

PRAVO NA DELOTVORAN PRAVNI LEK U SVETLU NOVIJE PRAKSE SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE

U V O D

Misija svake političke organizacije ne iscrpljuje se samo u priznavanju ljudskih prava, već uključuje i njihovu adekvatnu zaštitu. Pravo na delotvoran pravni lek, koje je počelo da se štiti još od 13. veka u okviru Velike povelje o slobodama, ima ključnu ulogu u aktiviranju ove zaštitne funkcije svake političke zajednice.¹ Suštinski doprinos razvoju prava na delotvoran pravni lek u Evropi u drugoj polovini 20. veka dao je Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu ESLJP), tumačeći i primenjujući član 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu EKLJP). Članom 13. EKLJP predviđa se da svako lice kojem su povređena prava ili slobode zajemčene EKLJP ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim organima “bez obzira da li povredu prava izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu”. U pravnom poretku Evropske unije (u daljem tekstu EU) pošlo se od EKLJP kao od opšteg evropskog minimuma priznavanja i zaštite ljudskih prava, mada se u pogledu nekih prava i sloboda, otišlo dalje od EKLJP, obezbeđujući tako veći stepen zaštite. Među ova prava spada svakako i pravo na delotvoran pravni lek, koje se jemči članom 47. Povelje o osnovnim pravima u EU (u daljem tekstu Povelja o osnovnim pravima).² Sud pravde Evropske unije (u da-

Dr Vesna Čorić, istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

¹ L. M. Ravo, “The role of the Principle of Effective Judicial Protection in the EU and its Impact on National Jurisdictions” vol. 10, no. 1, 2012, 102.

² R. Etinski, “Promena koju donosi Lisabonski ugovor u korist prava na delotvoran pravni lek”, Zbornik škole prava Evropske unije (ur. D. K. Vukčević *et al.*) Fakultet pravnih nauka, Univerzitet Donja Gornica, Podgorica 2011, 135.

ljem tekstu SP EU) je u svojoj praksi i pre donošenja Povelje o osnovnim pravima priznavao pravo na delotvoran pravni lek, nalazeći da zahtev za sudskom zaštitom reflektuje opšte pravno načelo zajedničko ustavnim tradicijama država članica, kao i da ima svoje utemeljenje u EKLJP.³ U pravnom poretku EU pridaje se novi kvalitet pravu na delotvoran pravni lek, budući da se neki aspekti tog prava na različit način formulišu u odnosu na odredbe iz EKLJP i praksu ESLJP. Tako, na prvom mestu, dok se članom 13. EKLJP garantuje pravo na “zaštitu pojedinca na nacionalnom nivou, odnosno pred nacionalnim organima”, članom 47. Povelje o osnovnim pravima garantuje se sudska zaštita u pogledu prava na delotvoran pravni lek kako pred nacionalnim, tako i pred nadnacionalnim organima.⁴

Dalje, druga značajna razlika u pogledu normiranja prava na delotvoran pravni lek između dva sistema ogleđa se u tome što se članom 13. EKLJP, nasuprot rešenjima predviđenim u okviru sudskog sistema EU, ne obezbeđuje nužno sudska zaštita prava i sloboda, već se pod pravom na delotvoran pravni lek podrazumeva obezbeđivanje procesnog sredstva kako pred sudskim, tako i pred drugim državnim organima.⁵ S druge strane, članom 47. Povelje o osnovnim pravima, kao i prethodnom praksom SP EU garantuje se sudska zaštita, odnosno “pravna zaštita pred sudovima” u pogledu prava na delotvoran pravni lek. Zahtevanjem sudskog karaktera zaštite značajno se unapređuje nivo zaštite koji Povelja o osnovnim pravima pruža datom pravu.⁶

Na trećem mestu, za razliku od domašaja prava na delotvoran pravni lek u pravnom poretku EU, odredbe člana 13. EKLJP ne daje osnov za tumačenje da se datim članom pruža mogućnost za podnošenje pravnih sredstava protiv zakona, odnosno opštih pravnih akata. Kao što se ističe u naučnim i stručnim krugovima iz formulacije dela člana 13. EKLJP koja glasi: “bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu”, kao uostalom i iz relevantne sudske prakse po tom pitanju, zaključuje se da se EKLJP primenjuje jedino na akte izvršne vlasti.⁷

³ Presuda u predmetu br. 222/84, *Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, od 15. maja 1986. godine.

⁴ J. Christoffersen, *Fair Balance, A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, 2008, 327, [www.humanrights.dk/files/pdf/Disputats%20Endelig%202008%2004%2017_%20\(2\).pdf](http://www.humanrights.dk/files/pdf/Disputats%20Endelig%202008%2004%2017_%20(2).pdf), 11. maj 2011. godine.

⁵ R. Etinski, 123-124.

⁶ K. Lenearts, “The European Court of Justice and Process-oriented Review”, *European Legal Studies*, vol. 1, 2012, 16. Zvaničnih objašnjenja uz Povelju o osnovnim pravima u vezi sa članom 52. stav 3.

⁷ Tako je npr. ESLJP u slučaju *Litgau protiv Velike Britanije* (predstavke br. 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81 i 9405/81, presuda od 8. jula 1986, para. 206) zauzeo stav da član 13. ne ide toliko daleko da se na osnovu njega zahteva od države ugovornice EKLJP da obezbedi pravni lek kojim se osporava zakon suprotan EKLJP. V. presudu u predmetu *Lithgow and Others v. The United Kingdom*, para. 206; J. Frowein, “Article 13 as a Growing Pillar of Convention

Nasuprot tome, član 47. Povelje o osnovnim pravima ne sadrži takvo ograničenje, budući da se njime ni na koji način ne ograničava krug akata protiv kojih je moguće podneti pravna sredstva. Šta više, još pre izmena koje je doneo Ugovor iz Lisabona, SP EU je u svojoj praksi zauzeo stav da se sudska zaštita pruža u pojedinim slučajevima i protiv akata koji nisu izvršnog karaktera. Detaljni uslovi pod kojima se obezbeđuje sudska zaštita pojedincima protiv svih opštih akata koji ne zahtevaju implementaciju u poretku EU precizirani su članom 263. stav 4. Ugovora o funkcionisanju EU (u daljem tekstu UFEU). Data formulacija ocenjuje se kao veoma progresivna, naročito ukoliko se uporedi sa rešenjima iz pravnog poretka ustanovljenog EKLJP i dodatnim protokolima. Značajnu novinu kojom se precizira domašaj i sadržina prava na delotvoran pravni lek predstavlja i rešenje kodifikovano u članu 19. stav 1. novog Ugovora o Evropskoj uniji (u daljem tekstu UEU), kojim se predviđa obaveza država članica da obezbede pravna sredstva, kojima se garantuje delotvorna pravna zaštita u oblastima uređenim pravom EU.⁸

Međutim, uprkos napredno formulisanom članu 47. Povelje o osnovnim pravima, kao i progresivnim rešenjima, koja su nedavno uvedena u član 263. stav 4. UFEU i član 19. novog UEU, u naučnim i stručnim krugovima su i dalje prisutne kritike u kojima se ističe da zaštita ljudskih prava, koja se pruža u pravnom poretku EU nije dovoljno efikasna i sveobuhvatna.⁹ U daljem radu, pristupiće se kritičkoj analizi postojeće prakse, kao i predlaganju rešenja, koja bi mogla da doprinesu poboljšanju kvaliteta zaštite osnovnih prava u EU.

Na tom putu kritički će se sagledati, pored prava na delotvoran pravni lek i rešenja koja se odnose na ostvarivanje prava na pristup sudu, koja po mišljenju preovlađujućem u stručnim krugovima predstavljaju dva srodna prava,¹⁰ odnosno različite segmente fundamentalnog načela efikasne sudske zaštite.¹¹ Načelo efikasne sudske zaštite, koje se jemči kako na međunarodnom nivou, tako i u nacionalnim okvirima, obuhvata različite ključne elemente, kao što su pravo na pri-

Law,” *Protecting Human Rights: The European Perspective, Studies in Memory of Roly Ryssdal* (eds. P. Mahoney et al.) Heymanns Verlag, Köln 2000, 548; R. Etinski, 135.

⁸ K. Lenearts, 14.

⁹ E. F. Delaney, “Right to an Effective Remedy: Judicial Protection and European Citizenship”, *The Federal Trust Constitutional Online Paper Series No. 17/04*, 2004, 4; C. Mak, “Rights and Remedies Article 47 EUCFR and Effective Judicial Protection in European Private Law Matters,” *Amsterdam Law School Research Paper No. 2012-88, Centre for the Study of European Contract Law Working Paper Series No. 2012-11*, 12; M. Varju, *On Divergence in European Human Rights Law – The European Convention on Human Rights and European Community Law – A Claim of Non-Divergence*, The University of Hull 2008, 13; J. Christoffersen, 182-215.

¹⁰ E. F. Delaney, 3; H-W. Micklitz, “The ECJ Between the Individual Citizen and the Member States – A Plea for a Judge-Made European Law on Remedies”, *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States* (eds. H.-W. Micklitz, B. De Witte) Intersentia, Antwerp 2012, 351-354.

¹¹ L. M. Ravo 102.

stup sudu, pravo na delotvoran pravni lek, pravo na pravično suđenje, tzv. “*due process*” pravilo, kao i pravo na odbranu.¹² Za potrebe ovog rada analiza će se ograničiti na kvalitet zaštite koji se jemči i ostvaruje u poretku EU u pogledu prava na delotvoran pravni lek i prava na pristup sudu.

Na tom putu, u okviru kritičke analize, najpre će da se razmotre problemi koji se odnose na primenu člana 19. UEU, odnosno koordinaciju između nacionalnog i nadnacionalnog sudstva u EU. Nakon toga, posebna pažnja će se posvetiti i drugim procesnim manjkavostima, koje se negativno odražavaju na uspostavljanje celovitog i efikasnog sistema zaštite ljudskih prava u EU. U pitanju su postojeća ograničenja procesne legitimacije pred SP EU, kao i problem nedoslednog i nepotpunog sprovođenja načela komplementarnosti između tužbe za poništaj i tužbe zbog propuštanja.

HORIZONTALNI I VERTIKALNI ASPEKT PRAVA NA DELOTVORAN PRAVNI LEK

Članom 47. Povelje o osnovnim pravima, kao što je već istaknuto u radu, jemči se sudska zaštita u pogledu prava na delotvoran pravni lek kako pred nacionalnim, tako i pred nadnacionalnim organima. Drugim rečima, član 47. Povelje o osnovnim pravima obavezuje kako institucije EU, tako i države članice kada “primenjuju pravo EU”.¹³ Budući da je dati princip obavezujući kako za institucije EU, tako i za države članice, načelo efikasne sudske zaštite primenjuje se pored vertikalne i u svojoj horizontalnoj dimenziji.¹⁴

Vertikalni aspekt datog prava odnosi se na obezbeđivanje što sveobuhvatnijeg spektra delotvornih pravnih lekova, koji su dostupni pojedincu pred SP EU, kako bi se uspostavila što efikasnija zaštita ljudskih prava u pravnom poretku EU. Pod horizontalnim aspektom prava na delotvoran pravni lek podrazumeva se pružanje garancija pojedincima da su nacionalne norme država članica, kojima se predviđaju procesna sredstava i pravila postupka podobna da obezbede pravilno sprovođenje prava i obaveza pojedinaca, koje potpadaju pod oblast primene prava EU.¹⁵

Horizontalni aspekt prava na delotvoran pravni lek, koje je najpre ustanovio Evropski sud pravde (u daljem tekstu ESP) u svojoj praksi je, po prvi put, kodifikovano u članu 19. stav 1. novog UEU.¹⁶

¹² J. Ziller, E. Storskrubb, “Access to Justice in European Comparative Law”, *Access to Justice as a Human Right* (ed. F. Francioni) Oxford University Press, Oxford 188.

¹³ Član 51. stav 1. Povelje o osnovnim pravima, navedeno prema K. Lenearts, 1.

¹⁴ L. M. Ravo, 111.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ K. Lenearts, 2.

U članu 19. stav 1. UEU u okviru odredbi kojima se utvrđuju pravila veza-
na za sudski sistem EU, propisuje se obaveza država članica da obezbede prava
sredstva, kojima se garantuje delotvorna pravna zaštita u oblastima uređe-
nim pravom EU. U evropskoj stručnoj javnosti prevladuje shvatanje da se datom
odredbom, po prvi put, zvanično formalizuje decentralizovan sistem pravnih le-
kova, kao i da nastanak pomenute obaveze logički proizilazi iz principa neposred-
nog dejstva.¹⁷ Takođe, u stručnim krugovima je široko zastupljeno stanovište da
je nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona horizontalni aspekt prava na de-
lotvoran pravni lek postao sve naglašeniji u jurisprudenciji SP EU. U tom kon-
tekstu, ističe se da se datom odredbom eksplicitno predviđa primarna odgovor-
nost nacionalnih sudova u pogledu vršenja sudske kontrole nacionalnih akata
koje spadaju u oblast primene prava EU.¹⁸ Međutim, iako se smatra značajnom
novinom, primena ove odredbe u praksi dovodi do brojnih teškoća, te na taj na-
čin pretilo da ugrozi uspostavljanje efikasnog i sveobuhvatnog sistema zaštite ljud-
skih prava u EU. Tako, pre svega, nameće se pitanje preciznih granica načela pro-
cesne autonomije, kao i problem razgraničenja nadležnosti između nacionalnih
sudova i SP EU.

Odstupanja od načela procesne autonomije

ESP je, po prvi put u presudi u predmetu *Reve*¹⁹ iz 1976. godine ustano-
vio načelo procesne autonomije država članica, koje se zasniva na pretpostavci da
su nacionalni procesna sredstva u osnovi dovoljna za efikasno sprovođenje pra-
va EU i zaštitu individualnih prava, koja ulaze u oblast primene prava EU. ESP
je u početku primenjivao dato načelo u neograničenom vidu, tačnije ostavljao je
potpunu slobodu državama članicama da utvrđuju pravila postupka i procesna
sredstva koja bi bila dostupna pojedincima u slučaju navodne povrede prava EU.
Međutim, vremenom ESP je počeo da ograničava načelo procesne autonomije,
zbog opasnosti da bi njegova neograničena primena vodila nastanku brojnih ra-
zličitih nacionalnih režima zaštite u okviru EU, a samim tim i pojavi pravne nesig-
urnosti.²⁰ U tom cilju ESP ograničio je dat koncept uvođenjem testa ekvivalen-
cije i efikasnosti. Pod načelom ekvivalencije podrazumeva se specifična primena
opšteg načela zabrane diskriminacije, budući da se njegova primena isključivo ve-

¹⁷ Henry G. Schermers, D. F. Waelbroeck, *Judicial protection in the European Union*, Kluwer Law International, The Hague 2006⁷, 46; L. M. Ravo, 108.

¹⁸ A. T. Pérez, *Conflicts of Rights in the European Union, A Theory of Supranational Adjudication*, Oxford University Press, Oxford 2009, 24; I. Pernice, "The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights", *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* (eds. S. Griller, J. Ziller) Springer Wien, New York 2008, 250.

¹⁹ Presuda ESP u predmetu br. 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, od 16. decembra 1976. god.

²⁰ L. M. Ravo, 108-109.

zuje za pravo na delotvoran pravni lek. S druge strane, načelo efikasnosti zasniva se na shvatanju da primena prava EU na nacionalnom nivou ne bi smela da bude "praktično nemoguća ili izuzetno teška", odnosno da nacionalna procesne norme moraju da ispunjavaju minimalne zahteve u pogledu efikasne sudske zaštite.²¹ Tako postavljen test ekvivalencije i efikasnosti u naučnim krugovima bio je podvrgavan brojnim kritikama.²²

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona i dodeljivanjem pravno obavezujuće snage Povelji o osnovnim pravima uvode se nova ograničenja u pogledu ostvarivanja načela procesne autonomije i stoga se kao ključno pitanje javilo da li su nova rešenja doprinela samo produbljivanju već postojeće konfuzije u pogledu uslova pod kojima je dozvoljeno odstupanje od načela procesne autonomije ili su dovela do unapređivanja postojećih granica datog načela. U tom smislu značajne su kako odredbe Povelje o osnovnim pravima, tako i odredbe člana 19. stav 1. novog UEU.

Naime, Povelja o osnovnim pravima, po ugledu na EKLJP i akte kojima se štite ljudska prava, uvodi test proporcionalnosti, odnosno stipuliše da sva ograničenja prava iz Povelje o osnovnim pravima, pa i prava na delotvoran pravni lek moraju da budu u skladu sa načelom proporcionalnosti.²³ Osim toga, već pominjanim članom 19. stav 1. novog UEU predviđa se obaveza država članica da obezbede pravna sredstva, kojima se garantuje delotvorna pravna zaštita u oblastima uređenim pravom EU.²⁴ Na taj način, nova rešenja iz Povelje o osnovnim pravima i Ugovora iz Lisabona u suštini menjaju prirodu i granice ranije ustanovljenog načela procesne autonomije, budući da njegov sadržaj postaje uslovljen i formulacijama "garantovanja delotvorne pravne zaštite" u smislu člana 19. stava 1. novog UEU, kao i "pravom na delotvoran pravni lek", čija ograničenja moraju da budu u skladu sa "načelom proporcionalnosti", propisanim članom 52. stav 1. Povelje o osnovnim pravima.²⁵

Grupa autora koju predvodi Ravoom (*Ravo*), smatra da primena načela proporcionalnosti neće značajno uticati na odluke SP EU u pogledu prava na delotvoran pravni lek, već da će se jedino odraziti na argumentaciju kojoj će SP EU pribegavati pri obrazlaganju svojih presuda. Drugim rečima, oni navode da će primena načela proporcionalnosti imati samo teorijske, ali ne i praktične implika-

²¹ V. K. Lenearts, 3; L. M. Ravo 108-109.

²² M. Bobek, "Why There is No Principle of "Procedural Autonomy" of the Member States", *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States* (eds. H.-W. Micklitz, B. De Witte) Intersentia, Antwerp 2012, 322-323; N. Reich, "Union Citizenship – Metaphor or Source of Rights?" *European Law Journal* vol. 7 no. 1, 2001, 6-7.

²³ V. član 52. stav 1. Povelje o osnovnim pravima.

²⁴ K. Lenearts, 14.

²⁵ C. Mak, 19.

cije.²⁶ Međutim, dosadašnja praksa SP EU potvrđuje da postoje situacije u kojima se pribegavanje načelu proporcionalnosti, doduše pri utvrđivanju ograničenja nekih drugih prava garantovanih Poveljom o osnovnim pravima, bitno odražava na odlučivanje SP EU u datim slučajevima. Tako, na primer, odluke SP EU donete u predmetima *Viking*²⁷ i *Mangold*²⁸ svedoče da je pribegavanje testu proporcionalnosti u datim slučajevima imalo jasne praktične implikacije, budući da se odrazilo na sferu nacionalne socijalne politike.²⁹

Praksa SP EU nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona je još uvek oskudna, tačnije nedovoljno razvijena da bi se utemeljeno i sa sigurnošću zaključilo o tome na koji način je primena načela proporcionalnosti uticala na utvrđivanje granica procesne autonomije prilikom tumačenja i primene prava na delotvoran pravni lek. Tako je, na primer, SP EU u presudi u predmetu *Alasini*³⁰ našao da bi primena dva različita testa, jednog zasnovanog na načelu proporcionalnosti i drugog zasnovanog na načelu efikasnosti dovela do različitih zaljučaka u pogledu usklađenosti određene nacionalne norme procesnog karaktera sa pravom EU.³¹ Iz toga svakako proizilazi da nisu tačni navodi autora koji osporavaju praktični značaj, koji uvođenje testa proporcionalnosti ima na utvrđivanje granica prava na delotvoran pravni lek.

Međutim, bitno je istaći da je praksa SP EU nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona neujednačena, te da se u pojedinim slučajevima pristupa isključivo testu efikasnosti i ekvivalencije, dok se u drugim slučajevima pribegava načelu proporcionalnosti. Tako je, na primer, Ravo identifikovao čak četiri različita pristupa SP EU u tom pogledu, zaključivši da konkretan model primene načela zavisi od okolnosti konkretnog slučaja.³² Neusklađenosti se ispoljavaju i pri tumačenju delotvorene pravne zaštite garantovane članom 19. novog UEU. Dok je u pojedinim situacijama SP EU delotvornu pravnu zaštitu u smislu člana 19. UEU tumačio kao sredstvo isključivo usmereno ka dostizanju efikasnosti prava EU,³³ u

²⁶ L. M. Ravo, 113.

²⁷ Presuda ESP u predmetu br. 438/05, *The International Transport Workers' Federation & The Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP & Oü Viking Line Eesti*, od 16. decembra 1976. god.

²⁸ Presuda ESP u predmetu br. 144/04, *Werner Mangold v. Rüdiger Helm*, od 22. decembra 2005.

²⁹ C. Mak, 26.

³⁰ Presuda SP EU u spojenim predmetima br. 317-320/08, *Rosalba Alassini and others*, od 18. marta 2010. god.

³¹ V. para. 63. prethodno navedene presude SP EU.

³² V. između ostalog, presude SP EU u sledećim predmetima: presuda u predmetu br. 327/10 *Lindner*, od 17. novembra 2011, presuda u predmetu br. 500/10, *Belvedere Costruzioni*, od 29. marta 2012, presuda u predmetu br. 279/09 od 22. decembra 2010 i presuda u spojenim predmetima br. 128/09, 131/09, 134/09 i 135/09 *Antoine Boxus and Others. v. Région wallonne*, od 18. oktobra 2011, navedeno prema L. M. Ravo, 113-122.

³³ V. presuda u spojenim predmetima br. 128/09, 131/09, 134/09 i 135/09 *Antoine Boxus and Others. v. Région Wallonne*, od 18. oktobra 2011. god.

drugima ju je poistovećivao sa efikasnom zaštitom, koja mora biti dostupna pojedincu (podvukao autor) u okviru pravnog poretka EU.³⁴ Takva neusklađena praksa svakako dovodi do porasta pravne nesigurnosti u okviru pravnog poretka EU.³⁵ Stoga, čini se da bi od velikog značaja bilo da se ona u budućnosti ujednači posredstvom sve intezivnije primene testa proporcionalnosti, te da se dopuste jedino ona ograničenja procene autonomije kojima se ni na koji način ne ugrožava efikasno ostvarivanje prava pojedinca na delotvoran pravni lek.

Problem razgraničenja nadležnosti između sudova

Primenu prava na delotvoran pravni lek u smislu člana 47. Povelje o osnovnim pravima delimično otežava nedovoljno precizna podela nadležnosti između nacionalnog i nadnacionalnog sudstva, kao uostalom i između različitih nacionalnih sudova. To stanoviše SP EU je izričito potvrdio u predmetu *Otis*,³⁶ istakavši da je jasna podela nadležnosti između nacionalnih sudova i sudova EU nužna za efikasnu zaštitu prava, koja se jemče kako u nacionalnim, tako i nadnacionalnim okvirima. Po tom pitanju, Povelja o osnovnim pravima ne unosi dodatna pojašnjenja, osim što se u njenom članu 51. stav 2. naglašava da ona nema za cilj da stvori nove nadležnosti niti zadatke, kao ni da menja nadležnosti i zadatke već utvrđene ugovorima.³⁷ Čini se da bi u tom pogledu bilo uputno izvršiti dodatna pojašnjenja kako bi se umanjila postojeća pravna nesigurnost u poretku EU.

U ovom kontekstu nailazi se na još jednu nedorečenost. Naime, odredbe člana 47. Povelje o osnovnim pravima propuštaju da odrede kojem sudu bi se oštećeno lice obratilo kao nadležnom u slučaju da smatra da je SP EU pogrešno primenio pravo na delotvoran pravni lek garantovano članom 47. Povelje o osnovnim pravima.³⁸ U tom smislu je SP EU je istakao u presudi u predmetu *Samba Duf* da član 47. Povelje o osnovnim pravima ne uključuje pravo na žalbu, tačnije da "načelo efikasne sudske zaštite pruža pojedincu pravo na pristup sudu, ali ne i na podnošenje žalbe".³⁹

Uprkos sve bližem i izvesnijem pristupanju EU EKLJP koje će omogućiti preispitivanje odluka SP EU od strane ESLJP, mehanizam pristupanja neće re-

³⁴ Presuda u predmetu *DEB* br. 279/09, od 22. decembra 2010. god.

³⁵ A. Dubova, *Individuals at the Gate of the European Court of Justice: Accessibility of judicial review for private applicants in the European Union and its Compatibility with Standards of Access to Justice*, Master Thesis, Central European University, Budapest 2010, 24; L. M. Ravo, 123.

³⁶ Presuda u predmetu br. 199/11, *Europese Gemeenschap v Otis and Others*, od 6. novembar 2012.

³⁷ C. Mak, 19.

³⁸ T. Lock, "The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts", *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* vol. 8, 2009, 377-378.

³⁹ Presuda u predmetu br. 69/10 *Samba Diouf*, od 28. jula 2011. godine, para. 69, navedeno prema K. Lenearts, 7.

šiti problem odsustva odgovarajuće instance kojom bi se oštećena strana mogla obratiti u slučaju da smatra da je SP EU povredio član 47. Povelje o osnovnim pravima. Naime, obraćanje nezadovoljne strane predstavkom ESLJP u datim slučajevima ne bi predstavljalo delotvorno rešenje, budući da se sadržina prava na delotvoran pravni lek, koje se štiti pred ESLJP ne podudara u potpunosti sa sadržinom koja se štiti EKLJP.

Ograničenja aktivne procesne legitimacije pred Sudom pravde Evropske unije

U naučnim i stručnim krugovima prisutno je shvatanje da se propisivanjem primarne obaveze država članica da obezbede pravna sredstva, kojima se garantuje delotvorna pravna zaštita u oblastima uređenim komunitarnim pravom nastojalo da omogući posrednim putem što potpunije ostvarivanje načela efikasne sudske zaštite u poretku EU.⁴⁰ Tako je počevši još od predmeta *Les Verts* više puta isticano da sudski sistem EU, upravo zahvaljujući mogućnosti osporavanja zakonitosti tih akata posrednim putem pred nacionalnim sudovima karakteriše potpun sistem pravnih sredstava i postupaka koji imaju za cilj da omoguće SP EU da kontroliše zakonitost mera koje su usvojile institucije.⁴¹

ESLJP je u tom cilju u predmetu *Bosforus* naglasio značaj uloge nacionalnih sudova u pravnom poretku Evropske zajednice (u daljem tekstu EZ) iznoseći da “sistem EZ pojedincima pruža pravno sredstvo u vezi sa povredama prava EZ od strane država članica ili drugih pojedinaca prvenstveno kroz nacionalne sudove”.⁴² U tom svetlu je i on ukratko ukazao na nedostatke kojima potvrđuje njegovo stanovište o postojanju različitog stepena procesnopravne zaštite u okviru dva sistema. Naime, pored ukazivanja na ograničenu aktivnu legitimaciju fizičkih i pravnih lica za podnošenje tužbe za poništaj (sadašnji član 263. UFEU) i

⁴⁰ E. F. Delaney, “Right to an Effective Remedy: Judicial Protection and European Citizenship”, The Federal Trust Constitutional Online Paper Series No. 17/04, 2004, 6-7; A. H. Türk, *Judicial Review in EU Law*, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom 2009, 203.

⁴¹ Tako je, na primer, SP EU postupajući po žalbi u predmetu *Žego Kere*, istražujući procesne mogućnosti koje su stajale na raspolaganju tužiocu u pogledu osporavanja zakonitosti propisa opšte primene koji direktno pogađaju njegovu situaciju, pre donošenja Ugovora iz Lisabona, zauzeo stav da se ograničena aktivna legitimacija individualnog tužioca za podnošenje tužbe za poništaj na osnovu člana 230. UEZ može prevazići donošenjem nacionalne implementirajuće mere i njenim napadanjem pred nacionalnim sudom. V. presuda u predmetu br. 263/02 P, *Commission v. Jego-Que-re & Cie SA*, od 1. aprila 2004. godine, para. 59. U ovom kontekstu je značajna i presuda u predmetu br. 50/00 P, *Union e Pequenos Agricultores*, od 25. jula 2002. godine, para. 40.

⁴² ESLJP je objašnjavajući značaj uloge nacionalnih sudova u komunitarnom pravnom poretku ukazao na značajne pojmove kao što su načelo suprematije prava EZ, neposredno dejstvo, posredno dejstvo, odgovornost države i mehanizam upućivanja prethodnog pitanja. V. *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Ireland*, predstavka br. 45036/98, presuda od 30. juna 2005. godine, para. 164.

tužbe zbog propuštanja, ESLJP je u paragrafu 162. presude naglasio i odsustvo aktivne procesne legitimacije pojedinaca u pogledu podnošenja tužbe protiv država članica zbog povrede prava. Reč je o procesnom sredstvu koje se podnosi shodno sadašnjim članovima 258. i 259. UFEU, gde se kao aktivno legitimisani subjekti pojavljuju isključivo države članice i Komsija. Takođe, on dalje ukazuje i na nepostojanje prava pojedinaca da podnose tužbe protiv drugih pojedinaca, kao i suženu mogućnost isticanja prigovora nezakonitosti (sadašnji član 277. UFEU).⁴³ Iako kritika ESLJP izvršena na račun efikasnosti i celovitosti sistema zaštite ljudskih prava u Evropi deluje potpuno utemeljena, čini se da je ESLJP ipak propustio da navede još jedan činilac koji se odražava na celovitost, a samim tim i na efikasnost zaštite koja je dostupna pred SP EU. Naime, na kvalitet zaštite osnovnih prava pojedinaca u EU negativno se odražavaju i izvesne manjkavosti koje predstavljaju posledicu nedoslednog sprovođenja načela komplementarnosti između tužbe za poništaj i tužbe zbog propuštanja.

U narednim redovima, analiza će se ograničiti na uticaj Povelje o osnovnim pravima i sudske prakse nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona na otklanjanje manjkavosti, koji se odnose na ograničenja aktivne procesne legitimacije pojedinaca u pogledu podnošenja tužbe za poništaj i tužbe zbog propuštanja, kao i u pogledu nedovoljnog stepena komplementarnosti između tužbe za poništaj i tužbe zbog propuštanja. U naučnim i stručnim krugovima je sve do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona isticano da je aktivna legitimacija fizičkih i pravnih lica kod tužbe za poništaj i tužbe zbog propuštanja podvrgnuta strogim, pa i prekomernim ograničenjima.⁴⁴

Uprkos tome što su fizička i pravna lica uživala aktivnu legitimaciju još pred Sudom pravde Evropske zajednice za ugalj i čelik i što su već Osnivački ugovori predviđali mehanizam sudske zaštite pojedinaca, postojeća ograničenja njihove legitimacije onemogućavala su ostvarivanje potpune zaštite osnovnih prava.⁴⁵ I sam ESP bio je svestan ograničenja aktivne legitimacije privatnih tužioca u postupku pon tužbi za poništaj, kada je još u Izveštaju od maja 1995. godine koji je bio podnet u cilju pripreme međuvladine konferencije 1996. godine pri-

⁴³ C. Costello, "The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe", *Human Rights Law Review* vol. 6. no. 1, 2006, 102.

⁴⁴ C. Harlow, "Towards a Theory of Access for the European Court of Justice", *Yearbook of European Law* vol. 12, 1992, 213; P. Craig, "Legality, Standing and Substantial Review in Community Law", *Oxford Journal of Legal Studies* vol. 14, 1994, 507; H. Rasmussen, "Why is Article 173 Interpreted Against Private Plaintiffs?", *Common Market Law Review* vol. 32, no. 1, 1995, 7.; V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, "Pravosudna zaštita prava pojedinaca u Evropskoj uniji", *Ustavne i međunarodne pravne garancije ljudskih prava* (ur. Z. Radivojević) Pravni fakultet, Niš 2008, 131; R. Etinski, 130.

⁴⁵ Z. Radivojević, "Direktne tužbe pred Sudom pravde Evropskih zajednica", *Pristup pravosuđu – Instrumenti za implemetaciju evropskih stanarda u pravni sistem Republike Srbije* (ur. N. Petrušić) Centar za publikacije Pravnog fakulteta, Niš, 2007, 3-16.

metio: “Može da se postavi pitanje [...] da li je pravo na podizanje tužbe za poništaj na osnovu člana 173. (kasnije 230) Ugovora o Evropskoj zajednici (u daljem tekstu UEZ) [...] koje uživaju pojedinci jedino u pogledu akata od direktnog i individualnog interesa za njih, dovoljno da im garantuje efektivnu sudsku zaštitu protiv moguće povrede njihovih osnovnih prava od strane legislativne aktivnosti institucija.”⁴⁶ Neposredno pre izmena koje donosi Ugovor iz Lisabona, ESP je u praksi takođe ukazao da je uslove za dopuštenost tužbe za poništaj od strane privatnih tužilaca moguće menjati isključivo na osnovu izmena Ugovora.

Član 230. UEZ je u stavu 4. dozvoljavao tužbu jedino ako je uredba bila od direktnog i individualnog interesa za tužioca. Pošto je u praksi bilo veoma teško pokazati postojanje individualnog interesa tužioca, mogućnost osporavanja zakonitosti uredbe je bila znatno smanjena. Novi član 263. u stavu 4. UFEU izostavlja ovaj uslov i time značajno proširuje mogućnost da privatni tužioci pobijaju zakonitost regulatornih akata.

Drugim rečima, za podnošenje tužbe za poništaj uredbe, odnosno regulatornog akta više se ne zahteva da akt “pojedinačno pogađa” dato fizičko ili pravno lice. Takođe, dok se prethodnoj formulaciji spominjala od opštih akata isključivo uredba, novim članom 263. stav 4. UFEU omogućava se podnošenje tužbe protiv regulatornih akata.⁴⁷ Rešenja koja su primenjivana pre stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona bila su dodatno kritikovana zbog restriktivnosti *Plauman* formule. Pre svega, test je kritikovan zbog toga što se njime nije omogućavalo efikasno otklanjanje povrede od pojedinaca pogođenih komunitarnom merom. Osim toga, ukazivalo se takođe da se uporište za takvo tumačenje ne nalazi u samom članu 230. UEZ. Naime, nije postojalo ništa u Ugovoru što bi ukazivalo da je frazu “od individualnog interesa” trebalo tumačiti tako usko kao što je to ESP u *Plaumanu* istakao. U svakom slučaju, stavom četiri člana 263. UFEU nesumnjivo je uvedena značajna promena.

Međutim, i pored toga, u stručnim i naučnim krugovima restriktivnost i nedorečnost uslova za sticanje aktivne legitimacije privatnih tužioca je u datim postupcima pred SP EU nastavila da bude predmet ozbiljne kritike i nakon izmena predviđenih Ugovorom iz Lisabona.⁴⁸ Perspektiva zaštite ljudskih prava u EU u velikoj meri je uslovljena načinom na koji će SP EU da tumači pojmove “regu-

⁴⁶ EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and Its Member States in 2005*, Doc. CFR-CDF/Conclusions 2005, 12.

⁴⁷ R. Etinski, 129-130.

⁴⁸ I. Pernice, 251; D. Chalmers, G. Monti, *European Union Law*, Updating Supplement, Cambridge University Press, Cambridge 2008, 86; F. van den Berghe, “The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?”, *European Law Journal* vol. 16., no. 2., 2010, 124.

latorskog akta”, kao i “neposrednog i posrednog interesa”, budući da ih Ugovor iz Lisabona ne definiše.⁴⁹

Pre svega, član 263. predstavlja jedino mesto na kome se u UFEU pominju regulatorni akti u smislu akata EU. Iako je doktrina bila dugo podeljena oko sadržine pojma regulatornog akta, čini se da se SP EU u svojoj skorašnjoj praksi priklonio njegovom užem tumačenju. Uže shvaćen pojam regulatornog akta polazi od predloga Ugovora o Ustavu EU koji ih određuje kao “neligislativne”, ali opšte po svojoj prirodi, koji primenjuju zakonodavstvo EU ili odredbe Ugovora.⁵⁰ Na taj način, olakšava se fizičkim i pravnim licima da zahtevaju ispitivanje zakonitosti jedino u pogledu upravnih akata, koji se na njih najčešće neposredno ili posredno odnose.⁵¹ U prilog užeg tumačenja, odnosno poistovećivanja regulatornih akata sa nezakonodavnim aktima, govori i potreba za uvođenjem olakšane i intezivnije sudske kontrole nezakonodavnih akata. Naime, nezakonodavne akte, za razliku od zakonodavnih akata, ne donose predstavničke institucije, već komisije i agencije, te je stoga sudska kontrola njihove zakonitosti potrebija.⁵² Takođe, sam postupak donošenja nezakonodavnih akata ne uključuje potrebne kontrolne mehanizme, kao ni odgovarajući stepen legitimnosti. Uz to, takvim postupkom ne pružaju se potrebne garancije svojstvene zakonodavnom postupku. Samim tim i kontrola je neophodnija.

S druge strane, pojedini autori nalaze da bi bilo opravdano da se pojmom “regulatornih akata” u smislu člana 263. UFEU, obuhvate i zakonodavni akti koji ne zahtevaju implementaciju, kao i opšti implementacioni akti, dakle svi opšti akti koji ne povlače implementacione akte.⁵³ Stoga, šire tumačenje regulatornih akata obuhvata kako zakonodavne, tako i nezakonodavne akte, koji ne zahtevaju implementacione mere. Usvajanjem šireg tumačenja omogućilo bi se pobijanje opštih akata pred SP EU u većem broju slučajeva odn. pokriva se širi spektar situacija.⁵⁴ Uprkos izloženim prednostima šireg shvatanja regulatornih akata, SP EU se međutim u svojoj skorašnjoj praksi, tačnije u presudi u predmetu *Inuit Tapiri* priklono-

⁴⁹ A. Čavoški, “Pravosudni sistem Evropske unije u svetlosti Reformskog ugovora, *Strani pravni život* br. 1, 2009, 81.

⁵⁰ D. Chalmers, G. Monti, *European Union Law*, Updating Supplement, Cambridge University Press, Cambridge 2008, 86; U prilog užem shvatanju regulatornog akta govori i stav SP EU koji je zauzeo prvo u odluci u predmetu br. *Inuit Tapiri*, a nakon toga i u presudi u istom predmet. V. Odluka u predmetu br. 18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Parliament and Council*, od 6. septembra 2011. godine, para 45. i dalje, kao i presuda u predmetu br. 583/11, *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Parliament and Council*, od 3. oktobra 2013. god.

⁵¹ A. Čavoški, 81.

⁵² D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, 415.

⁵³ R. Etinski, 130.

⁵⁴ S. Hargreaves, *EU Law Concentrate, Law Revision and Study Guide*, Oxford University Press, New York 2011², 72.

nio užem shvatanju pojma regulatornog akta. Opredeljivanjem za uže tumačenje pojma regulatornog akta, SP EU je svakako stao na put izgradnji celovitog i efikasnog sistema zaštite ljudskih prava u Evropi.⁵⁵ I pored takvog tumačenja, kao što je već napomenuto u radu, izostavljanjem uslova da regulatorni akt treba da bude od individualnog interesa za tužioca u stavu četiri člana 263. UFEU, otklonjena je velika prepreka ostvarivanju prava na delotvoran pravni lek u pravu EU. Međutim, uprkos novinama koje se uvode četvrtim stavom člana 263. UFEU, koncepti “neposrednog interesa” i “ličnog interesa” ostaju ključni elementi, tj. alfa i omega pri utvrđivanju aktivne legitimacije fizičkih i pravnih lica u postupku podnošenja tužbe za poništaj. Dok se ispunjenost uslova u pogledu akta od neposrednog interesa i dalje zahteva u punom kapacitetu, tj. u pogledu svih akata osim akata upućenih tužiocu, dokazivanje postojanja ličnog interesa ima, kao što je u radu navedeno, suženu oblast primene nakon izmena uvedenih Ugovorom iz Lisabona.

Sudska praksa nakon usvajanja Ugovora iz Lisabona potvrđuje da kada je predmet spora akt koji nije regulatorne prirode, postojanje “ličnog interesa” se i dalje tumači veoma restriktivno, na način ustanovljen *Plauman* formulom.⁵⁶ No, upravo imajući u vidu da Ugovorom iz Lisabona, postojanje “neposrednog interesa” postaje jedini uslov potreban za utvrđivanje aktivne legitimacije u postupku osporavanja regulatornih akata, u perspektivi se očekuje da će SP EU razviti sudsku praksu koja će postaviti precizne granice koncepta postojanja neposrednog interesa, što do sada nije bio slučaj. Na taj način će se precizirati uslovi za podnošenje tužbe za poništaj od strane fizičkih i pravnih lica, što će svakako doprineti porastu pravne sigurnosti u okviru pravnog poretka EU. Na kvalitet zaštite osnovnih prava pojedinaca u EU negativno se odražavaju i izvesne manjkavosti, koje predstavljaju posledicu nepotpunog i nedoslednog sprovođenja načela komplementarnosti između tužbe za poništaj i tužbe zbog propuštanja. Naime, iako se u doktrini i praksi SP EU ispravno pošlo stave da tužba zbog propuštanja i tužba za poništaj predstavljaju “dva aspekta istog pravnog sredstva”⁵⁷ i da su obe neophodna za uspostavljanje potpunog sistema pravnih lekova, čini se da postojećim procesnim rešenjima nije uspeo u dovoljnoj meri da se doprinese uspostavljanju sveobuhvatne sudske zaštite u poretku EU. Uprkos izmenama koje donosi Ugovor iz Lisabona, kao i izloženim nastojanjima SP EU za paralelnim tumačenjem datih članova 263. i 265. UFEU i dalje su приметne izvesne pravne praznine u po-

⁵⁵ M. Safjan, “A Union of Effective Judicial Protection: Addressing a multi-level challenge through the lens of Article 47 CFREU”, www.kcl.ac.uk/law/research/centres/Speech-KINGS-COLLEGE.pdf, King’s College London, February 2014, 2-12.

⁵⁶ Presuda u spojenim predmetima br. 373/06 P, br. 379/06 P i br. 382/06 P, *Flaherty and Others v. Commission*, od 17. aprila 2008. godine; Presuda u predmetu br. 362/06 P, *Sahlstedt and Others v Commission*, od 23. aprila 2009. god.

⁵⁷ Presuda u predmetu br. 15/70, *Amedeo Chevalley v. Commission of the European Communities*, od 18. novembra 1970. god.

stojećem sistemu raspoloživih pravnih sredstava za zaštitu osnovnih prava.⁵⁸ One se svakako odražavaju na kvalitet pravne zaštite osnovnih prava pojedinaca u poretku EU. Uočene manjkavosti ukazuju da ni izmenama koje uvodi Ugovor iz Lisabona, nije uspjelo da se dosledno sprovede načelo komplementarnosti između tužbe za poništaj i tužbe zbog propuštanja, a samim tim ni da se uspostavi sveobuhvatna sudska zaštita osnovnih prava u poretku EU. U cilju što potpunijeg sprovođenja načela komplementarnosti između dva pravna sredstva, bilo bi neophodno obezbediti mogućnost kontrole posredstvom tužbe za poništaj za svaki akt suprotan pravu EU, kada se nisu stekli uslovi za podnošenje tužbe zbog propuštanja, što još uvek nije slučaj.

Prvo, tužba na osnovu člana 265. UFEU dopuštena je protiv organa EU jedino ukoliko postoji strogo utvrđena obaveza da se preduzme određena mera. Ukoliko u konkretnom slučaju organ EU ima diskreciono ovlašćenje, tužba zbog propuštanja bi bila nedopuštena. Tako su, u stručnim krugovima dosta polemike izazvale presude SP EU u kojima je uskraćivana pravna zaštita u pojedinim slučajevima, budući da se utvrdilo da je u određenim slučajevima postojalo diskreciono ovlašćenje organa EU, a ne strogo utvrđena obaveza.⁵⁹

Drugo, ograničenje ove tužbe odnosi se na situacije u kojima je tužba zbog propuštanja nedopuštena iz razloga što je u roku od dva meseca organ EU "odredio svoj stav", kao što je već istaknuto u radu. Osnovni problem sa tužbom zbog propuštanja ogleda se u samom utvrđivanju propuštanja, budući da propuštanje postoji jedino ukoliko organ EU o tome nije zauzeo nikakav stav. Ako je organ, na primer, odbio da poništi neku odluku, radi se o aktu, a ne o propuštanju, te se stoga može podneti samo tužba za poništaj.⁶⁰ Ukoliko bi se u potpunosti i dosledno sprovelo načelo komplementarnosti između dva pravna sredstva, onda bi bilo neophodno obezbediti mogućnost kontrole posredstvom tužbe za poništaj za svaki akt koji je usvojen prilikom "određivanja stava", što trenutno nije predviđeno članom 263. UFEU.

Isto tako, sadašnji član 265. UFEU je propustio da odredi u kojem roku je tužilac dužan da zahteva izvršenje propuštene radnje, odnosno donošenje propuštenog akta od nadležnog organa EU kako bi tužba bila dopuštena. Iako precizan rok u kojem je potrebno zahtevati preduzimanje predmetne mere od organa EU nije utvrđen, ovlašćeni tužilac bi trebalo da uputi poziv u razumnom roku.⁶¹ Na-

⁵⁸ Presuda u predmetu br. 395/04, *Air One SpA v. Commission of the European Communities*, od 10. maja 2006. godine, ECR 2006, II -1343; Presuda u predmetu br. 167/04, *Asklepios Kliniken GmbH v. Commission of the European Communities*, od 11. jula 2007. godine, ECR 2007, II-2379; D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, 429.

⁵⁹ D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, 429.

⁶⁰ A. Čavoški, A. Knežević Bojović, D. Popović, *Evropski sud pravde*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2006, 94.

⁶¹ D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, 430.

ime, SP EU je u praksi sankcionisao protek nerazumno dugog vremenskog perioda u tom pogledu, smatrajući ga suprotnim zaštiti pravne sigurnosti. Tako je, na primer, u predmetu *Holandija protiv Komisije* iz 1971. godine holandska vlada tek nakon 18 meseci čekanja uputila zahtev Komisiji da preduzme propuštenu meru, što je u konkretnom slučaju od strane ESP ocenjeno kao nerazumno dug period i kao takav suprotan načelu pravne sigurnosti.⁶² Iako je sudskom praksom SP EU ustanovljen standard razumnog roka, svakako bi njegovo preciziranje u samom Ugovoru predstavljalo adekvatnije rešenje sa stanovišta zaštite pravne sigurnosti.

ZAKLJUČAK

Pravo na delotvoran pravni lek ima ključnu ulogu u aktiviranju zaštitne funkcije svakog sistema.⁶³ Tako ga je i SP EU u svojoj praksi označio kao jedan od kamena temeljaca zaštite ljudskih prava u EU.⁶⁴ U pravnom poretku EU pridaje se novi kvalitet pravu na delotvoran pravni lek. Naime, iako je pravo EU pošlo od EKLJP kao od opšteg evropskog minimuma priznavanja i zaštite ljudskih prava, u pogledu prava na delotvoran pravni lek otišlo se dalje od EKLJP, budući da je obezbeđen veći stepen zaštite.⁶⁵ Međutim i pored pokušaja prisutnog u stručnim i naučnim krugovima da se novine koje se uvode Poveljom o osnovnim pravima i Ugovorom iz Lisabona ocene revolucionarnim, analiza sprovedena u okviru ovog rada govori u prilog drugačijeg zaključka. I nakon izmena predviđenih Ugovorom iz Lisabona, uočene su brojna procesna ograničenja i manjkavosti u pravnom poretku EU, koje stoje na putu uspostavljanja efikasnog i celovitog sistema zaštite ljudskih prava. Ostaje da se vidi da li će SP EU kroz svoju praksu uspeti da otkloni neke od postojećih prepreka. Praksa SP EU nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona je još uvek nedovoljno razvijena da bi se na osnovu nje utemeljeno i sa sigurnošću zaključilo u kojem stepenu će SP EU uspeti da doprinese uspostavljanju efikasnog i celovitog sistema zaštite ljudskih prava u EU, pružajući delotvornu zaštitu pravu na delotvoran pravni lek.

SP EU je u svojoj novijoj praksi pribegavanjem restriktivnom tumačenju kako pojma "regulatornog akta", tako i koncepta "ličnog interesa" u slučajevima kada se kao predmet spora javlja akt koji nije regulatorne prirode svakako ote-

⁶² Radi se o slučaju koji se, između ostalog, odnosio na odredbu člana 35. Ugovora o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik koja odgovara odredbi sadašnjeg člana 265. UFEU. Komisija je obavestila holadsku vladu da planom restruktuiranja nisu povređene odredbe Ugovora o državnoj pomoći. V. Presuda u predmetu br. 59/70, *Government of the Kingdom of the Netherlands v. Commission of the European Communities*, od 6. jula 1971. godine, ECR 1971, 639, navedeno prema D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, 430.

⁶³ R. Etinski, 134.

⁶⁴ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, 131.

⁶⁵ R. Etinski, 135.

žao dalje delotvorno ostvarivanje prava na delotvoran pravni lek. Ostaje da se vidi da li će i na koji način u svojim budućim odlukama SP EU da pristupi otklanjanju drugih prepreka koje stoje na putu uspostavljanja celovitog i efikasnog sistema zaštite ljudskih prava, pre svega problemu nedosledno sprovedenog načela komplementarnosti između tužbe za poništaj i tužbe zbog propuštanja, kao i unapređenju zaštite horizontalnog aspekta prava na delotvoran pravni lek. Pored toga, bilo bi uputno da SP EU u perspektivi razvije praksu koja će postaviti precizne granice koncepta postojanja neposrednog interesa, što do sada nije bio slučaj. Na taj način bi se precizirali uslovi za podnošenje tužbe za poništaj od strane fizičkih i pravnih lica, što bi svakako doprinelo i porastu pravne sigurnosti u okviru pravnog poretka EU.

VESNA ĆORIĆ, Ph.D.,
Institute of Comparative Law, Belgrade

THE RIGHT TO AN EFFECTIVE REMEDY IN THE LIGHT
OF THE RECENT CASE LAW OF THE COURT
OF JUSTICE OF EUROPEAN UNION

Summary

This article examines the problems related to the application of the the right to an effective remedy in the judicial system of the European Union after the Lisbon Treaty came into the force. The analysis of the issues pertaining to the application of the right to judicial access in the judicial system of the European Union is also provided, as this right is inexorably linked to the right to an effective remedy. When it comes to the effective protection of the right to an effective remedy and the right to judicial access, the Treaty of Lisbon and the Charter of Fundamental Rights of the European Union introduce the important developments. Nevertheless, this paper argues that currently there are certain deficiencies within the European Union judicial system, which can be successfully eliminated through the adequate legal amendments as well as thorough the improved approach that Court of Justice of the European Union should take in its jurisprudence. More specifically, a critical assessment of the problems related to the application of Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, as well as pertaining to Article 19 of the Treaty on European Union, and Articles 263 and 265 of the Treaty on the Functioning of the European Union is given, placing a particular emphasis on the gaps that are created as the consequence of the incompleteness of the protection provided by the action for annulment and the action for failure to act, which are guaranteed under Article 263 and Article 265 of the Treaty on Functioning of the European Union respectively.