

*Гордана Ђирковић, судијски приправник  
Основној суда у Брчком*

## ПРОЦЕСНА ЛЕГИТИМАЦИЈА ПРИВАТНИХ ТУЖИЛАЦА ПРЕД СУДОМ ЕУ ПОСЛЕ ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА

**Сажетак:** Тужба за пониженај је ефикасно правно средство приватних тужилаца у заштити њихових права. У члану 230, ставу 4 Уговора о оснивању ЕЗ постављени су услови процесне легитимације приватних тужилаца, према којима приватни тужилац мора бити непосредно и лично заинтересован за оспоравани акт. Неопходне услове, нарочито постојање личног интереса, није једноставно доказати. Суд правде је током година развио веома респективну праксу о процесној легитимацији приватних тужилаца.

Постојали су бројни покушаји промене тумачења Суда везано за процесну легитимацију приватних тужилаца, попут оних у случајевима УПА и Жежо-Квере, али без успеха. Као један од могућих разлога проивљења Суда либерализацији услова процесне легитимације, навођена је преоштерећеност у раду Суда.

Дугоочекивана реформа је уследила у виду Лисабонског уговора. Према члану 263, ставу 4 Уговора о функционисању ЕУ, приватним тужаоцима допуштено је да оспоравају регулативне акте који су од непосредног интереса за њих и не захтевају доношење извршних мера. Може се приметити да се нови услови процесне легитимације заснивају на разликовању законодавних и регулативних аката.

Очекивања приватних тужилаца нису испуњена доношењем Лисабонског уговора. Либерализација јесте учињена у погледу једне врсте аката, али се приватни тужаоци надају да ће Суд ЕУ кроз своју праксу у наредном периоду, учинити нове услове, а све у циљу ефикасне судске заштите приватних тужилаца.

**Кључне речи:** Лисабонски уговор, тужба за поништај, приватни тужиоци, процесна легитимација

## УВОД

Правна држава и владавина права представљају темеље европске цивилизације. Све савремене државе настоје, мање или више успешно, да их остваре, па тако и Европска унија, као творевина *sui generis*, која има елементе и државе и међународне организације.

Један од начина за постизање владавине права је контрола аката надлежних органа који одређеним субјектима додељују права и намећу обавезе. Контролом аката од стране независног и непристрасног органа, проверава се њихова законитост, а адресати се штите од незаконито наметнутих обавеза и од незаконитог укидања права. Судска контрола аката која не представља само декларацију, него је праћена и одговарајућим правним средствима, потврђује да су правом ограничени и они који стварају право.

Поступак за поништај аката Европске уније могу да покрену њене институције, државе чланице и физичка и правна лица. Физичка и правна лица као приватни тужиоци морају да испуне додатни услов и да докажу постојање правног интереса за поништај акта. У зависности од степена либерализације приступа приватних тужилаца Суду Европске уније, или ригорозности постављених услова, цени се место демократије на лествици вредности Европске уније.

Процесна легитимација приватних тужилаца код тужбе за поништај мењала се од оснивања Европске заједнице па до данас. Неке од тих измена су формалне и односе се на нумерацију чланова у оснивачким уговорима, а друге су суштинске и настале су недавно. Услови који ограничавају могућност оспоравања аката Заједнице од стране приватних тужилаца били су предмет бројних критика, које су стизале како од стране стручне јавности, тако и из самог Суда. Важећа регулатива о процесној легитимацији приватних тужилаца није потекла из богате праксе Суда, него је установљена Лисабонским уговором, а њена ефикасност ће се показати у наредном периоду.

Какав је био положај приватних тужилаца у време стварања Европске заједнице, како је пракса Суда ЕЗ утицала на њихову процесну легитимацију, шта је довело до промене настале у Лисабонском уговору, те да ли члан 263 Уговора о функционисању Европске уније решава старе, или отвара нове проблеме - одговоре на наведена питања даје овај рад.

## 1. ПРОЦЕСНА ЛЕГИТИМАЦИЈА ПРИВАТНИХ ТУЖИЛАЦА ПРЕМА УГОВОРУ О ОСНИВАЊУ ЕЗ

Уговором о оснивању Европске заједнице (у даљем тексту УЕЗ), за приватне тужиоце предвиђена су два начина за преиспитивање законитости аката институција Европске заједнице. Посредно оспоравање аката врши се иницијативом да национални суд упути Суду ЕЗ предлог за одлучивање о претходном питању, те путем приговора незаконитости, док је за непосредно преиспитивање аката намењен члан 230 УЕЗ<sup>1</sup> који регулише тужбу за поништај.

Да би тужба за поништај била успешна, непоходно је испунити неколико услова који се односе на акте подобне за поништај, субјекте који подносе тужбу, разлоге који указују на незаконитост, те рок у коме је дозвољено поднети тужбу. Акти који могу бити предмет тужбе за поништај су акти институција Заједнице који производе правна дејства, односно имају обавезујући карактер. Основи за поништај таквих аката могу да се односе на ненадлежност, повреду битних правила поступка, повреду Уговора или сваког другог правног прописа који се односи на његову примену, или на злоупотребу овлашћења.<sup>2</sup> Тужбу је неопходно поднети у року од два месеца од објаве акта, односно од сазнања тужиоца за акт.

Према слову Уговора, тужбу за поништај могу поднети државе чланице и институције Заједнице, без додатних услова, јер се сматра да се њих тиче сваки акт Заједнице, што их чини тзв. привилегованим тужиоцима. Са друге стране, тужба приватних тужилаца биће допуштена само онда када су испуњени посебни услови предвиђени чланом 230 УЕЗ, став 4:

„Свако физичко или правно лице може, под истим условима, покренути поступак против одлука донетих против њега, као и против одлука које су донете у виду уредбе или одлуке упућене неком другом лицу, а од непосредног и личног интереса су за њега.“

Дакле, процесна легитимација приватних тужилаца ограничена је већ у самом Уговору, а додатне границе постављене су у пракси Суда ЕЗ.

Физичка или правна лица могу да поднесу тужбу за поништај у три случаја:

– против одлука које су им упућене (ова ситуација није спорна, јер су тада тужиоци увек лично и непосредно погођени);

<sup>1</sup> Consolidated version of the Treaty Establishing The European Community, Official Journal C 325, 24 December 2002. У раду ће бити навођени чланови према Уговору из Нице (2001), који је важио све до ступања на снагу Лисабонског уговора (2009). Тужба за поништај у првобитном, Римском уговору (1957) била је регулисана чланом 173.

<sup>2</sup> УЕЗ, члан 230, став 2.

– против одлука донетих у виду уредбе, које су за њих од непосредног и личног интереса (оваквом формулацијом штите се интереси приватних тужилаца од намере институција да одлуку заодену у форму уредбе и тиме избегну њено оспоравање);

– против одлука упућених другом лицу, које су од непосредног и личног интереса за приватне тужиоце.

Већ на први поглед је јасно да је број аката које приватни тужиоци могу оспоравати мањи, и према Уговору, он подразумева само одлуке. Међутим, Суд је кроз своју богату праксу показао да и праве уредбе могу бити предмет поништаја, ако су од личног и непосредног интереса за тужиоца,<sup>3</sup> па чак и директиве,<sup>4</sup> иако су такви случајеви реткост.

### 1.1. Лични интерес

Највише потешкоћа приликом подношења тужбе за поништај, приватни тужиоци имају са доказивањем личног интереса код одлука упућених другим лицима, или уредби које су по својој суштини одлуке. Појам личног интереса није дефинисан у Уговору, стога је Суд установио његову садржину кроз своју праксу.

Пресуда у предмету *Плауман против Комисије (Plaumann v. Commission)*<sup>5</sup> постала је основа за тумачење личног интереса, а приватним тужиоцима поставила високе и тешко остварљиве стандарде. Тужилац у овом предмету био је немачки увозник клементина, који је оспоравао законитост одлуке Комисије упућене немачкој влади. Наиме, на иницијативу увозника, немачка влада поднела је Комисији захтев за обуставу убирања царина на клементине увезене из држава које нису чланице Заједнице. Да би друштво Плауман могло да оспорава законитост одлуке која није упућена њој, него другом лицу, било је потребно да докаже лични интерес. Суд је тужбу прогласио недопуштеном и своју одлуку аргументовао на следећи начин:

„Лица којима одлука није упућена могу тврдити да су за њу лично заинтересовани само ако их та одлука погађа због особина које су њима својствене, или околности које их издвајају од свих других лица, и ако су због тих фактора појединачно издвојени баш као и лица којима је одлука упућена. У овом случају, оспорена одлука погађа тужиоца као увозника клементина, односно, због привредне делатности којом се увек може бавити и свако друго лице, и која као таква не издваја тужиоца, у односу на оспорену одлуку, на исти начин као адресата.“<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Предмет С-309/89 *Codorniu v. Council*.

<sup>4</sup> Предмет Т-135/96 *UEAPME v. Council*.

<sup>5</sup> Предмет 25/62 *Plaumann v. Commission*.

<sup>6</sup> Превод аутора Г. Ђ.

Овако постављен тест за утврђивање личног интереса цитиран је у многим каснијим пресудама Суда, оставивши тако бројне приватне тужиоце без адекватне правне заштите.

## 1.2. Непосредни интерес

Да би приватни тужиоци стекли процесну легитимацију у поступку по тужби за поништај, неопходно је да за оспорени акт буду лично и непосредно заинтересовани. Ови услови су кумулативно постављени, чиме је додатно отежан положај приватних тужилаца. Показало се кроз праксу Суда, да тужиоци ипак имају мање проблема са доказивањем непосредног интереса. Такође, судска пракса о овом питању је уједначена, за разлику од одлука Суда о личном интересу, које су неконзистентне.

Непосредан интерес се јавља када између оспореног акта и промене правног положаја тужиоца постоји директна веза. У пракси, Суд је констатовао да лице коме одлука Заједнице није упућена, испуњава тест непосредног интереса, онда када адресат одлуке нема никаква дискрециона овлашћења приликом њене примене.<sup>7</sup>

Суд инсистира на одсуству адресатових дискреционих овлашћења, јер уколико он има могућност да поступи на начин другачији од оног устављеног у акту Заједнице, онда је приватни тужилац у непосредној вези са деловањем адресата, а не Заједнице.

## 1.3. Посебне области

Иако је судска пракса о утврђивању личног интереса, а тиме и процесне легитимације приватних тужилаца, критикована од стране стручне јавности и оцењена као ригорозна, постоје одређене области у којима је Суд благонаклон према приватним тужиоцима. Разлози за такво понашање Суда леже у природи оспораваних аката. Уредбе као општи акти, су регулативне природе, и пандан су законима у правним системима држава чланица. Поступак њиховог доношења је компликован и подразумева преговоре и компромисе, те је разумљива неспремност Суда да дозволи неограничено преиспитивање таквих аката. Са друге стране су акти управне природе, који нису регулативног карактера, и више се тичу појединаца, те је Суд тада склонији признавању процесне легитимације приватним тужиоцима.

---

<sup>7</sup> A. Albors-Llorens, The Standing of Private Parties to challenge Community Measures: Has The European Court Missed The Boat? *Cambridge Law Journal*, 62 (1), March 2003, pp. 72-92, стр. 75.

Уколико неко лице повреди одредбе Заједнице о конкуренцији,<sup>8</sup> спроводи се поступак утврђивања његове одговорности, о чему Комисија доноси одлуку. Процесна легитимација лица коме је одлука упућена, није спорна. Суд је кроз праксу установио да и лице коме одлука није упућена, али које има правни интерес, може поднети тужбу. Није неопходно да то лице испуни строго постављене услове о личном интересу, довољно је да на неки начин учествује у поступку доношења одлуке. Наиме, у предмету *Метро против Комисије (Metro v. Commission)*,<sup>9</sup> Метро је било друштво које поднело пријаву против свог конкурента, сматрајући да он крши одредбе Заједнице о конкуренцији. Након спроведеног поступка, Суд је установио да нема повреде Уговора о оснивању ЕЗ, и о томе донео одлуку. Суд је допустио тужбу друштва Метро против ове одлуке, сматрајући да је у интересу правде да лице, које је пријавом иницирало поступак доношења одлуке, може да се успротиви одлуци којом је његова пријава одбијена.

Посебан облик нелојане конкуренције страних предузећа, дампинг, подразумева продају робе на домаћем тржишту по цени знатно нижој него на сопственом тржишту, стога се овакво деловање страних предузећа спречава увођењем антидаминских царина. Поступак за увођење царина подразумева вођење истраге којој подлежу тачно одређени увозници и извозници, али уредба којом се уводи царина обавезује све увознике датог производа.<sup>10</sup> Управо због природе акта, који је уредба по форми, али садржи и елементе одлуке, Суд признаје процесну легитимацију произвођачу истог производа који је указао на дампинг пословање када је незадовољан уредбом,<sup>11</sup> као и увознику робе у Заједницу и извознику робе из треће државе, уз доказивање непосредног и личног интереса. Ако су тужиоци именовани у уредби, или су били подвргнути истрази,<sup>12</sup> или на неки други начин учествовали у поступку који је претходио доношењу уредбе, Суд сматра да имају лични и непосредни интерес и тужбе су допуштене.

Уговором о оснивању ЕЗ регулисани су дозвољени облици државне помоћи друштвима, као и они којима се крши лојална конкуренција. Одлуку о регуларности државне помоћи доноси Комисија и упућује је држави чланици, те свако лице које жели оспорити ту одлуку мора доказати лични и непосредни интерес. Учешће у поступку који претходи доношењу одлуке и у овој области, довољно је за доказивање процесне легитимације. Тако на пример, лице које је покренуло поступак за испитивање регуларно-

<sup>8</sup> УЕЗ, члан 81 и 82.

<sup>9</sup> Предмет 26/76 *Metro v. Commission*.

<sup>10</sup> М. Станивуковић, *op. cit.*, стр. 82.

<sup>11</sup> Предмет 264/82 *Timex v. Council and Commission*.

<sup>12</sup> Предмети 239/82 и 275/82 *Allied Corporation and others v. Commission*.

сти државне помоћи и није задовољно одлуком Комисије, има процесну легитимацију,<sup>13</sup> као и лице коме није одобрена државна помоћ на основу одлуке Комисије.

Као што постоје области у којима је Суд спреман да ублажи услове неопходне за допуштено тужбе приватних тужилаца, тако постоје области у којима Суд не пристаје на компромисе. Заштита животне средине, једно је од поља на којима Суд није показао вољу за променама, чиме је приватне тужиоце оставио без директне правне заштите. У предмету *Casevii Фондације Гринпис и дрући њрошв Комисије (Stiching Greenpeace and others v. Commission)*,<sup>14</sup> и Првостепени суд и Суд ЕЗ сложили су се да приватни тужиоци, појединци и удружења, не могу подносити тужбу за поништај у циљу заштите јавног интереса, те тужбу прогласили недопуштеном због недостатка процесне легитимације. Првостепени суд истакао је да Гринпис и други тужиоци не испуњавају услове постављене у пресуди *Плауман*, и одбио њихов нови предлог за утврђивање личног интереса. Истакао је да удружења за заштиту колективних интереса не могу сама имати непосредан и лични интерес, него тек онда када њихови чланови испуњавају неопходне услове. Страх да ће бити преплављен тужбама од стране појединаца и удружења који неће штитити лични, него јавни интерес, нагнао је Суд на овакву одлуку, а налажење адекватног начина правне заштите животне средине, препуштено је државама чланицама.

Занимљиво је поменути и процесну легитимацију локалних заједница. Према члану 230 УЕЗ, локалне заједнице се не издвајају као посебни тужиоци, те је Суд у својој пракси дао тумачење њиховог положаја и објаснио њихову двоструку природу. Када је у питању непосредна примена права Заједнице, према којој правна и физичка лица могу да се позивају на право Заједнице пред националним судовима, локалне и регионалне заједнице се сматрају деловима држава, односно припадају јавној сфери. Као последица тога, правна и физичка лица могу поднети тужбу пред националним судовима против локалних заједница, због неспровођења директива.<sup>15</sup> Са друге стране, када подносе тужбу за поништај пред Судом ЕЗ, локалне заједнице се сматрају непривилегованим тужиоцима и морају да докажу непосредан и лични интерес како би њихова тужба била допуштена. Да тужба локалне заједнице и државе чланице не може бити једнако третирана, и да се државом, као привилегованим тужиоцем сматрају само владе држава, потврдио

<sup>13</sup> Предмет 169/84 *COFAZ v. Commission*.

<sup>14</sup> Предмет C-321/95 P *Stiching Greenpeace and others v. Commission*.

<sup>15</sup> J. Hojnik, R. Knez, Non-Privileged Applicants: Local Communities as Applicants of the Annulment Action before the European Court of Justice, *Lex Localis - Journal of Local Self Government*, Vol. 7, No. 3, July 2009, pp. 283 – 306, стр. 285.

је Суд у пресуди *Регија Сицилија против Комисије (Regione Siciliana v. Commission)*.<sup>16</sup>

На први поглед делују убедљиво аргументи Суда истакнути у појединим пресудама, да он не може чинити уступке ван Уговором одређених граница, да је задатак држава чланица да регулишу процесну легитимацију странака путем измена Уговора, али ако анализирамо детаљније рад Суда, видећемо да Уговор о оснивању ЕЗ није граница његовој креативности. Кроз своју праксу Суд је установио нека правила која нису била присутна у Уговору - начело непосредног дејства примарног права Заједнице пред националним судовима,<sup>17</sup> начело приоритета права Заједнице над националним правима,<sup>18</sup> одговорност државе чланице за штету коју приватна лица трпе због повреде права Заједнице.<sup>19</sup> Када је реч о тужби за поништај, Суд је проширио листу субјеката који се могу појавити пред Судом, у односу на Уговор о оснивању ЕЗ. Чак и појам личног интереса из члана 230, става 4 УЕЗ, чијој се реформи више пута супротставио, дефинисао је сам Суд.

## 2. ПОКУШАЈ РЕФОРМЕ ПРОЦЕСНЕ ЛЕГИТИМАЦИЈЕ

Након вишегодишње праксе Суда, положај приватних тужилаца у поступку за поништај, није био на завидном нивоу. Приватни тужиоци могу да оспоравају одлуке њима упућене без додатних услова, а одлуке упућене другим лицима, одлуке у форми уредбе, те у посебним случајевима, праве уредбе, само уз испуњавање услова личног и непосредног интереса. Највише потешкоћа су приватни тужиоци имали са доказивањем личног интереса код правих уредби, за које су били непосредно заинтересовани.

У једном таквом предмету, *Унија ситних пољопривредних произвођача (УПА) против Савета (Unión de Pequeños Agricultores (UPA) v. Council)*,<sup>20</sup> тужиоци су покренули питање ефикасне правне заштите, у нади да ће променити дотадашњу судску праксу у своју корист. Отежан приступ приватних тужилаца Суду, већ је дуже времена био предмет критике стручне јавности, али државе чланице нису реаговале приликом измена Уговора о оснивању ЕЗ, те су се промене очекивале од Суда.

Тужилац у овом предмету је УПА, организација која заступа интересе ситних пољопривредних произвођача у Шпанији. У поступку пред Првостепеним судом, захтеван је поништај уредбе Савета којом су укинуте суб-

<sup>16</sup> Предмет C-417/04 P *Regione Siciliana v. Commission*.

<sup>17</sup> Предмет 26/62 *Van Gend En Loos v. Nederlandse administratie der belastingen*.

<sup>18</sup> Предмет 6/64 *Costa v. ENEL*.

<sup>19</sup> Предмети C-6/90 и 9/90 *Francovich v. Italy*.

<sup>20</sup> Предмет C-50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores (UPA) v. Council*.

венције произвођачима маслиновог уља. Првостепени суд је усвојио приговор Савета и тужбу прогласио недопуштеном, због тога што УПА није имала лични интерес за поништај уредбе. Против решења Првостепеног суда којим се њена тужба одбацује, УПА је поднела жалбу Суду ЕЗ, у којој је истакнуто да, иако УПА нема лични интерес према дотадашњим критеријумима Суда, одбацивање њене тужбе представља кршење права на делотворан правни лек. Наиме, УПА нема могућности да покрене поступак пред националним судовима, и тако се на посредан начин заштити, јер уредба Савета не захтева доношење извршних мера. Право на делотворан правни лек је једно од основних права, и чини део правног поретка Заједнице, те је Првостепени суд био дужан испитати да ли УПА има алтернативни правни лек.

Доношењу пресуде Суда ЕЗ у предмету *УПА*, претходило је мишљење општег правобраниоца Франсиса Џејкобса<sup>21</sup> (F.G. Jacobs), у коме је истакнута важност непосредне правне заштите и указано на недостатке посредне правне заштите, те предложен нови тест за утврђивање личног интереса. Сматрајући да поступци пред националним судовима не обезбеђују ефикасну судску заштиту приватним тужиоцима, Џејкобс наводи неколико недостатака члана 234 Уговора о оснивању ЕЗ: национални судови нису овлашћени да акте Заједнице оглашавају ништавим, нити да изричу привремене мере,<sup>22</sup> приватни тужиоци умногоме зависе од воље националних судова - да ли ће ти судови упутити предлог за одлучивање о претходном питању; ако га и упуте, могу у свом питању ограничити проблематику, а чак и највише инстанце склоне су грешкама у процени потребе за упућивањем предлога; трошкови и трајање поступка су дужи него код тужбе за поништај.<sup>23</sup> Као посебан недостатак у појединим случајевима, општи правобранилац истиче немогућност вођења поступка пред националним судовима. Када је реч о актима Заједнице, каква је управо и уредба оспоравана у овом предмету, који не захтевају доношење извршне мере од стране националних власти, приватни тужиоци остају без акта који би могли оспоравати пред националним судовима. Једини начин да издејствују вођење поступка, у коме би могли иницирати упућивање предлога за одлучивање о претходном питању, је свесна повреда закона. Звучи парадоксално да приватни тужиоци могу приступити Суду тек када прекрше закон.<sup>24</sup> Као нај-

<sup>21</sup> Ф. Г. Џејкобс је обављао функцију општег правобраниоца у Суду ЕЗ од октобра 1988. до јануара 2006. године. Данас је професор Европског права на Лондонском универзитету. Аутор је више чланака и уџбеника. Један је од најугицајних општих правобранилаца у историји Суда ЕЗ.

<sup>22</sup> *Opinion of the Advocate General* у предмету C-50/00 P *UPA v. Council* (2002), пасус 41.

<sup>23</sup> *Ibidem*, пасус 44.

<sup>24</sup> *Ibidem*, пасус 43.

боље решење, Џејкобс предлаже увођење новог теста за утврђивање личног интереса, чиме се не одступа од Уговора, а напустила би се неоправдано строга тадашња пракса. Лице поседује лични интерес за поништај мере Заједнице, ако због нарочитих околности у којима се оно налази, мера има, или може да има, значајно негативно дејство на његове интересе.<sup>25</sup>

Мишљење општег правобраниоца не обавезује Суд ЕЗ. Без обзира на то што Суд ЕЗ у овом предмету није прихватио предложено мишљење, оно је имало одјека у широј јавности. Стручњаке је нагнало на дубље размишљање о ефикасности судског система, приватним тужиоцима улило наду у дугоочекиване промене, чак се одразило и на пресуду Првостепеног суда у предмету *Жежо-Квере*.

Упркос притисцима који су стизали годинама од стране правних експерата, од општег правобраниоца у предмету *УПА*, и одлуке Првостепеног суда у предмету *Жежо-Квере* (мај, 2002), Суд ЕЗ је остао неумољив и још одлучнији у својој намери да стави тачку на различите покушаје реформисања процесне легитимације приватних тужилаца, и то је показао доношењем пресуде у предмету *УПА*, јула 2002. године. Суд започиње пресуду подсећањем да приватни тужиоци могу оспоравати уредбе као мере опште примене, онда када дата мера утиче на поједина физичка или правна лица, због одређених особина које су само њима својствене, или због чињеничне ситуације која их разликује од свих осталих лица, и лично их издваја на исти начин као да је њима упућена. Дакле, Суд не одустаје од теста за утврђивање личног интереса постављеног у пресуди *Плауман*, и јасно показује да не прихвата предложени тест општег правобраниоца Џејкобса. Међутим, Суд истиче да Европска заједница почива на владавини права, те да су њене институције подвргнуте судској контроли, а појединци су овлашћени на ефикасну судску заштиту. Право на делотворан правни лек, гарантовано је и Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. Суд не сматра да је ово право појединаца угрожено услед немогућности директног оспоравања путем тужбе за поништај, јер Уговор о оснивању ЕЗ установљава потпун систем правних лекова. Суд признаје да не могу сва лица непосредно оспоравати акте Заједнице, али не сматра да су тиме угрожена њихова права, јер им је доступан посредан начин.<sup>26</sup> Тиме се оглушује о мишљење општег правобраниоца у коме је детаљно образложено више недостатака посредног оспоравања. Међутим, Суд наставља да инсистира на важности посредног оспоравања аката, и напомиње да је на државама чланицама да успоставе систем правних средстава и поступака који обезбеђује поштовање права на ефикасну судску заштиту, на шта их

<sup>25</sup> *Ibidem*, пасус 60.

<sup>26</sup> *Ibidem*, пасус 40.

обавезује начело искрене сарадње прокламовано у члану 10 Уговора о оснивању ЕЗ.

Пресуда Првостепеног суда у предмету *Жежо-Квере* (мај, 2002), представља још један покушај реформисања судске праксе о личној заинтересованости приватних тужилаца код тужбе за поништај. Временски гледано, пресуда Првостепеног суда донета је након мишљења општег правобраниоца Џејкобса, али пре доношења одлуке Суда ЕЗ у предмету *УПА*, што је утицало на њену садржину.

Тужилац у овом предмету, рибарско друштво Жежо-Квере (*Jégo-Quééré*), поднело је тужбу за поништај уредбе Комисије којом се одређује минимална величина рибарских мрежа, које се користе у одређеним водама Заједнице, а све у циљу смањења количине улова младих ослића. Тужени, Комисија, поднела је приговор недопуштености тужбе, јер сматра да тужилац не поседује услов личног интереса, неопходан за оспоравање уредби као општих аката, те да туженом стоји на располагању посредна средства заштите. Тужилац у својим аргументима напомиње да оспоравана уредба не захтева извршне мере у националном праву, те није могуће искористити посредан начин заштите предвиђен чланом 234 УЕЗ. То води ка закључку да друштво Жежо-Квере остаје без права на делотворан правни лек, који је гарантован члановима 6 и 13 ЕКЉП.

Суд ЕЗ је истакао у ранијим пресудама<sup>27</sup> да Заједница почива на владавини права, и има установљен потпун систем правних лекова, а да је право на делотворан правни лек део уставне традиције држава чланица и гарантовано члановима 6 и 13 ЕКЉП. Стога је Првостепени суд сматрао својом обавезом да испита да ли је заиста повређено право тужиоца на делотворан правни лек. Утицај мишљења општег правобраниоца Џејкобса, јасно долази до изражаја кад Првостепени суд прихвата недостатке посредног оспоравања законитости аката, и закључује да тужилац неће имати делотворан правни лек ако се његова тужба за поништај прогласи недопуштеном.<sup>28</sup> Попут општег правобраниоца Џејкобса, и Првостепени суд предлаже нови тест за утврђивање личног интереса приватних тужилаца.

Физичко или правно лице биће лично заинтересовано за мере опште примене које га непосредно погађају, ако оспорене мере утичу на његов правни положај, на начин који је одређен и непосредан, и притом ограничавају његова права, или му намећу обавезе.<sup>29</sup> Овако формулисан нови тест Првостепеног суда, испуњавао је тужилац, Жежо-Квере, те је његова

<sup>27</sup> Предмет 294/83 *Parti ecologiste "Les Verts" v. European Parliament*; предмет 222/84 *Johnston* (1986).

<sup>28</sup> Предмет T-177/01 *Jégo-Quééré v. Commission*, (2002), пасус 43.

<sup>29</sup> *Ibidem*, пасус 51.

тужба проглашена допуштеном. У односу на предложени тест општег правобраниоца Џејкобса, тест Првостепеног суда је ограниченог домета. Односи се само на мере опште примене, неопходно је да мера ограничава права појединца или му намеће обавезе, а начин на који мера погађа интересе појединца, мора да буде одређен и непосредан, а не потенцијалан, као у мишљењу Џејкобса. Иако је мишљење општег правобраниоца било подстицај Првостепеном суду да и он направи корак на путу реформи процесне легитимације, он је ипак настојао да донесе пресуду коју ће одобрити Суд ЕЗ. Упркос томе, Суд ЕЗ је већ у пресуди у предмету *УПА*, два месеца касније, показао своје ставове по том питању, а потом их потврдио пресудом у предмету *Жежо-Квере*, априла 2004. године. Да се пресуде Суда не могу изоловано посматрати, те да их је неопходно ставити у временски и просторни оквир, потврђује управо пресуда из априла 2004. године. На садржину пресуде утицала је чињеница да је 18. јула 2003. јавности презентован нацрт Устава за Европу,<sup>30</sup> у коме је представљен измењени члан 230, став 4, о процесној легитимацији приватних тужилаца.

Основ пресуде *Жежо-Квере* (2004), Суд је пронашао у својој ранијој одлуци у предмету *УПА*, те поново истиче да појединци јесу овлашћени на ефикасну судску заштиту, која је гарантована уставима држава чланица, члановима 6 и 13 ЕКЉП, и ранијим судским одлукама. Из тог разлога Уговором је установљен потпун систем правних лекова, у члановима 230, 234 и 241. На државама чланицама стоји обавеза да успоставе систем правних лекова који омогућава ефикасну судску заштиту, чему их опомиње и члан 10 УЕЗ, односно, начело сарадње. Није могуће недостатак правног лека пред националним судовима, надокнадити допуштеношћу тужбе за поништај.<sup>31</sup> О увођењу новог теста за утврђивање личног интереса приватних тужилаца, није било никаквог помена. Пресуда Суда ЕЗ била је последња нада да ће Суд ЕЗ преокренути дотадашњу праксу у корист приватних тужилаца. Недостатак овакве пресуде Суда огледа се у томе што Суд не сматра да рестриктивни услови из четвртог става члана 230 УЕЗ, угрожавају право на ефикасну судску заштиту. Критеријуми из пресуде *Плауман* су хијерархијски надређени праву на ефикасну судску заштиту.<sup>32</sup>

Након вишегодишње судске праксе о процесној легитимацији приватних тужилаца, релативно уједначене и тешко промењиве, уследила је реакција држава чланица.

<sup>30</sup> Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, CONV 850/03.

<sup>31</sup> Предмет C-263/02 P *Jégo-Quéré v. Commission*, пасуси 29-33.

<sup>32</sup> С. Kombos, A Paradox in the Making: Detecting Something Positive in *UPA* under the *Ten Kate* effect, *European Law Journal*, Vol 15, No. 4, July 2009, pp. 506-535, стр. 515.

### 3. ПРОЦЕСНА ЛЕГИТИМАЦИЈА ПРИВАТНИХ ТУЖИЛАЦА ПРЕМА ОДРЕДБАМА УСТАВА ЗА ЕВРОПУ

Расправа о потреби реформе члана 230 УЕЗ, која је редовно заузимала место у круговима правних експерата, достигла је свој врхунац на Конвенцији за време израде предлога Устава за Европу. Како су се прилике и циљеви Европске заједнице променили од времена њеног оснивања, тако се јавила потреба за стварањем Устава, јер је Заједница имала већ многа државна обележја. На Конвенцији је изнето неколико предлога како би требало формулисати процесну легитимацију приватних тужилаца. Могли су се чути предлози увођења нове врсте тужбе, модификација постојећег члана 230 УЕЗ, или пак, увођење додатних обавеза за државе чланице. Након разматрања изнетих предлога, узевши у обзир све предности и недостатке, креатори Устава за Европу, формулисали су члан III-365, став 4, следбеника члана 230, става 4 УЕЗ:

„Свако физичко или правно лице може, под истим условима, покренути поступак против аката који су му упућени, или су од непосредног и личног интереса за њега, као и против регулативних аката, који су од непосредног интереса за њега, и не захтевају извршне мере.“

Творци Устава за Европу показали су јасну намеру да не либерализују оспоравање законодавних аката, те су задржани услови личног и непосредног интереса, док је услов личног интереса изостављен приликом испитивања законитости регулативних аката. Уместо термина „регулативни акти“, био је предложен и појам „аката опште примене“, али се дошло до закључка да он није погодан, јер су и законодавни акти, акти опште примене.

У првом делу Устава за Европу, наведене су врсте правних инструмената које ће Унија да користи у вршењу својих овлашћења. Ту спадају европски закони, европски оквирни закони, европске уредбе, европске одлуке, препоруке и мишљења. На основу наведене поделе, следи да су акти који се упућују физичким и правним лицима, заправо, европске одлуке. Акти за чије је оспоравање неопходно доказати лични и непосредни интерес, су европски закони и европски оквирни закони, јер они спадају у групу легислативних аката, који се не достављају појединцима. Последња формулација из члана III-365, става 4, којом се захтева постојање непосредног интереса, односи на тужбе за поништај европских уредби. Није у потпуности јасно, шта друго би могло да се подразумева под појмом „регулативни акти“.<sup>33</sup> Наиме, појам регулативних аката није дефинисан у

<sup>33</sup> M. Varju, The Debate on the Future of the Standing under Article 230 (4) TEC in the European Convention, *European Public Law*, Vol. 10, issue 1, 2004, pp. 43-56, стр. 54.

Уставу за Европу, и такав термилошки пропуст баца сену на члан III-365, став 4.

Иако су у ранијој пракси Суда, приватни тужиоци имали највише потешкоћа са доказивањем личног интереса, либерализација која је извршена у новом члану Устава за Европу, не огледа се у дефинисању новог теста за утврђивање личне заинтересованости, као што су то раније предлагали општи правобранилац Џејкобс и Првостепени суд. Настала промена заснива се једино на природи акта Заједнице, односно, да ли је оспоравани акт законодавне или регулативне природе. Услови личног и непосредног интереса, и даље ће бити препреке приватним тужиоцима на путу ка испитивању законитости (уставности) законодавних аката Заједнице.

Предлог Устава био је изложен јавности 2003. године, а Уговор о успостављању Устава за Европу, потписан је 2004. године након чега је уследила његова ратификација. Испоставило се да политичка ситуација у Европској унији није довољно сазрела за ступање на снагу таквог документа, што се показало одбијањем грађана Француске и Холандије да искажу подршку Уставу на референдуму. Након негативних исхода референдума, и неуспеле ратификације, Устав за Европу је одбачен, те су настањени преговори о устројству и овлашћењима Европске уније, између њених држава чланица.

#### 4. РЕФОРМСКИ ПРОЦЕС – ЛИСАБОНСКИ УГОВОР

Лисабонски уговор потписало је двадесет и седам држава чланица, 13. децембра 2007. године. Да би Лисабонски уговор ступио на снагу било је неопходно да га ратификују све државе чланице, према процедури националног права. Његова судбина била је неизвесна готово две године, све док и последња држава чланица, Чешка, није потврдила Уговор у свом праву. Лисабонски уговор најзад ступа на снагу 1. децембра 2009. године.

Уговор из Лисабона предвиђа измене и допуне Уговора о оснивању Европске уније (Мастрихт, 1992) и Уговора о Европској заједници (Рим, 1957. са каснијим изменама), који сада носи назив Уговор о функционисању Европске уније (УФЕУ).

Лисабонски уговор назван је и Реформским уговором, због бројних новина које су уведене, а које се односе на институције Европске уније, у циљу њиховог ефикаснијег функционисања и јачања демократизације. Као и други поступци пред Судом Европске уније, и поступак по тужби за поништај, претрпео је одређене измене. Уместо ранијег члана 230 УЕЗ, ову материју сада регулише члан 263 УФЕУ. Новине се односе на субјекте који се могу наћи у улози тужиоца и туженог, а за појединце је нарочито

значајан нови став 4 члана 263 УФЕУ, којим се уређује њихова процесна легитимација.

Одредбе Лисабонског уговора које уређују процесну легитимацију појединаца, идентичне су са одредбама члана III-365, става 4 Устава за Европу. Иако Устав за Европу није ступио на снагу, његова садржина изложена је јавности и том приликом упућене су извесне критике. Творци Уговора из Лисабона нису узели у обзир изречене сугестије и критике, и упркос временском размаку од неколико година, садржину члана III-365, става 4 Устава, приказали су сада као члан 263, став 4 УФЕУ. Члан на који ће се, у будућности, позивати приватни тужиоци приликом заштите својих права, има следећу садржину:

„Свако физичко или правно лице може, под условима предвиђеним у првом и другом ставу, покренути поступак против аката који су му упућени, или су од непосредног и личног интереса за њега, као и против регулативних аката, који су од непосредног интереса за њега, и не захтевају извршне мере.“<sup>34</sup>

Према новој формулацији из Уговора о функционисању Европске уније, приватни тужиоци могу понети тужбу за поништај против:

- аката који су им упућени;
- законодавних и регулативних аката, ако докажу непосредни и лични интерес;
- регулативних аката, који не захтевају извршне мере, ако докажу непосредни интерес.

Прва ситуација је јасна и као таква постојала је и у члану 230 УЕЗ. Акти који се упућују приватним тужиоцима су одлуке, и они увек имају процесну легитимацију за њихово преиспитивање. Међутим, ни према члану 263, ставу 4 УФЕУ, појединци не могу оспоравати одлуке упућене другим лицима, осим ако не докажу постојање непосредног и личног интереса.

Могућност оспоравања законодавних и регулативних аката, који захтевају доношење извршних мера, остаје непромењена, и остварљива је само уз постојање непосредног и личног интереса. Према члану 288 УФЕУ, у вршењу своје надлежности, институције Европске уније доносе следеће правне акте: уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења. Појам законодавних аката објашњен је у члану 289 УФЕУ, и подразумева правне акте донете по законодавној процедури. Оно што није изложено у Уговору, и оставља се Суду ЕУ на тумачење, је појам регулативних аката.

<sup>34</sup> Consolidated version of the Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, Volume 51, 2008/C 115/01.

Приватни тужиоци могу оспоравати акте Уније, без доказивања личног интереса, када су испуњени следећи услови:

- оспоравана мера је регулативни акт;
- од непосредног је интереса за тужиоца;
- не захтева доношење извршних мера.

Новој формулацији члана 263 УФЕУ упућене су критике да изазива термиолошку забуну и да није у складу са принципом ефикасне судске заштите. Термиолошка конфузија настаје због чињенице да појам регулативних аката не постоји у Уговору о функционисању Европске уније. Уговором је дефинисан појам законодавних аката, па се *argumentum a contrario* може закључити, да регулативни акти нису законодавни акти. За разлику од Устава за Европу, Лисабонски уговор не набраја врсте законодавних аката, па тако, примера ради, уредба може да буде донета и по законодавној процедури, али и као делегирани или извршни акт.<sup>35</sup> Да су творци Лисабонског уговора имали на уму да олакшају појединцима само оспоравање управних аката, а не и законодавних, потврђује и терминологија у државама чланицама. Енглески назив *regulatory act*, одговара француском термину *actes réglementaires* и немачкој верзији *Rechtsakte mit Verordnungsscharacter*, и користе се у националним правним системима искључиво за незаконодавне акте.<sup>36</sup> Ипак, овакве термиолошке недоумице не воде правној сигурности. Осим термиолошких тешкоћа, није једноставно утврдити ни да ли је оспоравани акт законодавне или регулативне природе.

Као прихватљивије решење од постојећег предложено је, да се појединцима омогући оспоравање било ког акта, и законодавног и регулативног, који њих директно погађа, и који не захтева извршне мере. У прилог широј процесној легитимацији приватних тужилаца, попут предложене, може се истаћи чињеница да се број области које су уређене правом Уније све више повећава. Лисабонски уговор управо то потврђује новим надлежностима датим институцијама Уније и једноставнијим процедурама доношења аката. Право Уније данас има значајан и непосредан утицај на појединце, те залази у све сфере њихових интереса.

Други недостатак новог члана 263, става 4 УФЕУ огледа се у немогућности обезбеђивања права на ефикасну судску заштиту. Иако је омогућено појединцима да по либералнијим условима подносе тужбе против регулативних аката, и даље остаје један број аката које приватни тужиоци неће моћи оспоравати. Као алтернативни правни лек, они ће бити приморани да се обрате националним судовима, а недостатке тих поступака најбоље је описао општи правобранилац Џејкобс у предмету *УПА*.

<sup>35</sup> А. Н. Turk, *Judicial Review in the EU Law*, Edward Elgar Pub, London, 2009, стр. 168.

<sup>36</sup> *Ibidem*, стр. 168.

Упркос незанемарљивим недостацима реформисаног члана 263, става 4, у литератури је изнето и оптимистичко мишљење у вези његове ефикасности у будућности.<sup>37</sup> Један од аргумената који иду у прилог насталој реформи је могућност физичких и правних лица да лакше захтевају оспоравање законитости управних акта који не захтевају извршне мере, а који се на њих најчешће и односе, било посредно или непосредно. Рад управе Европске уније биће боље контролисан када ту контролу врше директно заинтересована лица, а не само институције Уније.

#### 4.1. Суд ЕЗ и Суд ЕУ – континуитет или преокрет у судској пракси?

Државе чланице повукле су свој потез доношењем Лисабонског уговора, и сада је на реду Суд Европске уније да усмери даљи развој догађаја у вези са процесном легитимацијом приватних тужилаца. Поред основне функције обезбеђивања да се приликом примене и тумачења Уговора поштује право, Суд ЕЗ показивао је и своју креативну страну. Више пута тумачио је Уговор на начин који је одговарао приликама, и не чекајући интервенцију држава чланица, стварао нова правила. Неопходно је однос Суда и држава чланица посматрати и са ванправног аспекта и не занемаривати чињеницу да је Суд ЕЗ, односно, Суд ЕУ, део политичке институције. Управо са овог аспекта, политичког и историјског, поједини аутори<sup>38</sup> објашњавају отпор Суда да изврши промене везане за процесну легитимацију приватних тужилаца. Могућа су два разлога одбијања реформи: сопствени интереси Суда и улога чувара оснивачких уговора и правног система Уније. Могући сопствени интерес могло би да буде избегавање оптерећености Суда повећаним бројем предмета, који би настали као резултат либерализације приступа Суду.

Могло би се очекивати да ће приватни тужиоци у будућој пракси, исказати своје незадовољство недовољним променама у Лисабонском уговору. У својим тужбама наставиће да воде борбу за либералније услове допуштености њихове тужбе. Суд Европске уније би могао једном приликом донети пресуду, којом би удовољио њиховим захтевима, и таква пресуда би постала преседан за све наредне случајеве, баш као што је то била пресуда *Плауман*, донета давних шездесетих година.

Промене настале Лисабонским уговором не би требало да изазову веће последице у раду Суда ЕУ. Могуће је да дође до повећања броја пред-

<sup>37</sup> М. Јовановић, Д. Вујадиновић и Р. Етински, *Democracy and Human Rights in the European Union*, Beograd, 2009, стр. 360.

<sup>38</sup> М. Eliantonio, N. Stratieva, *From Plaumann, through UPA and Jégo-Quéré, to the Lisbon Treaty: The Locus Standi of Private Applicants under Article 230 (4) EC through a political lens*, *Maastricht Faculty of Law Working Paper* 2009/13, стр. 8-11.

мета, али то се не може приписати искључиво олакшаним условима приступа појединаца Суду. Број предмет растао је и раније, из године у годину, под утицајем других фактора. Могућност оснивања нових специјализованих судова за поједине области, могла би само да допринесе растерећењу Суда опште надлежности, а тиме и његовом квалитетнијем раду.

#### **4.2. Пракса Суда ЕУ после Лисабонског уговора: Предмет Т-16/04 *Arcelor SA v. Parliament and Council*<sup>39</sup>**

Од ступања на снагу Лисабонског уговора прошао је релативно кратак период времена да би се могла вршити анализа судске праксе, и уочавати промене у поступању са тужбама приватних тужилаца. Пресуде Суда ЕУ доносе се у предметима које су тужиоци покренули на основу члана 230, става 4 УЕЗ.

У пресуди донетој 2. марта 2010. године, у предмету *Аркелор проише Парламентиа и Савеиа (Arcelor SA v. Parliament and Council)*, Суд опште надлежности разматрао је аргумент тужиоца који се позивао на члан 263, став 4 УФЕУ. Предмет је привукао пажњу и из других разлога. Тужилац је једно од највећих друштава у челичној индустрији, предмет спора су норме о заштити животне средине, и истовремено је поднета и тужба за накнаду штете.

Директива 2003/87/ЕС о трговини штетним емисијама усвојена је са циљем промовисања редукције емисије штетних гасова, нарочито угљен диоксид (CO<sub>2</sub>), што је у складу са обавезама Европске уније према Протоколу из Кјотоа. Друштво Аркелор, које је од спајања са друштвом Митал (*Mittal*), 2006. године, постало највеће друштво у производњи челика у свету, поднело је тужбу за поништај Првостепеном суду (сада Суд опште надлежности). Тужбом је тражен делимични поништај одредаба директиве која се односе на Програм ЕУ о трговини штетним емисијама (*EU's emissions trading scheme - EU ETS*). Друштво је поднело и тужбу за накнаду штете настале у његовом пословању услед примене спорних одредаба. Тужилац је тврдио да Програм ЕУ о трговини штетним емисијама повређује неколико принципа комунитарног права, попут права на својину, принципа једнаког поступања, принципа пропорционалности, слободе привређивања и принцип правне сигурности. Парламент и Савет као тужене стране у поступку, истакле су против тужбе приговор недопуштености. Они сматрају да је оспорена мера по својој правној природи заиста директива, и као такву, приватни тужиоци немају право да је оспоравају. Парламент и Савет, подржани од стране Комисије, тврде да тужилац није ни лично ни неопредметно заинтересован за оспоравану меру, према члану 230, ставу 4 УЕЗ.

<sup>39</sup> Предмет Т-16/04 *Arcelor SA v. Parliament and Council* (2004).

Са друге стране, тужилац, друштво Аркелор, најпре напомиње да према установљеној судској пракси није релевантно то што је мера Заједнице директива, и да и директиве могу бити предмет тужбе за поништај, ако су од непосредног и личног интереса за појединца. Иако директиве, по својој природи, захтевају доношење извршних мера, то не значи да појединци не могу доказивати непосредан интерес. Ако би се дословно тумачио критеријум за утврђивање непосредног интереса, да се између мере Заједнице и појединца не јави акт другог органа, онда се директиве никада не би могле оспоравати. Стога је довољно одсуство дискреционих овлашћења државних органа приликом имплементације, па да појединци докажу непосредан интерес за меру Заједнице. Доказивање личног интереса, тужилац заснива на обавези Суда да узме у обзир тешке последице које оспоравана директива оставља на ситуацију у којој се тужилац налази, као и да је друштво део затворене категорије која се састоји од ограниченог броја произвођача сировог гвожђа и челика.

Суд опште надлежности у току поступка, затражио је од странака да му упуте своја разматрања о последицама ступања на снагу Уговора о функционисању Европске уније које њих дотичу. У својим разматрањима последица ступања на снагу члана 263, става 4 УФЕУ, тужилац сматра да се нови члан примењује на поступак који је у току, те наводи да оспорена директива јесте регулативни акт, и да не оставља државама чланицама слободу приликом имплементације, чиме је тужилац ослобођен доказивања личног интереса.

Суд своје излагање почиње позивом на ранију праксу, према којој је допуштено појединцима да оспоравају директиве, ако су од личног и непосредног интереса за њих. Циљ таквог тумачења је онемогућавање институција Уније да избором правног инструмента, оставе без заштите приватне тужиоце. Ипак, у поступку који се води, оспоравана директива није одлука по својој суштини, него општа мера која се примењује на објективно одређене ситуације и производи правно дејство у односу на сва индустријска постројења која су обухваћена анексом директиве. Само у изузетним околностима, каквих је било у пракси, Суд дозвољава оспоравање правих директива, под условом да постоји лични и непосредни интерес.<sup>40</sup> За утврђивање постојања личног интереса, Суд користи тест из пресуде *Плауман*.<sup>41</sup> Да не постоји ни непосредни интерес тужиоца, Суд закључује на основу широких дискреционих овлашћења која су дата државама чланицама, како приликом алокације дозвољених квота по индустријским секторима, тако и приликом доделе квота појединим произвођачима унутар сектора.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> *Ibidem*, пасус 96.

<sup>41</sup> *Ibidem*, пасус 99.

<sup>42</sup> *Ibidem*, пасус 114.

Суд је у ранијој пракси, нарочито у случајевима државне помоћи, дампинга и конкуренције, допуштао тужбе ако су подносиоци учествовали на неки начин у поступку доношења спорне мере. У овом случају поновио је да се тужилац може сматрати лично заинтересованим када је учествовао у поступку доношења мере, ако му право Заједнице пружа процесне гаранције.<sup>43</sup> Учествовање у припремама пред доношење мере, у одсуству гаранције процесних права, не чини тужиоца лично заинтересованим.

Одлука Суда о непостојању непосредног и личног интереса тужиоца није доведена у питање ступањем на снагу члана 263, става 4 УФЕУ. Супротно тврдњама тужиоца, на основу оспорене директиве државама чланицама остављена су широка дискрециона овлашћења приликом имплементације, те се директива не може сматрати регулативним актом, у складу са чланом 263, ставом 4 УФЕУ.<sup>44</sup> На овај начин, Суд посредно даје тумачење појма регулативног акта, које је изостало у Уговору, и било предмет критике у стручној јавности. Наиме, директива је акт који захтева доношење извршних мера, и формално гледано, на њу се став 4, члана 263 УФЕУ не би могао применити. Међутим, Суд оставља могућност да и директива може бити регулативни акт, али под условом да орган који је спроводи има минимална дискрециона овлашћења. Овај услов је неопходан и код доказивања непосредног интереса приватног тужиоца за оспоравани акт. Суд је рекао да у овом случају држава има широка дискрециона овлашћења и да зато оспорена директива није регулативни акт у смислу става 4, члана 263 УФЕУ, из чега се закључује да директиве које органима спровођења не остављају простора за дискрециона одлучивања, могу бити регулативни акти.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Тужба за поништај је основни начин и средство у вршењу контроле законитости аката институција Европске уније. Осим тога, у рукама приватних тужилаца, она представља средство за заштиту субјективних права, гарантованих оснивачким уговорима и Повељом о основним правима. Од услова коришћења тужбе за поништај, зависи делотворност спољне контроле аката институција, и степен ефикасности судске заштите појединаца.

Лисабонским уговором учињене су значајне реформе Европске уније, које нису заобишле ни правосудни систем. Напредак је учињен поставља-

<sup>43</sup> *Ibidem*, пасус 119

<sup>44</sup> *Ibidem*, пасус 123.

њем либералнијих услова приватним тужиоцима за оспоравање регулативних, али не и законодавних аката. Несумњиво је да ће нови услови процесне легитимације бити од користи појединцима, али су остале старе препреке које стоје на путу појединцима ка остварењу правде. У моменту када се чине корените промене у структури и организацији Европске уније, државе чланице пропустиле су прилику да у потпуности реформишу и процесну легитимацију приватних тужилаца. Очигледно је да су државе чланице свесне сложености процедуре доношења законодавних аката, и важности питања која се њима уређују, те сматрају да појединцима не треба дозволити оспоравање таквих аката, јер би се тиме спречило несметано функционисање институција. Међутим, ти акти најчешће производе правна дејства, непосредно или посредно, управо на појединце.

Ако је и могуће разумети да државе чланице штите своје интересе, од Суда Европске уније може се очекивати да стане на страну појединаца. Поред очувања и заштите оснивачких уговора, Суд Европске уније требало би да пружи ефикасну заштиту оним тужиоцима који то од њега затраже. Прихватљиво је да постоје границе приступа Суду, али не смеју да постоје у сврху заштите интереса самог Суда.

Лисабонским уговором државе су пружиле појединцима шири приступ Суду, и у наредном временском периоду није реално очекивати значајне промене. Поглед јавности биће усмерен ка Суду Европске уније, и начину на који се примењују одредбе члана 263, става 4 УФЕУ. Време ће показати да ли ће Суд успети да пронађе систем којим ће пружати ефикасну судску заштиту, обезбедити разуман рок трајања поступка, и отворити врата приватним тужиоцима да под блажим условима испитују законитост аката Уније и штите своја права.

*Gordana Ćirković, Judicial Trainee  
in the Basic Court in Brčko*

## **The *locus standi* of Private Applicants before the Court of Justice of the European Union After Lisbon Treaty**

### *Abstract*

The action for annulment is effective remedy for private applicants in protection of their rights. Treaty of the European Community in Article 230 (4) imposed limits on the standing of individuals as it required the applicant to be directly and individually concerned by the contested measure. This requirement, especially in case of individual concern, was very difficult to meet. The Court of Justice had developed over time very restrictive interpretation of the rules for standing of individuals.

There were a lot of attempts to change the Court's interpretation of the *locus standi* of non-privileged applicants, like the ones in cases *UPA* and *Jégo-Quéré*, but with no success. It has also been discussed why the Court does not want to change its interpretation. Among many arguments one is especially often invoked and serves to justify Court's unwillingness to relax the conditions for standing. This is the reluctance to add to the Court's already heavy workload.

Finally, the reform has come. The Lisbon Treaty makes some modifications under Article 263 (4) TFEU. Private parties are allowed to contest a regulatory act which is of direct concern to them and does not entail implementing measures. It is clear that the new *locus standi* relies heavily on the distinction between legislative and regulatory acts.

Private applicants have been expecting more from the Lisbon Treaty. They still hope that the Court of Justice of the European Union is going to make new changes in the future. After all, the European judges are those who are familiar with law and with the needs of the legal system. Therefore, they are competent to seek the ways which comply with the requirements for an efficient and fair system of judicial protection.

Key words: *Lisbon Treaty, action for annulment, private applicants, locus standi*