composed of those judges who sat to consider the merits of the case. Where it is not possible to constitute the original Chamber or Committee, the President of the Section shall complete or compose the Chamber or Committee by drawing lots.

3. The Chamber or the Committee may, when affording just satisfaction under Article 41 of the Convention, direct that if settlement is not made within a specified time, interest is to be payable on any sums awarded.

4. If the Court is informed that an agreement has been reached between the injured party and the Contracting Party liable, it shall verify the equitable nature of the agreement and, where it finds the agreement to be equitable, strike the case out of the list in accordance with Rule 43 § 3.

## **Just Satisfaction Claims<sup>555</sup>**

### *I. Introduction*

1. The award of just satisfaction is not an automatic consequence of a finding by the European Court of Human Rights that there has been a violation of a right guaranteed by the European Convention on Human Rights or its Protocols. The wording of Article 41, which provides that the Court shall award just satisfaction only if domestic law does not allow complete reparation to be made, and even then only „if necessary“ (*s'il y a lieu* in the French text), makes this clear.

2. Furthermore, the Court will only award such satisfaction as is considered to be „just“ (*équitable* in the French text) in the circumstances. Consequently, regard will be had to the particular features of each case. The Court may decide that for some heads of alleged prejudice the finding of violation constitutes in itself sufficient just satisfaction, without there being any call to afford financial

---

<sup>555</sup> Practice direction issued by the President of the Court in accordance with Rule 32 of the Rules of Court on 28 March 2007.

compensation. It may also find reasons of equity to award less than the value of the actual damage sustained or the costs and expenses actually incurred, or even not to make any award at all. This may be the case, for example, if the situation complained of, the amount of damage or the level of the costs is due to the applicant's own fault. In setting the amount of an award, the Court may also consider the respective positions of the applicant as the party injured by a violation and the Contracting Party as responsible for the public interest. Finally, the Court will normally take into account the local economic circumstances.

3. When it makes an award under Article 41, the Court may decide to take guidance from domestic standards. It is, however, never bound by them.

3. Claimants are warned that compliance with the formal and substantive requirements deriving from the Convention and the Rules of Court is a condition for the award of just satisfaction.

### *II. Submitting claims for just satisfaction: formal requirements*

4. Time-limits and other formal requirements for submitting claims for just satisfaction are laid down in Rule 60 of the Rules of Court, the relevant part of which provides as follows:

„1. An applicant who wishes to obtain an award of just satisfaction under Article 41 of the Convention in the event of the Court finding a violation of his or her Convention rights must make a specific claim to that effect.

2. The applicant must submit itemised particulars of all claims, together with any relevant supporting documents, within the time-limit fixed for the submission of the applicant's observations on the merits unless the President of the Chamber directs otherwise.

3. If the applicant fails to comply with the requirements set out in the preceding paragraphs, the Chamber may reject the claims in whole or in part. ...“

Thus, the Court requires specific claims supported by appropriate documentary evidence, failing which it may make no award. The Court will also reject claims set out on the application form but not resubmitted at the appropriate stage of the proceedings and claims lodged out of time.

### *III. Submitting claims for just satisfaction: substantive requirements*

6. Just satisfaction may be afforded under Article 41 of the Convention in respect of:

- (a) pecuniary damage;
- (b) non-pecuniary damage; and
- (c) costs and expenses.

#### *1. Damage in general*

7. A clear causal link must be established between the damage claimed and the violation alleged. The Court will not be satisfied by a merely tenuous connection

between the alleged violation and the damage, nor by mere speculation as to what might have been.

8. Compensation for damage can be awarded in so far as the damage is the result of a violation found. No award can be made for damage caused by events or situations that have not been found to constitute a violation of the Convention, or for damage related to complaints declared inadmissible at an earlier stage of the proceedings.

9. The purpose of the Court's award in respect of damage is to compensate the applicant for the actual harmful consequences of a violation. It is not intended to punish the Contracting Party responsible. The Court has therefore, until now, considered it inappropriate to accept claims for damages with labels such as „punitive“, „aggravated“ or „exemplary“.

### *2. Pecuniary damage*

10. The principle with regard to pecuniary damage is that the applicant should be placed, as far as possible, in the position in which he or she would have been had the violation found not taken place, in other words, *restitutio in integrum*. This can involve compensation for both loss actually suffered (*damnum emergens*) and loss, or diminished gain, to be expected in the future (*lucrum cessans*).

11. It is for the applicant to show that pecuniary damage has resulted from the violation or violations alleged. The applicant should submit relevant documents to prove, as far as possible, not only the existence but also the amount or value of the damage.

12. Normally, the Court's award will reflect the full calculated amount of the damage. However, if the actual damage cannot be precisely calculated, the Court will make an estimate based on the facts at its disposal. As pointed out in paragraph 2 above, it is also possible that the Court may find reasons in equity to award less than the full amount of the loss.

### *3. Non-pecuniary damage*

13. The Court's award in respect of non-pecuniary damage is intended to provide financial compensation for non-material harm, for example mental or physical suffering.

14. It is in the nature of non-pecuniary damage that it does not lend itself to precise calculation. If the existence of such damage is established, and if the Court considers that a monetary award is necessary, it will make an assessment on an equitable basis, having regard to the standards which emerge from its case-law.

15. Applicants who wish to be compensated for non-pecuniary damage are invited to specify a sum which in their view would be equitable. Applicants who consider themselves victims of more than one violation may claim either a single lump sum covering all alleged violations or a separate sum in respect of each alleged violation.

#### *4. Costs and expenses*

16. The Court can order the reimbursement to the applicant of costs and expenses which he or she has incurred – first at the domestic level, and subsequently in the proceedings before the Court itself – in trying to prevent the violation from occurring, or in trying to obtain redress therefor. Such costs and expenses will typically include the cost of legal assistance, court registration fees and such-like. They may also include travel and subsistence expenses, in particular if these have been incurred by attendance at a hearing of the Court.

17. The Court will uphold claims for costs and expenses only in so far as they are referable to the violations it has found. It will reject them in so far as they relate to complaints that have not led to the finding of a violation, or to complaints declared inadmissible. This being so, applicants may wish to link separate claim items to particular complaints.

18. Costs and expenses must have been actually incurred. That is, the applicant must have paid them, or be bound to pay them, pursuant to a legal or contractual obligation. Any sums paid or payable by domestic authorities or by the Council of Europe by way of legal aid will be deducted.

19. Costs and expenses must have been necessarily incurred. That is, they must have become unavoidable in order to prevent the violation or obtain redress therefor.

20. They must be reasonable as to quantum. If the Court finds them to be excessive, it will award a sum which, on its own estimate, is reasonable.

21. The Court requires evidence, such as itemised bills and invoices. These must be sufficiently detailed to enable the Court to determine to what extent the above requirements have been met.

#### *5. Payment information*

22. Applicants are invited to identify a bank account into which they wish any sums awarded to be paid. If they wish particular amounts, for example the sums awarded in respect of costs and expenses, to be paid separately, for example directly into the bank account of their representative, they should so specify.

### *IV. The form of the Court's awards*

23. The Court's awards, if any, will normally be in the form of a sum of money to be paid by the respondent Contracting Party to the victim or victims of the violations found. Only in extremely rare cases can the Court consider a consequential order aimed at putting an end or remedying the violation in question. The Court may, however, decide at its discretion to offer guidance for the execution of its judgment (Article 46 of the Convention).

24. Any monetary award under Article 41 will normally be in euros (EUR, €) irrespective of the currency in which the applicant expresses his or her claims. If the applicant is to receive payment in a currency other than the euro, the Court



will order the sums awarded to be converted into that other currency at the exchange rate applicable on the date of payment. When formulating their claims applicants should, where appropriate, consider the implications of this policy in the light of the effects of converting sums expressed in a different currency into euros or contrariwise. 25. The Court will of its own motion set a time-limit for any payments that may need to be made, which will normally be three months from the date on which its judgment becomes final and binding. The Court will also order default interest to be paid in the event that that time-limit is exceeded, normally at a simple rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points.



**Prilog 4**  
**ODABRANE ODREDBE IZ POSLOVNIKA**  
**SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE**

*Article 36*  
**Language of a case**

The language of a case shall be Bulgarian, Croatian, Czech, Danish, Dutch, English, Estonian, Finnish, French, German, Greek, Hungarian, Irish, Italian, Latvian, Lithuanian, Maltese, Polish, Portuguese, Romanian, Slovak, Slovene, Spanish or Swedish.

*Article 37*  
**Determination of the language of a case**

1. In direct actions, the language of a case shall be chosen by the applicant, except that: (a) where the defendant is a Member State, the language of the case shall be the official language of that State; where that State has more than one official language, the applicant may choose between them; (b) at the joint request of the parties, the use of another of the languages mentioned in Article 36 for all or part of the proceedings may be authorised; (c) at the request of one of the parties, and after the opposite party and the Advocate General have been heard, the use of another of the languages mentioned in Article 36 may be authorised as the language of the case for all or part of the proceedings by way of derogation from subparagraphs (a) and (b); such a request may not be submitted by one of the institutions of the European Union.
2. Without prejudice to the provisions of paragraph 1(b) and (c), and of Article 38(4) and (5) of these Rules,
  - (a) in appeals against decisions of the General Court as referred to in Articles 56 and 57 of the Statute, the language of the case shall be the language of the decision of the General Court against which the appeal is brought;
  - (b) where, in accordance with the second paragraph of Article 62 of the Statute, the Court decides to review a decision of the General Court, the language of the case shall be the language of the decision of the General Court which is the subject of review;
  - (c) in the case of challenges concerning the costs to be recovered, applications to set aside judgments by default, third-party proceedings and applications for interpretation or revision of a judgment or for the Court to remedy a failure to adjudicate, the language of the case shall be the language of the decision to which those applications or challenges relate.

3. In preliminary ruling proceedings, the language of the case shall be the language of the referring court or tribunal. At the duly substantiated request of one of the parties to the main proceedings, and after the other party to the main proceedings and the Advocate General have been heard, the use of another of the languages mentioned in Article 36 may be authorised for the oral part of the procedure. Where granted, such authorisation shall apply in respect of all the interested persons referred to in Article 23 of the Statute.

4. Requests as above may be decided on by the President; the latter may, and where he wishes to accede to a request without the agreement of all the parties must, refer the request to the Court.

#### *Article 44*

#### **Status of the parties' representatives**

1. In order to qualify for the privileges, immunities and facilities specified in Article 43, persons entitled to them shall furnish proof of their status as follows:

- (a) agents shall produce an official document issued by the party for whom they act, who shall immediately serve a copy thereof on the Registrar;
- (b) lawyers shall produce a certificate that they are authorised to practise before a court of a Member State or of another State which is a party to the EEA Agreement, and, where the party which they represent is a legal person governed by private law, an authority to act issued by that person;
- (c) advisers shall produce an authority to act issued by the party whom they are assisting.

2. The Registrar of the Court shall issue them with a certificate, as required. The validity of this certificate shall be limited to a specified period, which may be extended or curtailed according to the duration of the proceedings.

#### *Article 87*

#### **Content of a judgment**

A judgment shall contain:

- (a) a statement that it is the judgment of the Court,
- (b) an indication as to the formation of the Court,
- (c) the date of delivery,
- (d) the names of the President and of the Judges who took part in the deliberations, with an indication as to the name of the Judge Rapporteur,
- (e) the name of the Advocate General,
- (f) the name of the Registrar,
- (g) a description of the parties or of the interested persons referred to in Article 23 of the Statute who participated in the proceedings,
- (h) the names of their representatives,
- (i) in the case of direct actions and appeals, a statement of the forms of order sought by the parties,

- (j) where applicable, the date of the hearing,
- (k) a statement that the Advocate General has been heard and, where applicable, the date of his Opinion,
- (l) a summary of the facts,
- (m) the grounds for the decision,
- (n) the operative part of the judgment, including, where appropriate, the decision as to costs.

*Article 120*

**Content of the application**

An application of the kind referred to in Article 21 of the Statute shall state:

- (a) the name and address of the applicant;
- (b) the name of the party against whom the application is made;
- (c) the subject-matter of the proceedings, the pleas in law and arguments relied on and a summary of those pleas in law;
- (d) the form of order sought by the applicant; (e) where appropriate, any evidence produced or offered.



# SADRŽAJ

PREGLED SADRŽAJA .....	7
NAPOMENA AUTORA .....	9
SPISAK SKRAĆENICA ( <i>po abecednom redu</i> ) .....	11
Poglavlje I	
OPŠTE NAPOMENE O MEĐUNARODNIM REŽIMIMA	
NAKNADE ŠTETE.....	15
1. Nadnacionalnost i supsidijarnost kao zajednička obeležja Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde Evropske unije .....	17
2. Ograničenja režima naknade štete pred međunarodnim sudskim telima.....	20
Poglavlje II	
NAKNADA ŠTETE PRED SUDOM PRAVDE EVROPSKE UNIJE .....	25
1. Procesnopravna sredstva za naknadu štete u sudskom poretku Evropske unije .....	26
1.1. Procesnopravna sredstva za naknadu štete prouzrokovane od strane države članice .....	26
1.2. Procesnopravna sredstva za naknadu štete prouzrokovane od strane Evropske unije .....	27
2. Uslovi za vanugovornu odgovornost Evropske unije.....	29
2.1. Materijalnopravni uslovi za vanugovornu odgovornost za štetu.....	31
2.1.1. Prvi materijalnopravni uslov: nezakonitost mere .....	31
2.1.1.1. „Mera“ koja je podobna da dovede do odgovornosti za štetu .....	32
2.1.1.2. „Nezakonitost“ koja se zahteva u pogledu određene mere .....	34
2.1.1.2.1. Prvi element nezakonitosti: povreda propisa kojim se dodeljuju prava pojedincima .....	35
2.1.1.2.2. Drugi element nezakonitosti: povreda norme više pravne snage.....	35
2.1.1.2.3. Treći element nezakonitosti: postojanje dovoljno ozbiljne povrede .....	37



2.1.1.2.3.1. Prva etapa: dovoljno ozbiljna povreda u svetlu predmeta <i>Šopenšted</i> . . . . .	37
2.1.1.2.3.2. Druga etapa: dovoljno ozbiljna povreda u svetlu predmeta <i>Bajersš HNL</i> . . . . .	37
2.1.1.2.3.3. Treća etapa: dovoljno ozbiljna povreda koju prouzrokuju države članice povredom prava Evropske unije. . . . .	39
2.1.1.2.3.4. Četvrta etapa: dovoljno ozbiljna povreda u svetlu predmeta <i>Bergaderm</i> . . . . .	42
2.1.2. Drugi materijalnopravni uslov: postojanje štete . . . . .	45
2.1.3. Treći materijalnopravni uslov: postojanje uzročno-posledične veze. . . . .	49
2.1.3.1. Složene i nedovoljno usklađene formulacije uzročnosti . . . . .	50
2.1.3.2. Utvrđivanje da li je u pojedinom slučaju nastupio prekid uzročnog toka . . . . .	51
2.1.3.3. Utvrđivanje postojanja dovoljne bliskosti između akta i nastale štete. . . . .	52
2.2. Procesnopravni uslovi za vanugovornu odgovornost za štetu . . . . .	53
2.2.1. Legitimacija za podnošenje tužbe . . . . .	53
2.2.2. Zahtev za postojanjem prethodne odluke kojom se predmetni pravni akt oglašava ništavim. . . . .	54
2.2.3. Blagovremenost tužbe . . . . .	55
2.2.4. Procesnopravni uslovi koji se tiču sadržine tužbe . . . . .	57
3. Specifičnost postupka za naknadu štete i režima izvršenja presuda kojima se o njoj odlučuje . . . . .	58
4. Doprinos razvoja prakse Suda pravde Evropske unije ostvarivanju zaštite ljudskih prava u Evropi . . . . .	59
Poglavlje III	
NAKNADA ŠTETE PRED EVROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA. . . . .	69
1. Procesnopravna sredstva za naknadu štete u sudskom poretku uspostavljenom Evropskom konvencijom o ljudskim pravima . . . . .	70
1.1. Procesnopravna sredstva za ostvarivanje prava na naknadu štete koja su raspoloživa pred nacionalnim sudovima . . . . .	72
1.2. Procesnopravna sredstva za ostvarivanje prava na naknadu štete koja su raspoloživa pred Evropskim sudom za ljudska prava . . . . .	76
2. Uslovi za odgovornost države ugovornice za štetu prouzrokovanu povredom Evropske konvencije o ljudskim pravima. . . . .	80
2.1. Materijalnopravni uslovi za odgovornost za štetu . . . . .	82

2.1.1. Prvi materijalnopравни uslov: postojanje povrede ljudskih prava garantovanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima . . .	82
2.1.2. Drugi materijalnopравни uslov: postojanje štete . . . . .	85
2.1.2.1. Pojam pravičnog zadovoljenja u sistemu ustanovljenom Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i njegova evolucija. . . . .	85
2.1.2.1.1. Prvobitno shvatanje koncepta pravičnog zadovoljenja . . . . .	88
2.1.2.1.2. Novije shvatanje koncepta pravičnog zadovoljenja . . . . .	89
2.1.2.2. Vrste i karakteristike šteta u pogledu kojih naknadu dosuđuje Evropski sud za ljudska prava . . . . .	91
2.1.2.2.1. Naknada materijalne štete . . . . .	91
2.1.2.2.2. Naknada nematerijalne štete . . . . .	93
2.1.3. Treći materijalnopравни uslov: postojanje uzročno-posledične veze. . . . .	96
2.1.3.1. Specifičnosti prilikom utvrđivanja postojanja uzročno-posledične veze . . . . .	97
2.1.3.2. Nedostaci u sudskom pristupu prilikom utvrđivanja uzročnosti. . . . .	98
2.1.3.2.1. Neusklađen pristup prilikom odlučivanja o proceduralnim povredama Evropske konvencije o ljudskim pravima . . . . .	99
2.1.3.2.2. Neusklađen pristup prilikom tumačenja „neposrednosti“ uzročno-posledične veze . . . . .	100
2.1.3.2.3. Nedosledna primena formulacije „gubitak ostvarivih mogućnosti“ . . . . .	101
2.2. Procesnopравни uslovi za odgovornost za štetu . . . . .	103
2.2.1. Opšti procesnopравни uslovi za odgovornost za štetu . . . . .	103
2.2.1.1. Anonimnost i istovetnost predstavke . . . . .	104
2.2.1.2. Zloupotreba prava na predstavku . . . . .	104
2.2.1.3. Blagovremenost predstavke i prethodna iscrpljenost unutrašnjih pravnih lekova . . . . .	105
2.2.1.4. Procesnopравни uslov koji se odnosi na formu i sadržinu predstavke . . . . .	106
2.2.1.5. Legitimacija za podnošenje pojedinačne predstavke . . . . .	107
2.2.2. Posebni procesnopравни uslovi za odgovornost za štetu . . . . .	112
3. Specifičnosti postupka za naknadu štete i režima izvršenja presuda kojima se o njoj odlučuje . . . . .	113
4. Doprinos razvoja prakse Evropskog suda za ljudska prava ostvarivanju zaštite ljudskih prava u Evropi . . . . .	115

Poglavlje IV	
NA PUTU IZGRADNJE TRANSPARENTNIJIH I USKLAĐENIJIH REŽIMA NAKNADE ŠTETE .....	123
1. Sličnosti i razlike u pogledu domašaja prava na naknadu štete.....	123
2. Sličnosti i razlike u pogledu materijalnopravnih uslova za odgovornost za štetu .....	125
3. Sličnosti i razlike u pogledu procesnopravnih uslova za odgovornost za štetu .....	126
4. Sličnosti i razlike između naknada koje sudovi dosuđuju i režima izvršenja.....	129
5. Sličnosti i razlike u pogledu obeležja supsidijarnosti i nadnacionalnosti .....	131
6. Mogući pravci daljeg približavanja.....	131
LITERATURA ( <i>po abecednom redu</i> ) .....	135
PRAVNI IZVORI ( <i>po hronološkom redu</i> ) .....	143
Prilog 1	
ODABRANE ODREDBE IZ EVROPSKE KONVENCIJE O LJUDSKIM PRAVIMA .....	153
Prilog 2	
ODABRANE ODREDBE IZ UGOVORA O FUNKCIONISANJU EVROPSKE UNIJE.....	157
Prilog 3	
ODABRANE ODREDBE IZ POSLOVNIKA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA .....	159
Prilog 4	
ODABRANE ODREDBE IZ POSLOVNIKA SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE.....	169



CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

347.426.4

341.231.14(4-672EU)

341.645

ЂОРИЋ, Весна, 1978–

Naknada štete pred evropskim nadnacionalnim  
sudovima / Vesna Ćorić. – Beograd : Institut za uporedno pravo,  
2017 (Beograd : Dosije studio). – 176 str. ; 24 cm

Tiraž 300. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. –  
Bibliografija: str. 135–142.

ISBN 978-86-80186-25-2

a) Накнада штете, неимовинске

b) Људска права – Судска заштита – Европска унија

c) Међународни судови - Надлежност

COBISS.SR-ID 247820300









ISBN 978-86-80186-25-2



9 788680 186252