

УДК: 342.7:061.1EU

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 414–441

Изворни научни рад

Рад примљен 26. 02. 2026. године

Рад одобрен 02. 04. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2026.25.94_95.20

CC BY-SA 4.0

ДЕЛОТВОРНОСТ ЧЛАНА 41(3) ПОВЕЉЕ О ОСНОВНИМ ПРАВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

*Ненад ВУКЧЕВИЋ**

Апстракт: Члан 41(3) Повеље о основним правима ЕУ (ЕУ) гарантује право на надокнаду штете коју проузрокују институције или службеници ЕУ у вршењу својих дужности, у складу са општим принципима који су заједнички правима држава чланица. С друге стране, поставља се питање колико је ово гарантовано право заиста делотворно у пракси? Од ступања на снагу Лисабонског уговора, који је Повељу о основним правима учинио правно обавезујућом, Општи суд и Суд правде ЕУ настављају да примењују строге критеријуме одговорности, па захтеви за надокнаду штете остају ретко успешни пред судом. Овај рад критички процењује делотворност члана 41(3) Повеље о основним правима који, упркос томе што је уоквирен као „основно право“, има ограничен утицај због укоренење доктрине рестриктивне одговорности, према којој судови ЕУ дају предност институционалној дискрецији у односу на индивидуална права на надокнаду штете. Резултат тога јесте стални јаз између симболичке вредности члана 41(3) Повеље о основним правима и његове делотворности. Ипак, у неким од последњих случајева дошло је до извесног напретка пред Општим судом, о чему ће бити речи у овом чланку.

Кључне речи: Право на добру управу, члан 41(3) Повеље о основним правима, вануговорна одговорност ЕУ, надокнада штете

* Правни факултет Универзитета УНИОН у Београду. Е-mail: nenadvukcevic@yahoo.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-4189-2212>

1) УВОД

Поштовање људских права и основних слобода представља део заједничких вредности на којима је заснована ЕУ. Основана права, како су загарантована Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и како произилазе из уставних традиција држава чланица, чине опште правне принципе ЕУ од њеног оснивања. Ипак, све до доношења Повеље о основним правима ЕУ није имала сопствени (обавезујући) каталог људских права.¹ Усвајањем Повеље људска права су учињена „видљивим“ у оквиру правног система ЕУ, што је омогућило појединцима да се боље упознају са стандардима које су институције и органи ЕУ обавезни да примењују и поштују. ЕУ се, иначе, традиционално разликује од међународног права по томе што појединцу даје централну улогу у свом правном систему, па једну од особености овог система чини и то што се појединци могу директно позивати на одредбе права ЕУ пред њеним судовима, а где су сада заштићени и кроз опсежан и прогресиван каталог основних права који је садржан у Повељи о основним правима.² Последице, Суд правде ЕУ је тако еволуирао од суда који се првенствено бавио економским питањима, до суда са много ширим опсегом надлежности, који је сада експлицитно задужен и за заштиту људских права у складу са Повељом.³

Једно од основних права гарантованих Повељом јесте и право на добру управу из члана 41, а које обухвата како процедуралне гаранције дефинисане у члановима 41(1) и 41(2), тако и право на правни лек из члана 41(3), у виду права на надокнаду штете коју проузрокују институције или службеници ЕУ у вршењу својих дужности. Увођење права на надокнаду штете, у оквиру права на добру управу, одражава ширу еволуцију права ЕУ ка концепту одговорне управе и судској заштити појединаца од њеног лошег поступања. Међутим, упркос својој очигледној нормативној јасноћи,

¹ “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, 2012/C 326/02, 26 October 2012.

² Melanie Fink, Clara Rauchegger, Joyce De Coninck, “The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy”. In: Melanie Fink, (ed.), *Redressing Fundamental Rights Violations by the EU The Promise of the ‘Complete System of Remedies’*, Cambridge University Press, 2024, p. 36.

³ Grainne de Burca, “After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, Vol. 20, No. 2, p. 171.

делотворност члана 41(3) остаје дискутабилна. Суд правде је до сада третирао овај члан као уско повезан са устаљеном судском праксом о вануговорној одговорности ЕУ, заснованој на члану 340(2) Уговора о функционисању ЕУ, а која се примењује у случају кршења било ког правног правила ЕУ.⁴ На тај начин, и поред нормирања права на добру управу као основног права, модел рестриктивне одговорности који је развијен од стране Суда правде примењен је и у случају кршења овог основног права. Овакво поступање Суда правде и након усвајања Повеље довело је до дилеме да ли прокламовано право на добру управу има суштинску вредност или само симболички значај. Из тог разлога, овај чланак испитује делотворност члана 41(3) Повеље, анализирајући његов нормативни садржај, његов однос са чланом 340(2) Уговора о функционисању ЕУ и његово тумачење у судској пракси Суда правде. Посебна пажња посвећена је рестриктивним условима које је развио Суд правде за утврђивање вануговорне одговорности ЕУ, и њихову (не)применљивост у случају кршења основног права на добру управу прописаног Повељом. Оваквом анализом чланак покушава да одговори на питање да ли право на надокнаду штете дефинисано чланом 41 Повеље о основним правима представља делотворан правни лек, или је његов утицај и даље углавном декларативан, потврђујући тако постојеће судске стандарде без суштинске трансформације управне праксе органа ЕУ.

2) ПОВЕЉА О ОСНОВНИМ ПРАВИМА ЕУ

Повеља о основним правима ЕУ (у даљем тексту: Повеља), као индикативни каталог људских права, свечано је проглашена у Ници 7. децембра 2000. године, од стране Европског парламента, Савета ЕУ и Европске комисије. Пре њене израде и проглашења, људска права су постојала у правном поретку ЕУ само у облику општих правних принципа. Из тог разлога, Повеља се у својој преамбули позива на различите изворе, као што су националне уставне традиције и међународно право (укључујући ту и Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Социјалну повељу Савета Европе), али и на судску праксу Суда правде ЕУ и Европског суда за људска права. У преамбули се такође наводи да се кодификација основних права врши с циљем поновне потврде и ојачавања основних права, на начин што ће их Повеља учинити

⁴ "Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union", *Official Journal of the European Union*, C 326/47, 26 October 2012.

видљивијим. Управо чинећи основна права видљивим, и њиховим спајањем и систематизацијом у једном документу из свих извора раштрканих у различитим националним и међународним правним инструментима, Повеља је у ствари означила нову фазу у процесу европске интеграције.⁵ До доношења Повеље развој заштите основних права у оквиру права ЕУ био је производ пре свега судске праксе,⁶ па сама кодификација основних права представља фундаменталну одлуку која ће ограничити овлашћења ЕУ, која се више неће заснивати на позивању на уставне традиције држава чланица, већ на правом каталогу људских права као делу сопствене уставности.⁷ Сходно томе, преамбула Повеље закључује да ЕУ признаје права, слободе и принципе садржане у њој.

Након неколико година несигурности око њене формалноправне природе, ступањем на снагу Лисабонског уговора 1. децембра 2009. године, Повеља је стекла исту правну вредност као и Уговори ЕУ, чиме је добила пуну правну снагу као обавезујуће примарно право ЕУ.⁸ Овде треба напоменути да је и пре ступања на снагу Лисабонског уговора Повеља већ била познати елемент у судској пракси Суда правде, чиме је стекла место међу инструментима који служе суду као алати за идентификовање и дефинисање обима основних права и слобода као основних правних принципа ЕУ.⁹ Након што је Повеља постала примарно право ЕУ, њене одредбе почеле су директно да се примењују, па су самим тим добиле предност у односу на супротстављене националне прописе држава чланица. Такође, и акти секундарног законодавства ЕУ (уредбе, директиве, одлуке и др.) сада морају бити у складу са одредбама Повеље, јер би у супротном могли бити поништени.¹⁰ Повеља тако, баш као и општи правни

⁵ Koen Lenaerts, "Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights", *European Constitutional Law Review*, 2012, Vol. 8, No. 3, p. 375.

⁶ Takis Tridimas, "Fundamental Rights, General Principles of EU law, and the Charter", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2014, Vol. 16, p. 362.

⁷ Sara Iglesias Sanchez, "The Court and the Charter: The Impact of the Entry into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights", *Common Market Law Review*, 2012, Vol. 49, No. 5, p. 1576.

⁸ Члан 6(1) Уговора о Европској унији прописује да ће Повеља бити истог правног ранга као и Уговори.

⁹ Sara Iglesias Sanchez, "The Court and the Charter: The Impact of the Entry into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights", *op. cit.*, p. 1609.

¹⁰ Члан 263(1) Уговора о функционисању Европске уније прописује да Суд правде ЕУ преиспитује законитост законодавних аката органа ЕУ. Уколико суд нађе да

принципи ЕУ, служи као помоћ у тумачењу, јер се и секундарно право ЕУ и национално право које спада у делокруг права ЕУ морају тумачити у светлу Повеље, при чему се на њу може позивати као основ за судску ревизију, јер законодавство ЕУ за које се утврди да крши члан Повеље сматра се ништавим, а национално право које спада у делокруг права ЕУ и које је у супротности са Повељом мора се поништити.¹¹ Тиме, правно обавезујућа снага Повеље представља еволуцију у фази интеграције ЕУ, посебно као својеврсно оправдање за одступање од постојећих преседана који утичу на питања као што су примена Повеље на деловање држава чланица, балансирање између сукобљених права, као и тумачење права ЕУ у односу на друге инструменте о основним правима.¹² Статус Повеље се на тај начин променио од документа кодификованих принципа до правно обавезујућег документа који пружа нови правни стандард према коме су одговорне не само институције ЕУ, већ и институције држава чланица када имплементирају право ЕУ. То значи да је сада Повеља примарна референтна тачка за заштиту основних права (што и потврђује пракса Суда правде), али то не значи да су основна права исцрпљена текстом Повеље.¹³ Ово је наглашено у члану 53. Повеље који прописује да се ништа у Повељи не сме тумачити као ограничавање или негативно утицати на људска права и основне слободе како су признати у њиховим одговарајућим областима примене, правом ЕУ и међународним правом и међународним споразумима чије су стране ЕУ или све државе чланице, укључујући Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, и уставе држава чланица. Истовремено, да би се избегло ширење компетенција ЕУ путем судског активизма,¹⁴ Повеља у свом последњем поглављу VII прецизира ситуације у којима се на Повељу може позивати и

постоји незаконитост, прогласиће предметни акт ништавим, у складу са овлашћењем из члана 264(1) Уговора о функционисању Европске уније.

¹¹ Koen Lenaerts, "Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights", *op. cit.*, p. 376.

¹² Sara Iglesias Sanchez, "The Court and the Charter: The Impact of the Entry into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights", *op. cit.*, p. 1566.

¹³ Takis Tridimas, "Fundamental Rights, General Principles of EU law, and the Charter", *op. cit.*, p. 377.

¹⁴ Током процеса израде Повеље неке државе чланице су се плашиле да би по угледу на Врховни суд САД, Суд правде ЕУ могао да користи Повељу као „механизам федерализације“, замењујући основна права како су дефинисана националним уставима јединственим заједничким стандардом.

одређује како се она треба тумачити.¹⁵ Па тако, члан 51(1) прописује да се Повеља примењује на институције и органе ЕУ уз поштовање принципа супсидијарности, а према државама чланицама само када имплементирају право ЕУ. Термин „институције“, садржан је у Уговорима ЕУ, док термини „органи, канцеларије и агенције“ уобичајено се користи у Уговорима да би се односио на све органе власти основане Уговорима или секундарним законодавством ЕУ. Повеља тако пружа нови правни стандард према коме су одговорне не само све институције и органи ЕУ, већ и институције и органи држава чланица, али само када имплементирају право ЕУ. На крају, члан 51(2) дефинише да Повеља не успоставља никакво ново овлашћење или задатак за ЕУ, нити мења овлашћења и задатке дефинисане Уговорима, што је у складу са чланом 6(1) Уговора о ЕУ који прописује да се одредбама Повеље ни на који начин не проширују надлежности ЕУ како су дефинисане у Уговорима. Тиме се, у ствари, захтева од Суда правде да приликом тумачења и примене Повеље поштује принцип преноса надлежности, како је наведено у члану 5(2) Уговора о функционисању ЕУ.¹⁶ Додатно, чланом 6(1) Уговора о ЕУ захтева се да се права, слободе и принципи у Повељи тумаче у складу са општим одредбама из поглавља VII Повеље које регулишу њено тумачење и примену, али и уз дужно поштовање објашњења наведених у Повељи, која наводе изворе тих одредби. Сходно томе, Суд правде не може тумачити Повељу на начин који је у супротности са објашњењима која се на њу односе.¹⁷ Такође, члан 6(3) Уговора о ЕУ дефинише да основна права, како су загарантована Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и како произилазе из уставних традиција које су заједничке државама чланицама, чине опште правне принципе ЕУ, чиме члан 6. Уговора о ЕУ у ствари признаје вишеструке изворе основних права који се допуњују и међусобно појачавају. Можемо закључити да и Повеља и Уговори ЕУ праве разлику између прописаних основних права и утврђених општих правних принципа ЕУ, али да њихов однос у примени остаје неизвестан. Тако се од

¹⁵ Koen Lenaerts, “Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights”, *op. cit.*, p. 376.

¹⁶ Члан 5(2) Уговора о Европској унији прописује да према принципу делегирања, ЕУ делује само у границама надлежности које су јој државе чланице доделиле Уговорима ради постизања циљева утврђених у њима. Надлежности које нису додељене Европској унији Уговорима остају код држава чланица.

¹⁷ “Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights”, *Official Journal of the European Union*, C 303/28, 14 December 2007.

Суда правде очекује да у сваком конкретном случају утврди да ли ће применити право прописано Повељом и/или општим правним принципима који се ослањају на уставне традиције и међународне инструменте који су заједнички државама чланицама.

3) ПРАВО НА ДОБРУ УПРАВУ

Међу педесетак права које утврђује Повеља, једно од њих је и право на добру управу (*right to good administration*) прописано чланом 41, које се односи на различите гаранције које појединац може користити током управног поступка. Према објашњењима у вези са Повељом, члан 41. се заснива на постојању ЕУ као предмета владавине права чије су карактеристике развијене у судској пракси која је, између осталог, утврдила добру управу као општи правни принцип.¹⁸ Дакле, сам концепт добре управе заснован је на принципу владавине права садржаног у члану 2. Уговора о ЕУ, који наводи да је ЕУ заснована на владавини права, а што потврђује и преамбула Повеље да је ЕУ „заснована на принципима демократије и владавине права“.¹⁹ Овде треба указати да право на добру управу није обухваћено ни Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, а ни другим међународним обавезама наведеним у преамбули Повеље. Такође, ни Уговор о функционисању ЕУ не спомиње директно појам „добре управе“, већ само „отворену, ефикасну и независну“ управу.²⁰ У том погледу, право на добру управу се разликује од других права утврђених Повељом, и представља иновативни приступ проглашењем добре управе као субјективног права, осмишљеног да обезбеди праведне и поштене управне поступке. Тиме, Повеља у ствари конституционализује основне принципе управног поступка у мери непознатој уставима држава чланица, тако што проглашава право сваке особе на добру управу,²¹ чиме се потврђује позиција ЕУ, као заједнице владавине права, у којој би појединци требало да буду заштићени од произвољног управног одлучивања. Право на добру управу је тако утврђено као субјективно

¹⁸ Објашњења уз члан 41. Повеље.

¹⁹ Klara Kanska, "Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights", *European Law Journal*, 2004, Vol. 10, No. 3, p. 299–300.

²⁰ Члан 298(1) Уговора о функционисању Европске уније.

²¹ Klara Kanska, "Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights", *op. cit.*, p. 297.

процедурално право, а не само као принцип чији циљ је испуњење посвећености ЕУ владавини права.²²

У складу са објашњењима у вези са Повељом, конституционализација добре управе у облику субјективног права проистекла је из општег принципа добре управе развијеног у судској пракси на основу принципа владавине права. Дугогодишња пракса судова ЕУ обухвата низ права, правила и принципа управних поступака утврђених с циљем да се обезбеди поштовање владавине права од стране јавне управе. Појам добре управе се тако годинама развијао кроз судску праксу као општи принцип у правном систему ЕУ, и то све до доношења Повеље која га је дефинисала као основно људско право. Сама садржина члана 41. Повеље у ствари реплицира судску праксу судова ЕУ и одредби Уговора о функционисању ЕУ. Па тако, прва два става заснована су на судској пракси и то тако што први став садржи кровну одредбу којом се дефинише опште право да се нечији послови решавају непристрасно, праведно и у разумном року, док други став набраја три специфична аспекта тог права на неисцрпној листи.²³ Ове одредбе имају за циљ да изједначе гаранције за појединце током управног поступка са онима које уживају у судским поступцима.²⁴ Истовремено, трећи став заснован је на члану 340(2) Уговора о функционисању ЕУ, док је четврти став заснован на члану 20(2)(д) и 25. Уговора о функционисању ЕУ. Новина код члана 41. је у томе што он трансформише неке елементе објективног принципа законитости у субјективно јавно право на добру управу, које служи као алат помоћу којег појединци могу да остваре своја права против управе.²⁵ То је у ствари скуп формалних субјективних права (заснованих на нормама процесног права), помоћу којих појединац може да оствари своја материјална права (заснована на нормама материјалног права), омогућавајући појединцу да захтева да управа поступа на начин прописан законом, али не може да захтева да она доносе одређену одлуку или да му да одређене погодности.²⁶

²² Tobias Lock, "Article 41". In: Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert, Jonathan Tomkin, (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford University Press, 2019, p. 2205.

²³ *Ibid.*, p. 2205.

²⁴ Klara Kanska, "Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights", *op. cit.*, p. 299.

²⁵ *Ibid.*, p. 300.

²⁶ *Ibid.*, p. 301.

Ипак, чини се да члан 41 има општи карактер јер гарантује само основна процесна права која су суштински део права на добру управу, па се право на добру управу не може ограничити само на овај члан. Ово стога јер обим заштите права на добру управу, према члану 41, знатно је рестриктивнији од заштите који судови ЕУ пружају према општем правном принципу добре управе. Па тако, овај члан пружа субјективна права појединцима у њиховом појединачном управном поступку и представља низ специфичних права која су побројана у њему, чиме делује ограничено у свом материјалном обиму. Насупрот томе, општи принципи добре управе који произилазе из судске праксе судова ЕУ, покривају шири материјални обим који није ограничен само на доношење одлука у појединачним управним случајевима, већ представљају објективни принцип који се примењује и приликом доношења управних аката са општим садржајем. Другим речима, концепт добре управе представља општи правни принцип који тежи да обезбеди ефикасност и законитост управе, а који уједно даје и специфична субјективна права појединцима која су сада експлицитно призната чланом 41. Она тако има двоструку сврху, а то је истицање важности праведних и непристрасних управних поступака који треба да обезбеде доношење ефикасних и законитих одлука од стране управе, уз истовремено пружање могућности појединцима да се бране од задирања у њихова права од стране те исте управе. Ступањем на снагу Повеље, појединци се сада могу ослонити на добру управу у својим односима са јавним властима на исти начин као и на друга субјективна права наведена у Повељи, и истовремено имају право на основне гаранције у интеракцијама са институцијама и органима ЕУ приликом одлучивања о њиховим правима и обавезама у појединачним управним поступцима. Упркос чињеници да се налази у поглављу V под називом „Права грађана“, члан 41. није ограничен на држављане ЕУ, већ обухвата свако лице. С друге стране, институционални обим права на добру управу је ограничен на „институције и органе“ ЕУ према члану 41(1), док се државе чланице не помињу. Ово је супротно члану 51(1) Повеље који прописује да се одредбе Повеље односе на институције и органе ЕУ, уз дужно поштовање принципа супсидијарности, а на државе чланице онда када имплементирају право ЕУ. Очигледно је да искључивањем држава чланица из обавезе поштовања ових права члан 41. одступа од опште применљивог правила из члана 51(1), где се Повеља примењује и на државе чланице „када имплементирају право ЕУ“. На тај начин, за разлику од већине других права из Повеље, обим члана 41. се не протеже на случајеве искључиво националних управних поступака, који укључују имплементацију права ЕУ од стране држава

чланица.²⁷ Суд правде је прихватио овакво дословно тумачење одредбе 41, наводећи да је из формулације ове одредбе јасно да се она не односи на државе чланице, већ искључиво на институције, органе, канцеларије и агенције ЕУ.²⁸ Истовремено, суд је истакао да члан 41. Повеље одражава општи правни принцип ЕУ, који се примењује на државе чланице када имплементирају право ЕУ, у смислу да право на добру управу обухвата обавезе управе коју су наведене у одредбама 41(1) и 41(2).²⁹ Члан 41. тако дефинише обим права на добру управу који је ужи од оног који је генерално утврђен Повељом, и који предвиђа примену одредаба Повеље и приликом примене права ЕУ од стране држава чланица, али који је уједно ужи и од оног права на добру управу који је утврђен као општи правни принцип ЕУ, који захтева одређене управне стандарде од држава чланица приликом имплементације права ЕУ.³⁰ Формулација члана 41. тако не искључује примену добре управе на државе чланице као општег правног принципа гарантованог према члану 6(3) Уговора о ЕУ, па кодификација права на добру управу у ужем облику не смањује обавезу држава чланица приликом имплементације права ЕУ. Ово се пре свега односи на прва два става члана 41, за које смо горе већ навели да су засновани на општем принципу добре управе, који се развио у судској пракси на основу принципа владавине права, док, с друге стране, друга два става члана 41. ограничена су само на

²⁷ *Ibid.*, p. 309.

²⁸ CJEU, joined cases C-225/19 and C-226/19, *R.N.N.S. and K.A. v Minister van Buitenlandse Zaken*, Judgment of 24 November 2020, ECLI:EU:C:2020:951, para. 33; CJEU, joined cases C-496/18 and C-497/18, *Hungeod and Others*, Judgment of 26 March 2020, ECLI:EU:C:2020:240, para. 63; CJEU, case C-141/15, *Doux SA v Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, Judgment of 9 March 2017, ECLI:EU:C:2017:188, para. 60; CJEU, joined cases C-141/12 and C-372/12, *YS v Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v M and S*, Judgment of 17 July 2014, ECLI:EU:C:2014:2081, para. 67.

²⁹ CJEU, joined cases C-225/19 and C-226/19, *R.N.N.S. and K.A. v Minister van Buitenlandse Zaken*, Judgment of 24 November 2020, ECLI:EU:C:2020:951, para. 34; CJEU, case C-230/18, *PI v Landespolizeidirektion Tirol*, Judgment of 8 May 2019, ECLI:EU:C:2019:383, para. 57; CJEU, joined cases C-141/12 and C-372/12, *YS v Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v M and S*, Judgment of 17 July 2014, ECLI:EU:C:2014:2081, para. 68; CJEU, case C-604/12, *H.N. v Minister for Justice, Equality and Law Reform and Others*, Judgment of 8 May 2014, ECLI:EU:C:2014:302, para. 49–50.

³⁰ Разлози за различит обим примене кодификованог права на добру управу нису обрађени у тексту саме Повеље, али ни у објашњењима у вези са Повељом.

„институције и органе“ ЕУ, имајући у виду да нису део општег правног принципа добре управе.

4) ВАНУГОВОРНА ОДГОВОРНОСТ ЕУ

Непоштовање права на добру управу прописаног одредбама 41(1) и 41(2) Повеље може довести до проглашења одређеног управног акта неважећим,³¹ али исто тако може довести и до остваривања права на надокнаду штете за појединце. Право на надокнаду штете дефинисано је чланом 41(3) Повеље где се наводи да „свако лице има право да му Унија надокнади сваку штету коју проузрокују њене институције или службеници у вршењу својих дужности, у складу са општим принципима који су заједнички правима држава чланица“. Главни циљ ове одредбе је заштита појединца од незаконитог и штетног понашања институција ЕУ и њених службеника. Сама формулација у ствари представља кодификацију дугогодишњег принципа вануговорне одговорности ЕУ, првобитно заснованог на члану 288(2) Уговора о оснивању Европске заједнице, а сада члану 340(2) Уговора о функционисању ЕУ, којим је прописано да „у случају вануговорне одговорности, Унија, у складу са општим принципима који су заједнички правима држава чланица, ће надокнадити сваку штету коју су проузроковале њене институције или службеници у вршењу својих дужности.“ На тај начин, ова два члана су у суштини иста,³² с тим што члан 340(2) Уговора о функционисању ЕУ пружа уставну основу, док члан 41(3) Повеље дефинише правило одговорности као део основног права на добру управу које је прописано тим чланом.³³ Одредба 41(3) је тако утемељена у дугогодишњој доктрини вануговорне одговорности ЕУ (раније Европске заједнице), и она у ствари формализује основну гаранцију појединаца да добију надокнаду када управни органи ЕУ поступају незаконито или немарно. У складу са предметном одредбом ЕУ сноси одговорност за поступање њених институција и службеника (особља). „Институције“ у ствари представљају главне институције ЕУ и

³¹ Чланови 263. и 264. Уговора о функционисању Европске уније.

³² Овде треба указати да члан 340(2) Уговора о функционисању Европске уније не прецизира ко може покренути тужбу за надокнаду штете, док, с друге стране, члан 41(3) Повеље прецизира да право на надокнаду штете припада „сваком лицу“, тј. сваком физичком или правном лицу.

³³ Остаје спорно да ли се уклапа у овај појам, с обзиром на то да није реч о процедуралном праву.

оне су таксативно наведене у члану 13(1) Уговора о ЕУ.³⁴ Додатно, термин „институције“ је широко тумачен од стране судова ЕУ и обухвата не само институције наведене у члану 13(1) Уговора о ЕУ, већ и друге органе ЕУ основане Уговором, које су намењене да допринесу остваривању циљева ЕУ.³⁵ Поред тога, понашање службеника ЕУ може такође довести до одговорности ЕУ, али само ако делују „у вршењу својих дужности“. Треба имати у виду да је Суд правде ову одредбу уско тумачио тако да она обухвата само оне радње службеника које, на основу унутрашњег и директног односа, представљају неопходно проширење задатака поверених институцијама, па приватно понашање службеника не повлачи одговорност ЕУ.³⁶

Поступак за утврђивање да ли су испуњени услови за одговорност и досуђивање накнаде штете по члану 41(3) Повеље јесте тужба за надокнаду штете, за коју је искључиво надлежан Суд правде ЕУ,³⁷ при чему је у првом степену за одлучивање надлежан Општи суд, док у другом степену одлучује Суд правде.³⁸ Тужба се подноси против одговарајуће институције ЕУ ради надокнаде штете проузроковане њеним незаконитим понашањем или нечињењем, при чему рокови за подношење тужбе нису дефинисани самим Уговором, тако да је овде релевантна одредба члана 46 Статута Суда правде ЕУ, која наводи да право на тужбу истиче након пет година од настанка догађаја који су довели до такве тужбе.

По угледу на члан 340(2) Уговора о функционисању ЕУ, члан 41(3) Повеље не дефинише услове за одговорност ЕУ, већ је то остављено на судовима ЕУ да дефинишу, у складу са „општим принципима који су заједнички правима држава чланица“. Оваква дефиниција је дала значајну слободу судовима ЕУ да дефинишу услове одговорности. До сада, судови нису развили посебан приступ захтевима за надокнаду штете који је специфичан и прилагођен кршењима основних права, већ примењују исте услове као и за било које друго кршење права ЕУ.³⁹ У оквиру опште

³⁴ То су Европски парламент, Европски савет, Савет, Европска комисија, Суд правде Европске уније, Европска централна банка, Ревизорски суд.

³⁵ Paul Craig, *EU Administrative Law*, 3rd edition, Oxford University Press, 2018, p. 736.

³⁶ *Ibid.*, p. 750.

³⁷ Члан 268. Уговора о функционисању Европске уније.

³⁸ Члан 256. Уговора о функционисању Европске уније.

³⁹ Melanie Fink, Clara Rauegger, Joyce De Coninck, "The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy", *op. cit.*, p. 47.

вануговорне одговорности ЕУ за надокнаду штете по члану 340(2) Уговора о функционисању ЕУ, судови ЕУ су развили различите тестове за одговорност у зависности од тога да ли доносилац одлуке има дискреционо право или не.⁴⁰

У случају *Schöppenstedt*, суд је успоставио општи тест за надокнаду штете у оним случајевима где доносилац одлуке има одређено значајно дискреционо право, наводећи да вануговорна одговорност ЕУ претпоставља, у најмању руку, незаконитост радње за коју се тврди да је узрок штете, при чему подносилац захтева мора доказати да је штета настала флагрантним кршењем вишег правног правила ради заштите појединца.⁴¹ Овај услов је у ствари од самог старта постао најважнији контролни механизам који до данашњег дана користе судови ЕУ, при чему се његово значење временом мењало.⁴² Па тако, суд је потврдио своје становиште у случају *Bayerische HNL*, где је навео да ЕУ не сноси вануговорну одговорност за штету насталу појединцима осим уколико није дошло до довољно озбиљног кршења правног правила које има за циљ да додели права појединцима, при чему само утврђивање акта ништавим није довољно да ЕУ сноси одговорност за надокнаду штете.⁴³ Подносилац захтева за надокнаду штете је тако морао да докаже не само да су последице повреде биле озбиљне, у смислу висине претрпљене штете, него и да је начин повреде био арбитран.⁴⁴

Овај општи тест додатно је проширен и објашњен у случају *Brasserie du Pêcheur/Factortame*, где је суд навео да одлучујући тест за утврђивање да ли је повреда права ЕУ довољно озбиљна јесте то да ли је држава чланица или институција ЕУ очигледно и озбиљно прекршила ограничења свог дискреционог права.⁴⁵ Додатно, суд у овом случају објашњава да право ЕУ

⁴⁰ Paul Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., p. 738.

⁴¹ CJEU, case 5-71, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Council of the European Communities*, Judgement of 2 December 1971, ECLI:EU:C:1971:116, para. 11.

⁴² Paul Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., p. 741.

⁴³ CJEU, joined cases 83 and 94/76, 4, 15 and 40/77, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG and others v Council and Commission of the European Communities*, Judgement of 25 May 1978, ECLI:EU:C:1978:113, para. 4.

⁴⁴ Paul Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., p. 741.

⁴⁵ CJEU, joined cases C-46/93 and C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, Judgement of 5 March 1996, ECLI:EU:C:1996:79, para. 55.

даје право на надокнаду штете, али само када су испуњена три кумулативна услова: да прекршено правно правило има за циљ давање права појединцима; да повреда мора бити довољно озбиљна; и да мора постојати директна узрочна веза између повреде и штете коју су претрпеле оштећене стране.⁴⁶ Ова три услова су касније експлицитно потврђена и у случају *Bergaderm*, где је суд изједначио услове под којима институције ЕУ сnose одговорност са условима за одговорност држава чланица.⁴⁷ Суд је такође потврдио да одлучујући тест за утврђивање да ли је повреда права ЕУ довољно озбиљна, је то да ли је држава чланица или институција ЕУ очигледно и озбиљно прекршила ограничења свог дискреционог права.⁴⁸ С друге стране, суд је навео да када држава чланица или институција ЕУ има само знатно смањено, или чак никакво дискреционо право, само кршење права ЕУ може бити довољно да се утврди постојање довољно озбиљног кршења.⁴⁹ На крају, суд је објаснио и да општа или појединачна природа мере коју предузима институција није одлучујући критеријум за утврђивање граница дискреционог права које предметна институција ужива.⁵⁰ Оваква пракса Суда правде је потврђена и у наредним годинама, па су готово све одлуке доношене на основу судског става да право ЕУ даје право на надокнаду штете само када су испуњена сва три услова: да прекршено правно правило ЕУ мора бити намењено давању права појединцима; да повреда мора бити довољно озбиљна; и да мора постојати директна узрочна веза између повреде обавезе коју је сносио починилац и штете коју су претрпеле оштећене стране.⁵¹ Иако за тако нешто нема основа ни у примарном ни у секундарном праву ЕУ, суд је у својој даљој

⁴⁶ *Ibid.*, para. 51.

⁴⁷ CJEU, case C-352/98 P, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v Commission of the European Communities*, Judgment of 4 July 2000, ECLI:EU:C:2000:361, para. 42.

⁴⁸ *Ibid.*, para. 43.

⁴⁹ *Ibid.*, para. 44.

⁵⁰ *Ibid.*, para. 46.

⁵¹ CJEU, case C-312/00 P, *Commission of the European Communities v Camar Srl and Tico Srl*, Judgment of the 10 December 2002, ECLI:EU:C:2002:736, para. 53; CJEU, case C-472/00 P, *Commission of the European Communities v Fresh Marine Company A/S*, Judgment of 10 July 2003, ECLI:EU:C:2003:399, para. 25; CJEU, case C-234/02 P, *European Ombudsman v Frank Lamberts*, Judgment of 23 March 2004, ECLI:EU:C:2004:174, para. 48; CJEU, case T-193/04, *Hans-Martin Tillack v Commission of the European Communities*, Judgment of 4 October 2006, ECLI:EU:T:2006:292, para. 116.

пракси остао доследан свом становишту да одлучујући тест за утврђивање да ли је повреда права ЕУ довољно озбиљна, је то да ли је институција ЕУ очигледно и озбиљно прекршила ограничења своје дискреционе слободе, при чему уколико та институција има само знатно смањену, или чак никакву дискрециону слободу, само кршење права ЕУ може бити довољно да се утврди постојање довољно озбиљне повреде.⁵² У складу с тим, Суд правде је из сопствене судске праксе, а не из примарног или секундарног законодавства ЕУ, извео закључак да одлучујући тест за утврђивање да ли је дошло до такве повреде није индивидуална природа предметног акта, већ дискреционо право које је институцији било на располагању када је он усвојен.⁵³ Уколико би се оваква логика пренела на контекст основних права, то би значило да постоје повреде основних права које су неоправдане према праву основних права, али нису довољно озбиљне да би настала одговорност за надокнаду штете.⁵⁴ Ово је чак недавно истакнуто у предмету *Ombudsman v Staelen*, у коме је Општи суд у првостепеном поступку донео одлуку да Омбудсман нема дискреционо право у погледу поштовања принципа дужне пажње, па само кршење овог принципа је довољно да се утврди постојање „довољно озбиљног“ кршења.⁵⁵ Ипак, Суд правде у другостепеном поступку мења овакву одлуку наводећи да само „довољно озбиљно“ кршење, а не било какво кршење права ЕУ које штити појединце може довести до вануговорне одговорности ЕУ, при чему када је институцији ЕУ дато дискреционо право, само очигледно и озбиљно непоштовање ограничења тог дискреционог права од стране те одређене институције или органа може

⁵² CJEU, case C-312/00 P, *Commission of the European Communities v Camar Srl and Tico Srl*, Judgment of the 10 December 2002, ECLI:EU:C:2002:736, para. 54; CJEU, case C-472/00 P, *Commission of the European Communities v Fresh Marine Company A/S*, Judgment of 10 July 2003, ECLI:EU:C:2003:399, para. 26; CJEU, case C-234/02 P, *European Ombudsman v Frank Lamberts*, Judgment of 23 March 2004, ECLI:EU:C:2004:174, para. 49; CJEU, case T-193/04, *Hans-Martin Tillack v Commission of the European Communities*, Judgment of 4 October 2006, ECLI:EU:T:2006:292, para. 117.

⁵³ CJEU, Case C-312/00 P, *Commission of the European Communities v Camar Srl and Tico Srl*, Judgment of the 10 December 2002, ECLI:EU:C:2002:736, para. 55; CJEU, case C-198/03 P, *Commission of the European Communities v CEVA Santé Animale SA and Pfizer Enterprises Sàrl*, Judgment of 12 July 2005, ECLI:EU:C:2005:445, para. 66.

⁵⁴ Melanie Fink, Clara Rauchegger, Joyce De Coninck, “The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy”, *op. cit.*, p. 50.

⁵⁵ CJEU, case T-217/11, *Claire Staelen v European Ombudsman*, Judgment of 29 April 2015, ECLI:EU:T:2015:238, para. 86.

представљати „довољно озбиљно“ кршење права ЕУ.⁵⁶ Суд правде је такође утврдио да Општи суд није могао да одлучује о томе да ли су испуњени услови под којима ЕУ сноси вануговорну одговорност на основу повреде дужности поступања са дужном пажњом, а да при томе не узме у обзир област, околности или контекст у коме је та дужност наметнута тој институцији или органу ЕУ.⁵⁷ Сходно томе, може постојати понашање институција ЕУ које је незаконито и доводи до штете, али није „довољно озбиљно“ да би настала одговорност, па самим тим, одлучујуће питање за потребе одговорности за надокнаду штете није појединачна или општа природа усвојеног акта, већ дискреционо право које је институцији било на располагању када је он усвојен.⁵⁸

У случају *Animal Trading Company*, Општи суд је навео да судска пракса не признаје постојање аутоматске везе између одсуства дискреционог права институције ЕУ, с једне стране, и класификације повреде као довољно озбиљног кршења права ЕУ, с друге стране.⁵⁹ Другим речима, обим дискреционог права којим располаже институција ЕУ, иако је одлучујући, није једино мерило. У том смислу, суд је више пута утврдио да систем правила који је развио у вези са чланом 340(2) Уговора о функционисању ЕУ такође узима у обзир, пре свега, сложеност ситуација које треба регулисати и потешкоће у примени или тумачењу законодавства.⁶⁰ Конкретно, тамо где је дискреционо право Комисије ограничено, знатно смањено или чак непостојеће, суд је потврдио исправност испитивања сложености ситуација које треба регулисати од стране суда приликом процене да ли је повреда права ЕУ била довољно озбиљна. Из тога следи да само утврђивање неправилности коју управни орган, показујући уобичајену пажњу и марљивост, не би починио у сличним околностима, може учинити ЕУ одговорном.⁶¹ Стога је на суду да, након што прво утврди да ли је институција имала дискреционо право, узме у обзир сложеност ситуације коју треба регулисати, потешкоће у примени или тумачењу закона, јасноћу

⁵⁶ CJEU, case C-337/15 P, *European Ombudsman v Claire Staelen*, Judgment of 4 April 2017, ECLI:EU:C:2017:256, para. 37.

⁵⁷ *Ibid.*, para. 40.

⁵⁸ Paul Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., p. 742.

⁵⁹ CJEU, case T-333/10, *Animal Trading Company (ATC) BV and Others v European Commission*, Judgment of 16 September 2013, ECLI:EU:T:2013:451, para. 63.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

и прецизност прекршеног правила и да ли је учињена грешка била намерна или неопростива.⁶² Поред доказивања довољно озбиљног кршења, подносилац захтева за надокнаду штете мора доказати и узрочност и штету у својој тужби, без обзира на то да ли је оспорена мера дискреционе или недискреционе природе.⁶³ Па тако, у предмету *Ledra Advertising*, суд наводи да ЕУ може сносити вануговорну одговорност према члану 340(2) Уговора о функционисању ЕУ само ако је испуњено више услова, и то незаконитост понашања које се ставља против институције ЕУ, чињеница штете и постојање узрочне везе између понашања институције и штете.⁶⁴ И у предмету *Safa Nicu*, суд наводи да је на подносиоцу захтева да изнесе убедљив доказ о постојању и обиму штете коју тражи, као и о постојању довољно директне узрочне везе између понашања институције и наводне штете.⁶⁵ На тај начин, да би се вануговорна одговорност ЕУ могла утврдити, штета мора довољно директно проистећи из незаконитог понашања институција, при чему свака штета која се тражи путем тужбе за вануговорну одговорност ЕУ мора бити стварна и извесна.⁶⁶ Такође, подносилац захтева мора доказати не само да је деловање ЕУ проузроковало штету, већ и да ланац узрочности није прекинут ни од стране државе чланице ни од стране подносиоца захтева.⁶⁷

У једном од новијих случајева *Marián Kočner*, суд је потврдио раније становиште да ЕУ може сносити вануговорну одговорност према члану 340(2) Уговора о функционисању ЕУ само ако је испуњено више услова, и то постојање довољно озбиљног кршења правног правила које има за циљ да додели права појединцима, чињеница штете и постојање узрочне везе између кршења обавезе аутора дела и штете коју су претрпеле оштећене стране.⁶⁸ Што се тиче услова који се односи на захтев довољно озбиљног

⁶² *Ibid.*

⁶³ Paul Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., p. 746.

⁶⁴ CJEU, joined cases C-8/15 P to C-10/15 P, *Ledra Advertising Ltd and Others v European Commission and European Central Bank (ECB)*, Judgment of 20 September 2016, ECLI:EU:C:2016:701, para. 64.

⁶⁵ CJEU, case C-45/15 P, *Safa Nicu Sepahan Co. v Council of the European Union*, Judgment of 30 May 2017, ECLI:EU:C:2017:402, para. 62.

⁶⁶ *Ibid.*, para. 61.

⁶⁷ Paul Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., p. 747.

⁶⁸ CJEU, case C-755/21 P, *Marián Kočner v European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol)*, Judgment of 5 March 2024, ECLI:EU:C:2024:202, p. 117.

кршења правног правила ЕУ које има за циљ да додели права појединцима, одлучујући критеријум у том погледу јесте да је морало доћи до очигледног и озбиљног непоштовања граница дискреционог права утврђених прекршеним правилом.⁶⁹ У случају да орган ЕУ има знатно смањено, или чак никакво дискреционо право, само кршење права ЕУ може бити довољно да се утврди постојање довољно озбиљног кршења тог права, при чему неопростиве грешке, тешка непажња у вршењу дужности или очигледан недостатак пажње представљају такво кршење.⁷⁰ Суд закључује да процена која треба да се спроведе захтева да се узму у обзир област, околности и контекст у којима предметна обавеза пада на надлежни орган.⁷¹ Поред тога, суд наводи и да се мора посебно узети у обзир степен јасноће и прецизности прекршеног правила и мера дискреције коју то правило оставља органу, сложеност ситуације коју треба регулисати и потешкоће у примени или тумачењу законодавства.⁷²

У још једном од новијих случајева *Dyson*, суд је напоменуо да услови који морају бити испуњени да би ЕУ сносила вануговорну одговорност према члану 340(2) Уговора о функционисању ЕУ укључује захтев довољно озбиљног кршења правног правила које има за циљ да додели права појединцима.⁷³ Према мишљењу суда тај тест је задовољен када се утврди повреда која подразумева да је институција ЕУ очигледно и озбиљно прекршила ограничења постављена у њеном дискреционом праву.⁷⁴ Сходно томе, идентификација таквог кршења претпоставља да се утврди неправилност коју у сличним околностима не би починио управни орган који поступа са уобичајеном пажњом и марљивошћу.⁷⁵ Да би се утврдило да ли се кршење правног правила ЕУ треба сматрати довољно озбиљним, мора се узети у обзир област, околности и контекст у којима институција делује.⁷⁶ У зависности од околности сваког случаја, фактори које треба

⁶⁹ *Ibid.*, para. 126.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*, para. 127.

⁷² *Ibid.*, para. 128.

⁷³ CJEU, case C-122/22 P, *Dyson Ltd and Others v European Commission*, Judgment of 11 January 2024, ECLI:EU:C:2024:11, para. 47.

⁷⁴ *Ibid.*, para. 48.

⁷⁵ *Ibid.*, para. 49.

⁷⁶ *Ibid.*, para. 50.

узети у обзир у том погледу су, између осталог, степен јасноће и прецизности прекршеног правила и мера дискреције коју то правило оставља органима ЕУ, сложеност ситуације коју треба регулисати, потешкоће у примени или тумачењу законодавства и да ли је нека грешка у праву била оправдана или неопростива.⁷⁷ Дакле, мера дискреције коју је прекршено правно правило оставило органу ЕУ је само један од фактора које треба узети у обзир како би се утврдило да ли је тај орган починио довољно озбиљно кршење тог правила, па иако је то релевантан фактор, који се мора проценити у сваком случају, чињеница да прекршена одредба не оставља никакво дискреционо право не значи нужно да је то кршење довољно озбиљно.⁷⁸ Сходно томе, иако само кршење права ЕУ може у одређеним ситуацијама утврдити постојање довољно озбиљног кршења, када је прекршено правило оставило органу ЕУ само смањено или чак никакво дискреционо право, такав налаз може произаћи само из свих околности које окружују то кршење, где испитивање тих околности не открива ниједан други релевантан фактор који би могао омогућити да се утврди да кршење тог ограничења дискреционог права није било очигледно и озбиљно.⁷⁹

5) НАКНАДА ШТЕТЕ ПО ЧЛАНУ 41(3) ПОВЕЉЕ О ОСНОВНИМ ПРАВИМА

У једном од најновијих случајева *OC v European Commission*, подносилац тужбе је, између осталог, захтевао надокнаду штете по основу повреде принципа права на добру управу. У својој пресуди, Општи суд се најпре осврнуо на предуслове које је судска пракса утврдила као услов за надокнаду штете по основу вануговорне одговорности ЕУ, наводећи да је први услов за вануговорну одговорност ЕУ испуњен када се оспорено понашање односи на правно правило које има за циљ да појединцима додели права и када је кршење тог правног правила довољно озбиљно.⁸⁰ Општи суд даље образлаже да би се утврдило да ли је повреда довољно озбиљна, неопходно је утврдити да ли је орган ЕУ очигледно и озбиљно

⁷⁷ *Ibid.*, para. 51.

⁷⁸ *Ibid.*, para. 52.

⁷⁹ *Ibid.*, para. 54.

⁸⁰ CJEU, case T-384/20 RENV, *OC v European Commission*, Judgment of 1 October 2025, ECLI:EU:T:2025:925, para. 26.

прекршио ограничења своје дискреционе слободе, па је стога неопходно узети у обзир дискрециону слободу која је на располагању том органу, при чему, тамо где тај орган има знатно смањену или чак никакву дискрециону слободу, сама повреда права ЕУ може се сматрати довољно озбиљном повредом.⁸¹ У том смислу, Општи суд закључује да је на судовима ЕУ да узму у обзир сложеност ситуације, све потешкоће у процени или тумачењу законодавства које треба применити, степен јасноће и прецизности прекршеног правног правила, као и да ли је учињена грешка била намерна или неопростива.⁸² Што се тиче услова који се односи на саму штету, суд је подсетио да захтев мора да садржи информације које омогућавају идентификацију наводне штете и процену обима и природе те штете.⁸³ С тим у вези, штета за коју се тражи надокнада у тужби за утврђивање вануговорне одговорности ЕУ мора бити стварна и извесна, а на подносиоцу захтева је да је докаже, пружајући убедљиве доказе о њеном постојању и обиму.⁸⁴ Такође, на подносиоцу захтева је да достави и доказе о узрочној вези између поступања управног органа и настале штете.⁸⁵ Општи суд констатује да су судови ЕУ утврдили да ЕУ не може бити одговорна за било какву штету осим оне која је довољно директна последица лошег поступања надлежног управног органа, и да подносилац захтева мора доказати да штета не би ни настала да није било те повреде, као и да је та повреда била одлучујући узрок претрпљене штете.⁸⁶ Општи суд даље наводи да принцип добре управе сам по себи не даје права појединцима, осим када представља израз специфичних права као што су право да се нечији послови решавају непристрасно, праведно и у разумном року, право на саслушање, право на приступ досијеима или обавеза да се образложе одлуке, у сврху члана 41. Повеље, што је такође случај са дужношћу поступања са свом потребном пажњом, која је својствена принципу добре управе и обавезује надлежну институцију да пажљиво и непристрасно испита све релевантне чињенице случаја.⁸⁷ Обавеза марљивог поступања се генерално односи на поступке администрације ЕУ

⁸¹ *Ibid.*, para. 28.

⁸² *Ibid.*, para. 29.

⁸³ *Ibid.*, para. 182.

⁸⁴ *Ibid.*, para. 183.

⁸⁵ *Ibid.*, para. 184.

⁸⁶ *Ibid.*, para. 185.

⁸⁷ *Ibid.*, para. 126.

у њеним односима са јавношћу, што подразумева да администрација ЕУ мора деловати са пажњом и опрезом.⁸⁸ У конкретном случају, како би се закључило да ли постоји довољно озбиљно кршење дужности управног органа да поступа савесно, потребно је утврдити да ли је, тиме што није поступао са свом потребном пажњом и опрезом, он озбиљно и очигледно прекршио ограничења свог дискреционог права у вршењу својих овлашћења, па се стога морају узети у обзир сви аспекти који карактеришу предметну ситуацију, укључујући очигледност недостатка пажње који је показао управни орган, да ли је он био оправдан или неопростив, или да ли су закључци изведени из његовог испитивања били непримерени и неразумни.⁸⁹ С обзиром на то да је у конкретном случају непоступање са дужном пажњом очигледно, то кршење се не може сматрати оправданим, па из тога следи да чињенична грешка управног органа представља довољно озбиљно кршење дужности марљивог поступања, што може довести до њене одговорности по основу члана 340(2) Уговора о функционисању ЕУ.⁹⁰ Из тог разлога, Општи суд је закључио да дискрециона слобода органа ЕУ престаје када су у питању поштовања основних права,⁹¹ па је у конкретном случају утврдио да је орган ЕУ одговоран по основу вануговорне одговорности, и досудио износ нематеријалне штете подносиоцу захтева. Ово није први пут да Општи суд сугерише да је кршење основног права довољно озбиљно само по себи, сматрајући да управни органи немају дискреционо право у области основних права. Па тако, у предмету *Franchet and Byk*, Општи суд је закључио да повреда правних правила којима се крше основна права морају сматрати „довољно озбиљним“, будући да управни орган нема дискреционо право у погледу поштовања тих обавеза.⁹² Такође, и у предмету *Randa Chart*, Општи суд је навео да институције, органи, канцеларије и агенције ЕУ немају никакву дискрециону слободу у погледу поштовања принципа добре управе, па кршење тог принципа само по себи је довољно да се утврди постојање довољно озбиљног кршења у смислу

⁸⁸ *Ibid.*, para. 127.

⁸⁹ *Ibid.*, para. 164.

⁹⁰ *Ibid.*, para. 165–166.

⁹¹ *Ibid.*, para. 169.

⁹² CJEU, case T-48/05, *Yves Franchet and Daniel Byk v European Commission*, Judgment of 8 July 2008, ECLI:EU:T:2008:257, para. 219.

постојеће судске праксе.⁹³ Суд је такође навео да принцип добре управе, када представља израз посебног права као што је право да се нечији послови решавају непристрасно, праведно и у разумном року, како је дефинисано чланом 41. Повеље, мора се сматрати правним правилом ЕУ чија је сврха да појединцима додели права.⁹⁴ С друге стране, Суд правде се до сада никада није експлицитно изјаснио о питању да ли се тест „довољно озбиљног“ кршења примењује на кршење основних права, што би могло бити проблематично из неколико разлога. Најпре, у околностима када је тужба за надокнаду штете једина могућност за појединце да траже правну заштиту за кршења основних права која је починио орган ЕУ, право на делотворан правни лек из члана 47. Повеље може захтевати од суда да се у потпуности уздржи од примене захтева за „довољно озбиљно“ кршење, односно макар да снизи праг одговорности, имајући у виду да је Суд правде искључиво надлежан над незаконитим понашањем институција ЕУ, па не постоји други доступан правни лек за случајеве који се тичу „једноставних“ кршења основних права од стране ЕУ.⁹⁵ Тужба за надокнаду штете би се тако могла показати неопходном како би се осигурало потпуно поштовање права на делотворан правни лек у оквиру правног поретка ЕУ, посебно имајући у виду недостатке других директних начина обраћања Суду правде.⁹⁶ Такође, неке обавезе у вези са основним правима, као што су оне које произилазе из права на добру управу гарантованих чланом 41. Повеље, очигледно могу бити испуњене од стране (управних) органа ЕУ на исти начин као што би то могла бити од стране органа држава чланица.⁹⁷ Сама садржина члана 41. Повеље који прописује право на добру управу, у потпуности је заснована на судској пракси Суда правде, па је главни извор за тумачење ове одредбе судска пракса у вези са општим правним принципима и релевантним одредбама Уговора о функционисању ЕУ.⁹⁸

⁹³ CJEU, case T-138/14, *Randa Chart v European External Action Service*, Judgment of 16 December 2015, ECLI:EU:T:2015:981, para. 114.

⁹⁴ *Ibid.*, para. 113.

⁹⁵ Melanie Fink, Clara Rauchegger, Joyce De Coninck, “The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy”, *op. cit.*, p. 53.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 37.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 52.

⁹⁸ Paul Craig, “Article 41 – Right to Good Administration”. In: Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner, Angela Ward, (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2nd edition, Oxford: Hart Publishing, 2021, p. 1127.

Судови ЕУ су до сада основна права тумачили у односу на државе чланице као носиоце обавеза. Слично томе, и богата судска пракса Европског суда за људска права о тумачењу Европске конвенције о људским правима и основним слободама, која је релевантна за Повељу због њеног члана 52(3),⁹⁹ тренутно се искључиво бави обавезама држава чланица. На крају, и судска пракса домаћих (уставних) судова који могу водити тумачење права из Повеље која произилазе из уставних традиција заједничких државама чланицама, такође се искључиво бави обавезама држава чланица. Суд правде би тако могао потенцијално да развије посебан режим одговорности за штету специфичан за основна права, уз позивање на одредбу 47. Повеље, као и на приступе усвојене из уставних традиција држава чланица и Европског суда за људска права. Ово поготово када је у питању одговорност ЕУ по основу члана 41(3) Повеље којим је прописано да је ЕУ одговорна за надокнаду штете „у складу са општим принципима који су заједнички правима држава чланица“. Иако члан 41(3) Повеље само репродукује члан 340(2) Уговора о функционисању ЕУ и не мења услове под којима настаје одговорност, може бити основа за Суд правде да развије услове за одговорност у складу са захтевима основних права.¹⁰⁰ То би могло укључивати потпуно укидање захтева за довољно озбиљно кршење, успостављање (обориве) претпоставке озбиљности када су у питању (одређена) основна права или примену критеријума за утврђивање озбиљности који боље одговарају природи и сврси основних права.¹⁰¹ Ипак, треба имати у виду да Суд правде скоро никада није цитирао пресуде националних судова држава чланица, што значи да се суд намерно уздржава од цитирања ових пресуда како би избегао оптужбе за бирање пресуда или привилеговање пресуда једне или више држава чланица у односу на друге.¹⁰² Такође, у својим одлукама Суд правде се често позива на одредбе члана 51 Повеље и члана 6 Уговора о ЕУ, које наглашавају да Повеља не подразумева проширење надлежности ЕУ, чиме преноси јасну поруку да је

⁹⁹ Чланом 52(3) Повеље је прописано да уколико Повеља садржи права која одговарају правима загарантованим Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, значење и обим тих права биће исти као и они утврђени поменутом Конвенцијом.

¹⁰⁰ Melanie Fink, Clara Rauchegger, Joyce De Coninck, "The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy", *op. cit.*, p. 43.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 62.

¹⁰² Grainne de Burca, "After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?", *op. cit.*, p. 178.

свестан ограничења Повеље и да је у потпуности спреман да их се придржава, што доводи до потребе да се у сваком конкретном предмету разјасни основ за позивање на Повељу.¹⁰³ На тај начин, очигледно је да суд сматра да се његов легитимитет, а посебно прихватљивост његових пресуда за судове држава чланица, најбоље постиже одржавањем опрезног и минималистичког става, па подразумевани стил велике већине пресуда Суда правде остаје прилично формалистички и минималистички.¹⁰⁴ Уз то, изгледа да је тренутно главни фокус Суда правде на осигуравању прихватљивости његових пресуда за националне судове држава чланица, уз мање обзира према другим релевантним групама, укључујући странке у поступку и јавност.¹⁰⁵

6) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Судска пракса о члану 41(3) Повеље о основним правима је сувише мала да би се могао извући неки убедљивији закључак о томе да ли се право на надокнаду штете утврђено овим чланом може сматрати делотворним правним средством. С друге стране, управо мали број случајева пред Судом правде по основу овог члана, и то за период од преко 15 година рачунајући од дана ступања на снагу Лисабонског уговора, већ довољно указује о делотворности ове одредбе. Сама утемељеност овог члана на дугогодишњој доктрини вануговорне одговорности ЕУ која је заснована на члану 340(2) Уговора о функционисању ЕУ, а према којој се систем одговорности ЕУ развио у модел рестриктивне одговорности са високим прагом који даје предност институционалној дискрецији у односу на индивидуална права на надокнаду штете, у старту је одвратио велики број појединаца од разматрања опције да поднесу захтев за надокнаду штете по основу одредбе 41(3) Повеље о основним правима. У неколико малобројних случајева у којима су појединци покренули систем вануговорне одговорности ЕУ, тражећи надокнаду штете због повреде права на добру управу, судови ЕУ нису успоставили посебан систем одговорности за случај кршења основних права, већ су се ослонили на

¹⁰³ Sara Iglesias Sanchez, "The Court and the Charter: The Impact of the Entry into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights", *op. cit.*, pp. 1584–1585.

¹⁰⁴ Grainne de Burca, "After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?", *op. cit.*, p. 178.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 184.

постојећи тест одговорности који се примењује за случај кршења било ког правног правила ЕУ. Основ за овакво резонување судова је то што ни Повеља о основним правима ЕУ, ни Европска конвенција о људским правима и основним слободама, које обе гарантују право на делотворну судску заштиту, не искључују могућност да вануговорна одговорност ЕУ буде условљена утврђивањем одређених услова. Тако се и у случају кршења основних права захтева постојање „довољно озбиљног“ кршења правног правила које има за циљ да додели права појединцима, затим доказивање постојања и обима стварне и извесне штете, и на крају доказивање постојања директне узрочне везе између понашања институција ЕУ и настале штете. Испуњавање свих ових кумулативних услова у пракси оптерећује подносиоце захтева са значајним захтевима за доказивање које морају да савладају да би њихова тужба била успешна. При том, подносиоци захтева су били далеко успешнији тамо где није било дискреционог права органа ЕУ, под условом да су могли да докажу незаконитост, узрочност и насталу штету, али чак и тада су многи захтеви одбијени јер подносиоци нису могли да докажу потребну узрочност или штету.¹⁰⁶ На тај начин, упркос томе што је уоквирен као основно право, члан 41(3) Повеље има ограничен утицај због укоренење доктрине рестриктивне одговорности, па емпиријски докази до сада показују да захтеви за надокнаду штете остају ретко успешни пред судом. Овакав рестриктивни приступ судова ЕУ чини се строжији од многих националних права држава чланица, што је супротно хармонизујућем циљу Повеље. Међутим, не може се рећи да је помињање права на надокнаду штете у члану 41(3) Повеље остало сувишно, јер оно одражава важну улогу гарантованог основног права на добру управу у правном поретку ЕУ, при чему може помоћи судовима у даљем тумачењу и формулисању правила о вануговорној одговорности ЕУ у случају кршења основних права. Неке назнаке о томе смо видели у последњим пресудама Општег суда, у којима је заузео став да дискрециона слобода органа ЕУ престаје када су у питању поштовања основних права, па повреда правних правила којима се крше основна права морају се сматрати „довољно озбиљним“. Треба имати у виду да овакве одлуке Општег суда још увек нису добиле потврду од другостепеног Суда правде, али то не значи да његове будуће одлуке не би могле да реше ове недостатке у јачању заштите основних права, када је реч о надокнади штете појединцима који су претрпели повреде од стране институција или службеника ЕУ. Другим речима, иако члан 41(3) Повеље

¹⁰⁶ Paul Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., p. 757.

само репродукује члан 340(2) Уговора о функционисању ЕУ, и при том не мења услове под којима настаје одговорност за надокнаду штете, он може да подстакне Суд правде да развије услове за одговорност у складу са захтевима основних права, која у својој суштини представљају апсолутна права. Ипак, за сада се судска пракса није у потпуности померила у том правцу већ, уместо тога, Суд правде и даље даје приоритет континуитету у рестриктивном тумачењу вануговорне одговорности ЕУ и њеној институционалној дискрецији, у односу на заштиту основних права прокламованих у Повељи. Тиме је доктрина Суда правде, од ступања на снагу Лисабонског уговора, пропустила да се усклади са општим принципима која су заједничка за правне поретке држава чланица, па и даље одражава јединствено рестриктиван *sui generis* модел. Због тога, члан 41(3) Повеље још увек није прешао свој пут из декларативне кодификације у гаранцију, па упркос свом симболичком значају (још увек) не функционише као делотворан правни лек.

7) ИЗВОРИ

- “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, 2012/C 326/02, 26 October 2012.
- “Consolidated Version of the Treaty on European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 326/13, 26 October 2012.
- “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 326/47, 26 October 2012.
- “Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights”, *Official Journal of the European Union*, C 303/28, 14 December 2007.
- “Protocol (No 3) on the Statute of the Court of Justice of the European Union, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 115, 9 May 2008.
- Burca, Grainne de, “After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, Vol. 20, No. 2, pp. 168–184.
- Craig, Paul, “Article 41 – Right to Good Administration”. In: Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner, Angela Ward, (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2nd edition, Oxford: Hart Publishing, 2021, pp. 1125–1151.
- Craig, Paul, *EU Administrative Law*, 3rd edition, Oxford University Press, 2018.

- Fink, Melanie, Rauchegger, Clara, Coninck, Joyce De, "The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy". In: Melanie Fink, (ed.), *Redressing Fundamental Rights Violations by the EU The Promise of the 'Complete System of Remedies'*, Cambridge University Press, 2024, pp. 36–63.
- Iglesias Sanchez, Sara, "The Court and the Charter: The Impact of the Entry into Force of the Lisbon Treaty on the ECJ's Approach to Fundamental Rights", *Common Market Law Review*, 2012, Vol. 49, No. 5, pp. 1565–1611.
- Kanska, Klara, "Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights", *European Law Journal*, 2004, Vol. 10, No. 3, pp. 296–326.
- Lenaerts, Koen, "Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights", *European Constitutional Law Review*, 2012, Vol. 8, No. 3, pp. 375–403.
- Lock, Tobias, "Article 41". In: Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert, Jonathan Tomkin, (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford University Press, 2019, pp. 2204–2207.
- Tridimas, Takis, "Fundamental Rights, General Principles of EU law, and the Charter", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2014, Vol. 16, pp. 361–392.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Реформа јавне управе представља један од важних корака у поступку приступања Републике Србије ЕУ. У складу с тим, неки од принципа добре управе већ су имплементирани у домаћем законодавству, али њихова практична примена још увек је у развоју како у самој Европској унији, тако и у Републици Србији. Имајући у виду да пракса Суда правде ЕУ представља главни извор тумачења ових правних принципа, одлуке овог суда могу бити полазна основа и приликом одлучивања домаћих судова у овим стварима.

THE EFFECTIVENESS OF ARTICLE 41(3) OF CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION

Nenad VUKČEVIĆ*

Abstract: Article 41(3) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (EU) guarantees the right to compensation for damage caused by EU institutions or servants in the performance of their duties, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States. On the other hand, the question arises as to how effective this guaranteed right is in practice. Since the entry into force of the Lisbon Treaty, which made the Charter of Fundamental Rights legally binding, the General Court and the Court of Justice of the EU have continued to apply strict liability criteria, and claims for compensation for damage have rarely been successful before the courts. This paper critically assesses the effectiveness of Article 41(3) of the Charter of Fundamental Rights, which, despite being framed as a “fundamental right”, has had limited impact due to the entrenched doctrine of restrictive liability, according to which the EU courts prioritise institutional discretion over individual rights to compensation for damage. The result is a persistent gap between the symbolic value of Article 41(3) of the Charter of Fundamental Rights and its effectiveness. Nevertheless, some progress has been made in several recent cases before the General Court, which will be discussed in this article.

Keywords: right to good administration, Article 41(3) of the Charter of Fundamental Rights, non-contractual liability of the European Union, compensation for damages.

* Faculty of Law, UNION University in Belgrade, nenadvukcevic@yahoo.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-4189-2212>