

Novi hitni prethodni postupak za područje slobode, sigurnosti i pravde

*Tunjica Petrašević**

UDK 347.922.1(4)EU
341.98(4)EU
061.1(4)EU

Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)

Primljeno: 22. 1. 2010.

Prihvaćeno: 11. 6. 2010.

Analizira se novi hitni prethodni postupak (tzv. PPU – procédure préliminaire d'urgence). Riječ je o novoj podvrsti prethodnog postupka koji se može provesti isključivo za slučajeve iz područja slobode, sigurnosti i pravde. PPU je u primjeni od 1. ožujka 2008. i već postoji stanovita sudska praksa Europskog suda. Postupak je uređen člankom 23.a Statuta i člankom 104.b Pravila postupka. Istražuju se razlozi za uvođenje PPU, uspoređuje PPU s redovitim prethodnim postupkom i upozorava na najvažnije razlike između tih dvaju postupaka. Upozorava se i na probleme koje bi novi PPU mogao stvoriti u dosadašnjem funkcioniranju Suda te na moguća rješenja u smislu skraćivanja trajanja prethodnog postupka.

Ključne riječi: Europski sud, prethodni postupak, područje slobode, sigurnosti i pravde, novi hitni prethodni postupak (PPU), Lisabonski ugovor

* Tunjica Petrašević, asistent na Katedri ustavnih i političkih znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku (assistant at the Chair of Constitutional Law and Political Science, Faculty of Law, University Josip Juraj Strossmayer, Osijek, Croatia)

1. Uvod

Hitni prethodni postupak (PPU)¹ uveden je odlukom Vijeća Europske unije 20. prosinca 2007., a primjenjuje se od 1. ožujka 2008. (Council Decision, 2007). Riječ je novoj vrsti ili bolje rečeno podvrsti prethodnog postupka koji se može provesti isključivo za slučajeve iz područja slobode, sigurnosti i pravde. PPU je uređen člankom 23.a Statuta i člankom 104.b Pravila postupka Europskog suda (ES), a Sud je sastavio i uputu za nacionalne sudove o načinu postupanja sa zahtjevom za PPU.² Hitni postupak provodi se na zahtjev nacionalnog suda, a iznimno *ex officio*, na prijedlog predsjednika suda ako on smatra da bi trebalo provesti hitni postupak zbog naravi slučaja.

Primjenom pravila o PPU bitno se pojednostavnjuju pojedine faze postupka, ali se postavljaju i stanovita ograničenja, kako za sam Europski sud tako i za sudionike u postupku, a naročito države članice. Stoga se taj postupak koristi samo iznimno kada je to uistinu nužno (hitno) da nacionalni sud što prije dobije odgovor.

Cilj rada je istražiti razloge za uvođenje PPU, usporediti ga s postojećim redovitim prethodnim postupkom i pokazati najvažnije razlike između tih dvaju postupaka. Upozorit će se i na probleme koje bi novi PPU mogao stvoriti u funkcioniranju Europskog suda te na moguća rješenja kako dodatno skratiti prosječno trajanje prethodnog postupka.

Kako se PPU primjenjuje samo za područje slobode, sigurnosti i pravde, potrebno je najprije dati definiciju pojma područja slobode, sigurnosti i pravde, a potom će se prikazati razvoj prethodnog postupka s posebnim osvrtom na specifične postupke iz čl. 68. UEZ i čl. 35. UEU.

¹ Premda bi se postupak moglo nazvati nužnim ili žurnim prethodnim postupkom, koristi se naziv »hitni prethodni postupak« kao prijevod za englesku verziju »urgent preliminary ruling procedure«. Istim prijevodom koristi se Čapeta (Čapeta et al., 2009: 115). Skraćenica PPU opće je prihvaćeni akronim koji dolazi od francuskog naziva *procédure préliminaire d'urgence*. Prvotni je prijedlog bio da se postupak naziva »emergency preliminary ruling procedure.« V. Discussion Paper, 2006: 5.

² Konsolidirane verzije Statuta i Pravila postupka kao i Information Note on references from national courts for a preliminary ruling – Supplement following the implementation of the urgent preliminary ruling procedure applicable to references concerning the area of freedom, security and justice (nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora ta je uputa spojena s glavnom uputom u Information note on references from national courts for a preliminary ruling, 2009/C 297/01) dostupne su na službenim stranicama Europskog suda, <http://curia.europa.eu>. U daljnjem tekstu Information note naziva se Uputom.

U središnjem, drugom dijelu rada pokušat će se utvrditi *ratio* uvođenja PPU, definirati polje primjene i prikazati sam tijekom postupka odnosno procesna pravila o PPU. U nastavku će se pokazati najvažnije razlike između PPU i redovitog prethodnog postupka te između PPU i ubrzanog postupka iz čl. 104.a Pravila postupka.

S obzirom na to da je PPU do sada primijenjen u svega pet slučajeva, u petom dijelu rada daje se kratak pregled činjeničnog stanja i odluka Suda u tim slučajevima, s fokusom na procesne aspekte primjene PPU.³

2. Prethodni postupak za područje slobode, sigurnosti i pravde

2.1. O pojmu područja slobode, sigurnosti i pravde

Termin prostor ili područje slobode, sigurnosti i pravde prvi se put pojavio u pravu Unije nakon izmjena Ugovorom iz Amsterdama. Kao jedan od ciljeva Unije, Ugovor o Europskoj uniji (UEU) navodio je njezino *razvijanje iz dotadašnjeg prostora bez unutarnjih granica u područje slobode, sigurnosti i pravde* (čl. 2. t. 4. UEU – Amsterdam; Smith, 2009: 1–7).

Značenje toga termina dodatno je razrađeno na sastanku Europskog vijeća u Tampereu 1999., gdje je zaključeno da je *smisao stvaranja prostora (ili područja) slobode, sigurnosti i pravde osigurati istinsku slobodu kretanja unutar EU kroz postizanje zadovoljavajuće razine sigurnosti građana u cijeloj Uniji te pravo na pristup sudovima i drugim tijelima vlasti u bilo kojoj državi članici pod jednakim uvjetima*.⁴ To je značilo nov korak u razvoju Unije njezinim prerastanjem iz pretežito ekonomske i monetarne Unije u zajednički pravni i politički poredak (Đurđević, 2006: 8). Kako je program iz Tamperea okončan krajem 2004., usvojen je novi petogodišnji plan, tzv. Haški program koji definira ciljeve Unije na području slobode, sigurnosti i pravde do kraja 2010.⁵

³ Tijekom dovršenja rukopisa, Europski sud je 23. prosinca 2009. donio odluku u slučaju C-403/09 PPU (Detiček) kao odgovor na prvi slovenski zahtjev za prethodno tumačenje (v. *infra*).

⁴ Tampere special programme, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm (pristup 4. prosinca 2009.). Program je bio namijenjen za razdoblje 1999–2004.

⁵ Haški program ili tzv. Tampere II program, http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/com_2005_184_en.pdf (pristup 4. prosinca 2009.).

Do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora područje slobode, sigurnosti i pravde obuhvaćalo je glavu IV. Ugovora o Europskoj zajednici (UEZ) *Viza, azil, useljavanje i ostali propisi koji se odnose na slobodno kretanje osoba* (čl. 61-69. UEZ) te glavu VI. UEU *Odredbe o policijskoj i pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima* (čl. 29–42. UEU). Sadržajno, *acquis* iz područja slobode, sigurnosti i pravde odgovarao je izvornom trećem stupu prema ugovoru iz Maastrichta – *pravosuđe i unutarnji poslovi*.⁶ Važan dio reformskog paketa u Amsterdamu, s ciljem jačanja područja slobode, sigurnosti i pravde bilo je prebacivanje određenih politika iz trećega u prvi stup.⁷ Tako su Ugovorom iz Amsterdama pitanja azila, imigracije i ostalih politika koje se odnose na slobodno kretanje osoba kao i sudske suradnje u građanskim stvarima bila prebačena u prvi stup, a treći je stup bio sužen isključivo na policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima (Đurđević, 2006: 10). No time komunitarizacija⁸ nove glave IV. UEZ nije bila potpuna, a čl. 68. UEZ kao *lex specialis* u odnosu prema čl. 234. bio je dobar primjer (Lazowski, 2009: 214).

Nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora područje slobode, sigurnosti i pravde obuhvaća glavu V. Ugovora o EU (UEU – Lisabon).⁹ Sadržajno je riječ o istim područjima: *politike koje se odnose na graničnu kontrolu, azil i useljavanje*,¹⁰ *pravosudna suradnja u građanskim predmetima*,¹¹ *pravosudna suradnja u kaznenim predmetima*¹² i *policijska suradnja*.¹³ Bitno

⁶ Tada je treći stup pored policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima obuhvaćao još i mjere vezane uz slobodno kretanje osoba kao što je azil, prelazak vanjskih granica i imigracijska politika. Đurđević, 2006: 7; Smith, 2009: 2.

⁷ Lavranos, pokušavajući dočarati zbrku koja je time nastala, kako u zakonodavnoj proceduri tako i u pitanju nadležnosti Europskog suda, navodi da je »jednostavan grčki hram (misleći pri tome na strukturu stupova Unije) zamijenjen kompleksnom gotičkom katedralom s glavnim središnjim dijelom (prvi stup) te nekoliko komponenti sa svake strane povezanih brojnim alejama (drugi i treći stup)«. Lavranos, 2008: 312.

⁸ Pod pojmom komunitarizacija razumije se podvrgavanje dijela nekadašnjeg trećeg stupa pod tzv. nadnacionalnu metodu ili metodu Zajednice. Time se bitno mijenja i sama zakonodavna procedura, pravno djelovanje donesenih mjera u nacionalnim pravnim porecima itd. Za ovaj je rad najzanimljivije povećanje nadležnosti Europskog suda.

⁹ Lisabonski ugovor stupio je na snagu 1. prosinca 2009. Konsolidirana verzija Lisabonskog ugovora dostupna je na http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

¹⁰ V. čl. 77–80. UEU (Lisabon). Usp. sadržaj sa čl. 61.–69. UEZ, a posebice sa čl. 62.–64. UEZ.

¹¹ V. čl. 81. UEU (Lisabon) i usp. sa čl. 65. bivšeg UEZ.

¹² V. čl. 82–86. UEU (Lisabon). Usp. sa čl. 29–42. UEZ, a posebice s čl. 31. UEU.

¹³ V. čl. 87–89. UEU (Lisabon). Usp. sa sadržajem čl. 30. i 32. UEU.

je istaknuti da je nestala struktura stupova i da je potpuno komunitiziran nekadašnji treći stup, što bitno utječe između ostalog i na proširenje nadležnosti Europskog suda u tom području.¹⁴

2.2. Prethodni postupak za područje glave IV. UEZ

Glava IV. UEZ odnosila se na pitanja viza, azila, useljavanja i ostalih propisa koji se odnose na slobodno kretanje osoba. Kako je bila riječ o materiji prvoga stupa EU, na prvi bi se pogled učinilo da je Europski sud imao punu nadležnost odlučivati o tumačenju i ocjeni valjanosti konkretnih odredbi glave IV. Međutim čl. 68. kao *lex specialis* u odnosu prema čl. 234. UEZ bitno je modificirao nadležnost Europskog suda za odlučivanje u prethodnom postupku.¹⁵

Kao prvo, čl. 234. primjenjivao se na glavu IV. pod sljedećim okolnostima i uvjetima: *ako se pitanje tumačenja ove glave, ili pitanje valjanosti ili tumačenja pravnih akata institucija Zajednice temeljenih na ovoj glavi, pojavi u predmetu koji se još vodi pred sudom države članice, a protiv čijih odluka ne postoji pravni lijek po nacionalnom pravu, sud će, ako smatra da mu je odluka o tom pitanju nužna za donošenje presude, zatražiti od Suda da donese odgovarajuću odluku* (čl. 68/1. UEZ). Dakle, samo sudovi zadnje instancije mogli su upućivati zahtjeve Europskom sudu pa su stranke bile prisiljene iscrpiti sudsku zaštitu sve do zadnje instancije. S jedne strane, pojedinci koji traže zaštitu obično su tražitelji azila, prava na spajanje obitelji, maloljetnici i slične kategorije osoba, koje u pravilu nemaju dovoljno sredstava da iscrpe sve stupnjeve sudstva, a često im je nužna hitna pravnu pomoć. S druge strane, dugotrajni postupci također su protivni i načelu procesne ekonomičnosti (Communication, 2006: 5).

Kao drugo, pojedinci kojih su prava bila povrijeđena upravo instrumentom (mjerom) Zajednice iz glave IV. gotovo da nisu imali nikakvu sudsku zaštitu. S obzirom na odluku Suda u predmetu *Foto-Frost* (C-314/85, par. 14 i 15; Čapeta, 2002: 215–219) samo Europski sud može odlučiti o nevaljanosti prava Zajednice. Tako je nacionalni sud nižeg stupnja bio dužan primijeniti pravo Zajednice iako je ozbiljno sumnjao u njegovu valjanost, što je bilo nedopustivo rješenje.

¹⁴ Nadležnost Europskog suda generalno je definirana u čl. 19. UEU (Lisabon).

¹⁵ Ta je odredba ušla na inzistiranje njemačke vlade koja je izrazila zabrinutost da bi Europski sud mogao postati zatrpan mnogobrojnim zahtjevima za prethodno mišljenje jer je riječ o novom području gdje se očekuje puno nejasnoća. Chalmers, Tomkins, 2007: 273.

Kao treće, nadležnost Suda bila je ograničena i *ratione materiae* jer Europski sud nije bio nadležan odlučivati o bilo kojoj mjeri ili odluci donesenoj sukladno članku 62. st. 1. o održavanju reda i zakona te zaštititi unutarnje sigurnosti (čl. 68/2. UEZ).

I kao četvrto, postojala je mogućnost da Vijeće, Komisija ili država članica mogu zatražiti od Suda da donese odluku o pitanju tumačenja glave IV. UEZ ili pravnih akata institucija Zajednice koje se temelje na toj glavi. Odluka koju bi Sud donio u odgovoru na takav zahtjev ne bi se primjenjivala na presude sudova država članica koje su postale *res judicata* (čl. 68/3. UEZ). Takva mogućnost bila je suprotna logici prethodnog postupka koji je zamišljen i skrojen da posluži kao sredstvo komunikacije između nacionalnih sudova i Europskog suda.¹⁶ Lazowski zamjećuje da iako nikada nije bio uporabljen u praksi *modus operandi* iz čl. 68/3, UEZ je prethodnom postupku davao nepotreban *politički miris* (Lazowski, 2009: 214).

Takva posebna rješenja u pitanju nadležnosti Europskog suda u načelu su bila samo privremena odnosno bila su zamišljena da budu privremena. Naime, sukladno čl. 67. UEZ bilo je određeno tranzicijsko razdoblje od pet godina, nakon kojega je Vijeće trebalo jednoglasnom odlukom odlučiti o usklađivanju tih posebnih odredba s općim režimom o nadležnosti Europskog suda u prvome stupu. No, taj je rok bio protekao još 2004., a Vijeće nije bilo ništa poduzelo.

Europska komisija je ta koja je prva istaknula ovo pitanje, smatrajući da je najbolji način prilagodbe glave IV. taj da se ona podvrgne općoj shemi sudske zaštite (Communication, 2006: 5). Prema mišljenju Komisije, proširenje nadležnosti Europskog suda na glavu IV. UEZ pridonijelo bi jedinstvenoj primjeni i interpretaciji prava Zajednice u svim područjima, ojačalo bi sudsku zaštitu u područjima koja su naročito osjetljiva za pojedince – građane Unije i popravilo bi paradoks nazadovanja u stupnju sudske zaštite napravljen Ugovorom iz Amsterdama (Communication, 2006: 4).

Europska je komisija tvrdila da za adaptaciju glave IV. UEZ nije potrebna revizija Ugovora te da odredba čl. 67/2, koja je svojevrsna tzv. *passarele clause*, može poslužiti kao pravni temelj za izmjenu čl. 68. i proširenje nadležnosti Europskog suda temeljem čl. 234. UEZ na sve zahtjeve iz bivše

¹⁶ Pored razlike u »strankama« koje mogu podnijeti zahtjev za prethodno mišljenje, Lazowski smatra da postoji i razlika u potencijalnim posljedicama presude. Odluka Europskog suda dostavljena kao odgovor nacionalnom sudu ima učinka *inter partes* (barem u teoriji), dok odluke donesene sukladno čl. 68/3. UEZ imaju učinak *erga omnes*. Lazowski, 2009: 214; ali v. Čapeta, 2002: 269–281; Chalmers, Tomkins, 2007: 295–296.

glave IV. UEZ.¹⁷ Prijedlog Europske komisije naišao je na otpor država članica, prvenstveno UK, Irske i Poljske. Vrlo je zanimljivo da su države članice prihvatile dokidanje posebnog režima iz čl. 68. UEZ u prijedlogu Ustava za Europu, kasnije odbijaju prihvatiti prijedlog Komisije o adaptaciji odredbi glave IV., a ratifikacijom Lisabonskog ugovora opet i konačno pristaju na to (čl. 267. UFEU). Lazowski smatra da postoje dva moguća obrazloženja. Prije svega, u pregovore su bili uključeni različiti politički krugovi. Osim toga, političke su elite smatrale da je rušenje posebnog režima iz čl. 68. manje politički riskantno i upadljivo u većem reformskom paketu (Lazowski, 2009: 218).

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora svi nacionalni sudovi, a ne samo oni zadnje instancije, mogu podnositi zahtjeve za prethodni postupak. To se ne odnosi na sudove u UK, Irskoj i Danskoj jer su te zemlje dobile poseban status (izuzeće ili *opt-ut*).¹⁸ Lisabonski ugovor u odnosu na taj dio materije (područja slobode, sigurnosti i pravde iz bivše glave IV. UEZ) pridonosi širenju nadležnosti Europskog suda i time jačanju pravne zaštite pojedinca.

2.3. Prethodni postupak za područje glave VI. UEU

Europski sud je tek od Ugovora iz Amsterdama (1999) dobio nadležnost da nadzire akte i odnose unutar trećeg stupa Unije, no nadležnost Suda za prethodni postupak bila je bitno modificirana u odnosu na prvi stup i redoviti postupak iz čl. 234. UEZ.¹⁹

Prije svega, nadležnost Europskog suda nije bila obvezujuća i države članice morale su dati izričitu deklaraciju prihvaćaju li nadležnost (čl. 35/2.

¹⁷ Za usvajanje takve odluke nužna je jednoglasnost u Vijeću i prethodno konzultiranje Europskog parlamenta. Lazowski, 2009: 218.

¹⁸ Tijekom pregovora o Lisabonskom ugovoru Ujedinjeno Kraljevstvo, Irska i Danska izuzele su se iz obveznog sudjelovanja u svim mjerama kaznenopravne suradnje. Time su proširile područje svoga nesudjelovanja u zajedničkim politikama Unije u odnosu na prethodno stanje. Rezerva ima učinak da ni jedna odredba UFEU u poglavlju V. o prostoru slobode, sigurnosti i pravde, međunarodni ugovor sklopljen na temelju tog poglavlja ili mjera nije obvezujuća za te tri države. One su izuzete i od pune jurisdikcije Europskog suda jer odluke Europskog suda o tumačenju odredaba ili mjera iz glave V. nisu obvezujuće ni primjenjive u tim državama niti Komisija može pokrenuti postupak pred Sudom zbog kršenja tih odredba. Pritom one mogu odlučiti sudjelovati u donošenju određene policijske i kaznenopravne mjere i time preuzeti odgovarajuće obveze. Đurđević, 2009: 310.V. također protokole na Lisabonski ugovor br. 21 i 22, OJ C 115.

¹⁹ Usporedi čl. 35. UEU sa čl. 234. UEZ.

UEU). Deset država članica još uvijek nije prihvatilo nadležnost Europskog suda u trećem stupu.²⁰ U tom smislu mogao se pojaviti problem nejedinstvenog tumačenja i primjene prava Unije, a posljedica toga bio je različit stupanj zaštite pojedinaca, ovisno o tome čiji je on državljanin odnosno u kojoj državi članici ima svoje prebivalište.

Nesumnjivo je da prethodni postupak svoj uspjeh duguje činjenici da pravilo Europskog suda obvezuje pravosudna tijela svih država članica. Naime, u državama koje nisu bile dale izričite izjave o prihvaćanju nadležnosti Suda usklađenost s pravilom Europskog suda ovisila je isključivo o dobroj volji njihovih sudova. Takva diskrecija država odnosno njihovih pravosudnih tijela nije prihvatljiva, posebice ako se ima u vidu činjenica da je prethodni postupak jedino pravno sredstvo koje je u trećem stupu bilo izričito dodijeljeno pojedincima.²¹

Kao drugo, prethodni postupak za glavu VI. UEU ovisio je o volji država članica koje će sudove ovlastiti na podnošenje zahtjeva (čl. 35/2. UEU). Primjerice, Španjolska i Mađarska to su pravo bile ograničile samo na sudove zadnje instancije.²²

Kao treće, prema nekim tumačenjima, Europski sud nije imao nadležnost tumačiti odredbe glave VI. Ugovora, jer je izrijekom bio ovlašten samo na tumačenje sekundarnog zakonodavstva. No, bilo bi apsurdno, te je zato neprihvatljivo, ako bi Europski sud imao ovlast tumačiti sekundarne akte, a da pri tome nije imao ovlast tumačiti primarno (ugovorno) pravo temeljem kojega su se donosili sekundarni akti (Tommaso, Belfiore, 2007: 7).

S obzirom na ta rješenja odnosno odstupanja od redovitog prethodnog postupka, vrlo je prikladan naziv za ovu vrstu postupka *à la carte* prethodni postupak.²³ Što se dakle nudi: država članica može birati želi li uopće prihvatiti nadležnost Europskog suda u trećem stupu, a ako nadležnost

²⁰ Jurisdiction of the Court of Justice to give preliminary rulings on police and judicial cooperation in criminal matters, OJ 2008 L 70, p.23 i OJ 2008 C 69, str. 1.

²¹ U trećem stupu postojala su ograničenja ostalih pravnih lijekova. V. »razvodnjeni« infringement procedure (čl. 35/7) i ograničenja u pogledu tužbe za poništenje (čl. 35/6). Više u: Engström, 2009: 489.

²² S druge su strane Češka, Njemačka, Grčka, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Austrija, Portugal, Finska i Švedska prihvatile nadležnost Suda za sve sudove, a neke od navedenih država sudovima zadnje instancije čak su nametnule obvezu podnošenja referencije iako to nije izričito propisano. Tommaso, Belfiore, 2007: 7.

²³ Termin »à la carte preliminary ruling« prvi je uporabio Adam Lazowski. Lazowski, 2009: 214.

prihvati, može birati hoće li ovlastiti sve sudove ili samo sudove zadnje instancije na podnošenje zahtjeva.

Nameće se pitanje zašto je zakonodavac ovako regulirao prethodni postupak u trećem stupu. Neki autori zaključuju da je razlog koji stoji iza čl. 35. UEU bio zacijelo politički; kaznena pitanja vrlo su osjetljivo područje gdje su nacionalne vlade oduvijek bile vrlo nevoljne odricati se suverenih prava. Treba imati u vidu da je suradnja država u pitanjima iz glave VI. bila međuvladinog karaktera, gdje je glavni zakonodavac samo Vijeće, sastavljeno pretežito od ministara koji brane nacionalne interese. Stoga nije začuđujuće ako je taj zakonodavac odlučio ograničiti ovlasti Europskog suda (Tommaso, Belfiore, 2007: 8).

Lisabonskim ugovorom nestala je struktura stupova i došlo je do tzv. komunitarizacije prijašnjeg trećeg stupa. Nadležnost suda za prethodni postupak postala je obvezujuća i svi nacionalni sudovi sada imaju mogućnost podnijeti zahtjev za prethodno tumačenje ili ocjenu valjanosti prava Unije.²⁴ To bi trebalo donijeti više prakse (*case law*) i povećati konzistentnost u tumačenju instrumenta kao što je primjerice europski uhiđbeni nalog, gdje nacionalni sudovi još uvijek trebaju određene smjernice (Engström, 2009: 490). No, tu postoji jedno veliko *ali* jer u odnosu prema čl. 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)²⁵ postoje određena ograničenja i iznimke. Tako Sud nije nadležan ispitivati valjanost ili razmjernost radnji koje poduzima policija ili ih poduzimaju neka druga izvršna tijela država članica ili o ispunjavanju obveza država članica glede očuvanja javnog reda i mira te zaštite unutarnje sigurnosti (čl. 276. UFEU). Vrlo sličnu odredbu sadržavao je stari Ugovor o EU, što znači da se situacija u tom pitanju nije uopće promijenila,²⁶ pa i dalje stoji prigovor da je to nezadovoljavajuće rješenje, kako po koherentnost pravnog sustava tako i za zaštitu prava i sloboda građana (House of Lords, 2004: 36).

²⁴ V. čl. 267. UFEU. O nadležnosti suda za polje slobode, sigurnosti i pravde v. također Court of Justice, 2009: 2.

²⁵ To je bivši Ugovor o europskoj zajednici (UEZ) koji se nakon usvajanja Lisabonskog ugovora naziva Ugovor o funkcioniranju EU (UFEU). Lisabonski ugovor ne ukida, već nadopunjuje postojeće ugovore. Više u Omejec, 2008: 142–171.

²⁶ Usp. čl. 267. UFEU s čl. 35/5. starog UEU: »Sud EZ-a nije nadležan preispitivati valjanost ili razmjernost operacija koje provodi policija ili druge službe država članica za kazneni progon ili izvršavanje dužnosti država članica u pogledu očuvanja javnog poretka te zaštite unutarnje sigurnosti.« Istu je odredbu sadržavao i prijedlog Ustava za Europu u čl. III-283. The Treaty establishing a Constitution for Europe, OJ C 310, Volume 47, 16. listopada 2004.

Nadalje, uvedeno je prijelazno razdoblje od pet godina u kojem se i dalje zadržava stari režim iz čl. 35/2. i 35/3. starog UEU,²⁷ premda samo u odnosu prema aktima koji su već usvojeni, ne i za nove akte. Novi akti, pa makar bili usvojeni na temelju ovlasti bivšeg trećeg stupa, podliježu punoj jurisdikciji Europskog suda. Također, ako neki »stari« akt (npr. Okvirna odluka o uhidbenom nalogu) bude izmijenjen, cijeli se akt prebacuje iz tzv. *à la carte* režima pod punu jurisdikciju Europskog suda (Čapeta, 2009: 123–124).

S obzirom na to da postoje loša iskustva s prijelaznim razdobljima, misleći pritom isključivo na bivši čl. 67. UEZ,²⁸ utješno je da odredba o prijelaznom razdoblju po izričitoj odredbi Ugovora prestaje važiti istekom pet godina od njegova stupanja na snagu (čl. 10/3. Protokola 36).

Iako to nije izričito u Ugovoru navedeno, teleološkim tumačenjem ugovora može se izvesti zaključak da države koje do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora još nisu dale pristanak na nadležnost Europskog suda mogu to slobodno učiniti za trajanja prijelaznog razdoblja. Po proteku prijelaznog razdoblja takva izjava ne bi više imala smisla jer će od tada svi sudovi država članica imati ovlasti podnositi zahtjeve za prethodni postupak bez obzira na raniji *opt-out* države članice.

Problem koji Lisabonski ugovor ne rješava u pitanju prethodnog postupka jest duljina prethodnog postupka. Ipak čl. 267/4. UFEU predviđa uvođenje odnosno primjenu hitnog postupka za slučajeve kad je osoba u pritvoru. Taj bi članak u kombinaciji s odredbama u PPU mogao pridonijeti ubrzanju prethodnog postupka, istina u ograničenom području i ograničenom broju slučajeva (Čapeta, 2009: 85).

3. Hitni prethodni postupak

Odlukom Vijeća Europske unije od 20. prosinca 2007. za područje slobode, sigurnosti i pravde uveden je novi *hitni prethodni postupak* (tzv. PPU – *procédure préliminaire d'urgence*) (Council Decision, 2007). Novi postupak

²⁷ V. čl. 10. protokola 36, OJ 2008, C 115, str. 322.

²⁸ Bivši čl. 67. UEZ određivao je tranzicijsko razdoblje od pet godina za posebna rješenja za režim prethodnog postupka u glavi IV. UEZ, nakon kojega je Vijeće trebalo jednoglasnom odlukom odlučiti o usklađivanju tih posebnih odredba s općim režimom o nadležnosti Europskog suda u prvome stupu. No taj je rok protekao još 2004., a Vijeće nije bilo ništa poduzelo.

primjenjuje se od 1. ožujka 2008. i već postoji nekoliko slučajeva u kojima je Europski sud odlučio prema novim pravilima.²⁹ U nastavku se analizira *ratio* uvođenja PPU, rasprava i prijedlozi koji su prethodili usvajanju PPU, polje primjene PPU i tijek postupka prema pravilima o PPU.

3.1. Ratio uvođenja PPU

Prethodni postupak jedan je od kamena temeljaca pravosudnog sustava EU bez presedana u svijetu, putem kojega je Europski sud definirao neka od najvažnijih načela prava Zajednice.³⁰ Kroz taj postupak postignut je također visok stupanj jednake primjene i učinkovitosti prava Zajednice kao i očuvanje koherentnosti pravnoga sustava u cjelini (više u: Gormley, 2000: 1–17).

Inicijativa za pokretanje ove vrste postupka isključivo je u rukama nacionalnih sudaca, što znači da ga Europski sud *ex officio* ni bilo koja druga nacionalna institucija ili institucija EU ne mogu pokrenuti.³¹

Prethodni postupak temelji se dakle na uzajamnom povjerenju i suradnji između Europskog suda i nacionalnih sudova. Ta je suradnja vrlo dobro funkcionirala dugi niz godina, no Europski je sud postao preopterećen³² pa prethodni postupak traje predugo.³³

S jedne strane, to bi moglo ugroziti suradnju nacionalnih sudova s Europskim sudom jer bi se mogla dogoditi situacija da nacionalni sudovi odbiju podnijeti zahtjev za prethodno tumačenje ili ocjenu valjanosti prava

²⁹ V. slučajeve: C-195/08 PPU, C-296/08 PPU, C-388/08 PPU i C-357/09 PPU te C-403/09 PPU.

³⁰ Više o načelima europskog prava u: Josipović, 2005: 3–107. Više o samom prethodnom postupku u: Čapeta, 2002: 177–292.

³¹ Kao iznimku od toga pravila v. bivši čl. 68/3. UEU. Više u: Čapeta, 2002: 252; Hallberg, 2009: 1.

³² Kao mogući razlozi preopterećenosti pravosudnog sustava mogli bi se istaknuti: sve veći broj država članica, a proporcionalno tome i povećanje broja službenih jezika, što izaziva dodatne poteškoće (u vremenu, novcu i osoblju) pri prevodenju. Potom širenje djelokruga europskoga prava, tzv. komunitarizacija, kao i širenje nadležnosti Suda na nova područja. Sve je to rezultiralo dakako porastom vremena koje je potrebno Sudu da riješi određene slučajeve. Mnogo je dakle faktora koji utječu na preopterećenost Suda, a na koje sam Sud ne može utjecati. Johnston, 2001: 499–523.

³³ Tako je u 2006. i 2007. postupak trajao u prosjeku oko 20 mjeseci, točnije 19,8 u 2006. i 19,3 u 2007. Iako je taj period smanjen u usporedbi sa, primjerice, 2003., kad je trajao oko 25,5 mjeseci, taj period se smatra i dalje predugim. V. godišnje izvještaje Europskog suda dostupne na <http://curia.europa.eu> (pristup 5. prosinca 2009.).

Unije s obzirom na to da bi to pridonijelo odugovlačenju postupka pred nacionalnim sudom. Naime, za nacionalni sud koji je uputio zahtjev prethodni je postupak samo jedan stadij u postupku u kojem nacionalni sud treba donijeti konačnu odluku o tužbenom zahtjevu. Nakon što se uputi prethodno pitanje Europskom sudu, postupak pred nacionalnim sudom privremeno se obustavlja (Čapeta, 2002: 251). Kako su sve države članice EU ujedno i članice Vijeća Europe i potpisnice Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN – MU 18/97, 6/99, ispravci: 14/02, 1/06), nacionalnim je sudovima temeljem čl. 6. Konvencije nametnuta obveza suđenja u razumnom roku.³⁴

S druge strane, duljina postupka pred Europskim sudom otvara čak mogućnost strankama da manipuliraju prigovorima kako bi dobile na vremenu.

Kao treće, često puta bilo nacionalno bilo europsko pravo nameće vremenska ograničenja u kojem nacionalni sud mora riješiti određeni slučaj (Discussion Paper, 2006: 3).

Kao četvrto, dugotrajna odgađanja pravde nisu nimalo dobrodošla, a naročito ne u ovome, za pojedince vrlo osjetljivom području (Discussion Paper, 2006: 3). Područje slobode, sigurnosti i pravde jedno je od područja gdje je posljednjih godina doneseno opsežno zakonodavstvo, a te *nove odredbe često puta zadiru u vrlo osjetljiva područja. Stoga je u ovome području kao ni u jednom drugome vrlo važno da se pravo EU primjenjuje jedinstveno u svim državama članicama* (Information, 2008).

Materija iz bivše glave IV. UEZ te glave VI. UEU često je vrlo hitna. Stoga je provođenje redovitog prethodnog postupka neprikladno u takvim slučajevima.

Ratio PPU leži dakle u samoj prirodi područja slobode, sigurnosti i pravde gdje poštovanje temeljnih (ljudskih) prava, a posebice prava na efikasnu sudsku zaštitu prava pojedinaca, zauzima središnju ulogu. Zaštita je pak efikasna samo ako je brza i učinkovita. Stoga je bilo nužno razmotriti

³⁴ Zanimljiva je činjenica da je Europski sud za zaštitu ljudskih prava u presudi od 26. veljače 2008. u slučaju Pafitis and Others v. Greece ocijenio da je prethodni postupak u tom slučaju (C-441/93) pred Europskim sudom trajao predugo, dulje od tri godine. Sud za zaštitu ljudskih prava pri ocjeni razumnosti duljine postupka uzima u obzir: složenost predmeta, ponašanje podnositelja zahtjeva i nadležnih tijela (nacionalnih) vlasti te važnost onoga što se za podnositelja dovodi u pitanje. V. npr. par. 52 presude Horvat vs. Hrvatska od 26 srpnja 2001. (Presuda u prijevodu na hrvatski jezik dostupna je na www.pravosudje.hr).

uvođenje nove vrste prethodnog postupka koja bi udovoljila tim zahtjevima.³⁵

Usvajanjem PPU postupka na svojevrsan je način omogućeno filtriranje slučajeva koji zahtijevaju iznimnu hitnost zbog njihove prirode odnosno zbog važnosti prava o kojima se odlučuje.

3.2. Prijedlozi rješenja za novi hitni prethodni postupak

Europski je sud, imajući u vidu mogući rast referencija na području slobode, sigurnosti i pravde, predložio stvaranje novoga hitnog prethodnog postupka. Sud je otpočeo debatu o uvođenju PPU još 2006. Najprije je objavio tzv. *Discussion paper* (2006, koji je ubrzo dopunjen detaljnim prijedlogom novoga PPU. Sud je Vijeću ponudio dva moguća rješenja (opcije), no s obzirom na to da ni jedno nije bilo u cijelosti prihvatljivo za države članice, nužno je bilo iznaći kompromis. Glavni problem bio je kako pomiriti potrebnu brzinu postupka s procesnim pravima svih sudionika, prije svega država članica. Zato je konačno rješenje rezultat kompromisa između tih dvaju zahtjeva (Lazowski, 2009: 221).

Premda je polazišna točka Europskog suda za novi PPU bio već postojeći ubrzani postupak (*accelerated procedure*) iz čl. 104.a Pravila postupka, bile su nužne modifikacije koje bi trebale omogućiti da slučaj bude riješen u kraćem roku nego je to moguće primjenom ubrzanog postupka. Te modifikacije podrazumijevaju skraćivanje rokova, eliminaciju određenih stadija postupka, limitiranje broja sudionika u postupku, itd. (Discussion Paper, 2006: 4).

Europski je sud ponudio dva moguća rješenja. U obje opcije, Europski je sud predložio da se novi PPU primjenjuje samo na područje slobode, sigurnosti i pravde (Discussion Paper, 2006: 6), a za odlučivanje o dopustivosti i za provođenje samog PPU, Sud je predložio stvaranje odnosno imenovanje posebnog vijeća od pet sudaca.

Prvi prijedlog Europskog suda (Opcija I) predviđao je da se postupak sastoji od dviju faza; prva, tzv. *fast-track* faza bila bi obvezna, a druga, tzv. kvazižalbena, koja je nalik redovitom prethodnom postupku, bila bi fakultativna. Zahtjev za PPU prevodio bi se samo na radni jezik Europskog suda – francuski, i samo stranke iz glavnog postupka, država članica suda koji

³⁵ »... Justice delayed may also be perceived as justice denied«. Groussot, Empowering: 1.

je podnio zahtjev, Europska komisija i predmetna institucija (čiji je akt u pitanju) mogli bi sudjelovati u postupku. Nezavisni odvjetnik ne bi davao formalno mišljenje, već bi samo bio saslušan na zatvorenom zasjedanju. Prva faza završavala bi *obrazloženim rješenjem* Suda. Druga faza omogućila bi i drugim državama članicama i ostalim sudionicima da se uključe u postupak. U roku mjesec dana od notifikacije rješenja zainteresirane strane mogle bi zatražiti svojevrsnu reviziju. Isto pravo imao bi i prvi nezavisni odvjetnik u roku od dva mjeseca. Otvaranje revizije ni konačna odluka ne bi imali utjecaja na odluku domaćeg suda temeljem obrazloženog rješenja. Takvo rješenje otvorilo je brojna sporna pitanja i bilo je neprihvatljivo za države članice. Najviše zastrašujući bio je potencijalni učinak revizije na odluku domaćeg suda (Lazowski, 2009: 223).

Drugi prijedlog Suda (Opcija II) bio je manje radikaln i odnosio se uglavnom na manje modifikacije postojećeg *modi operandi* prethodnog postupka, prije svega u odnosu na režim prevodenja i vremenska ograničenja. Postupak je trebao biti samo jednog stupnja, bez mogućnosti revizije. Prva važna razlika između redovitog postupka i novoga PPU je u zahtjevu da se prevodi samo zahtjev za prethodni postupak, a ne i sva popratna dokumentacija. Zainteresirane stranke dobile bi rješenje o provođenju PPU na jeziku predmeta.³⁶ Te bi stranke imale mogućnost podnijeti očitovanja i sudjelovati u usmenoj fazi postupka. Krajnji rokovi trebali su biti kraći, a Sud bi mogao odrediti i maksimalan broj stranica za pisano očitovanje. Prijedlog je također predviđao (potpuni) izostanak pisane faze postupka. Kao i u prvome prijedlogu, nezavisni odvjetnik ne bi podnosio posebno pisano mišljenje, već bi ga samo prezentirao na zatvorenoj sjednici (Lazowski, 2009: 223-224; Discussion Paper, 2006: 6).

Oba prijedloga predstavljena su Vijeću još u travnju 2006. Premda je Vijeće generalno dalo pozitivan odgovor, istaknulo je da treba doraditi još neka sporna pitanja i dalo je do znanja da je drugi prijedlog ipak prihvatljiviji za države članice.³⁷ Stoga je Europski sud izradio novi jedinstveni prijedlog koji je konačno i usvojen Odlukom Vijeća Europske unije 20. prosinca 2007.

³⁶ Jezik predmeta je službeni jezik pred nacionalnim sudom koji je podnio zahtjev za provođenje PPU.

³⁷ Lazowski, 2009: 224 te Draft Letter to the President of the ECJ, Council document 7647/07.

3.3. Polje primjene PPU

Hitni postupak može se provesti isključivo za slučajeve iz područja slobode, sigurnosti i pravde. Iako nije moguće unaprijed dati konačnu listu slučajeva u kojim se PPU može primijeniti, naročito iz razloga što je riječ o području koje je još uvijek u fazi evolucije, temeljem upute Europskog suda upućene nacionalnim sudovima i dosadašnje prakse Suda, PPU je moguće primijeniti u bračnim stvarima i pitanjima roditeljske skrbi,³⁸ ako je osoba o pravima koje je riječ u pritvoru, a odgovor je nužan za ocjenu pravnog statusa takve osobe³⁹ te kad određivanje nadležnosti suda, koja proizlazi temeljem prava Unije, ovisi o odgovoru na postavljeno pitanje (t. 36. Upute). PPU je do sada zatražen u ukupno osam slučajeva, a odobren je i primijenjen u pet slučajeva.

U slučaju *Wolzenburg* (C-123/08 PPU) Europski sud odbio je zahtjev za primjenu PPU unatoč tome što predmet *ratione materiae* ulazi u područje slobode, sigurnosti i pravde, zato što se uhićenje dogodilo 18 mjeseci prije podnošenja zahtjeva za PPU, a u trenutku podnošenja zahtjeva osoba više nije bila u pritvoru. Europski sud je zaključio da u trenutku podnošenja zahtjeva ne postoje okolnosti koje opravdavaju primjenu PPU.⁴⁰

Slučaj *Kozłowski* (C-66/08) bio je prvi zahtjev uopće za primjenu PPU, ali je zahtjev podnesen nekoliko tjedana prije nego je PPU stupio na snagu. Europski sud odbio je zahtjev za PPU iz razloga što predmet *ratione temporis* ne ulazi u doseg primjene pravila o PPU. No, ipak, Europski sud odlučio je primijeniti ubrzani postupak iz čl. 104.a Pravila postupka.

U slučaju *Pontini* (C-375/08) Europski sud odbio je primijeniti PPU jer predmet *ratione materiae* ne ulazi pod doseg pravila o PPU. Naime, radilo se o tumačenju odredba koje se tiču zajedničke poljoprivredne politike. U istom predmetu domaći je sud potom zatražio primjenu ubranog postupka iz čl. 104.a Pravila postupka, ali je tada predsjednik Suda odbio zahtjev. Barnard zamjećuje da je saslušanje istoga predmeta od dvaju sudskih tije-

³⁸ V. C-195/08 PPU (tumačenje Uredbe Brussels II bis o nadležnosti, priznanju i izvršenju odluka u bračnim stvarima i stvarima roditeljske odgovornosti od 27. studenoga 2003., br. 2201/2003, na zahtjev suda iz Litve, temeljem čl. 234. UEZ).

³⁹ V. C-296/08 PPU (tumačenje Okvirne odluke Vijeća o europskom uhidbenom nalogu od 13. lipnja 2002., br. 2002/584/JHA, na zahtjev suda iz Francuske temeljem čl. 234. UEZ) i 388/08 PPU (tumačenje Okvirne odluke Vijeća o europskom uhidbenom nalogu od 13. lipnja 2002., br. 2002/584/JHA, na zahtjev suda iz Finske temeljem čl. 35. UEU).

⁴⁰ Riječ je bila o tumačenju Okvirne odluke o europskom uhidbenom nalogu 2002/584/JHA (2002) OJ L-190/01. Više u: Barnard, 2009: 286.

la, najprije Vijeća od pet sudaca, a potom i predsjednika Europskog suda, neopravdani gubitak sudskih resursa, u ovome slučaju vremena (Barnard, 2009: 286).

U slučaju *Garcia* (C-261/08 PPU)⁴¹ nije sasvim jasno zašto je sudsko vijeće odbilo primijeniti PPU. Bila je riječ o tumačenju Uredbe⁴² koja ulazi u područje slobode, sigurnosti i pravde. Dakle predmet *ratione materiae* ulazi pod doseg pravila o PPU. Riječ je o protjerivanju bolivijske državljanke i izricanju mjere zabrane ulaska u schengensku zonu na vrijeme od pet godina zato što nije pravovremeno produljila boravišnu dozvolu te nezakonito boravi na području Španjolske. Ona je prigovorila da takva mjera nije razmjerna. Iako je Sud u svojem obrazloženju rekao da okolnosti slučaja nisu dovoljno hitne, čini se da je pozadina odluke zapravo strah Europskog suda od prevelikog broja zahtjeva za PPU jer je u Španjolskoj pendentno više od 1.000 zahtjeva iz istoga razloga kao u slučaju *Garcia* (Barnard, 2009: 286).

Formalno, sudsko vijeće ne mora posebno obrazlagati razloge zbog kojih je odbio zahtjev za PPU, ali Barnard smatra da bi obrazloženje Suda moglo poslužiti kao dodatna uputa nacionalnim sudovima kada je zahtjev za PPU uistinu prijeko potreban (Barnard, 2009: 286).

S jedne strane, može se zaključiti da Europski sud još uvijek nema jasno definirane kriterije prema kojima prosuđuje zaslužuje li neki predmet poseban tretman prema pravilima o PPU. Neke od situacija Europski sud je naveo u svojim uputama nacionalnim sudovima, no čini se da ta lista tek treba biti nadopunjena kroz praksu Suda (Engström, 2009: 491).

S druge strane, moguće je zapitati se je li opravdano ograničiti PPU samo na područje slobode, sigurnosti i pravde. Znači li to da u drugim područjima prava Unije situacija ne može biti dovoljno hitna? Treba imati na umu da je kazneno pravo moglo biti usvojeno i u okviru prijašnjeg prvoga stupa te je postojala mogućnost da nacionalni sud u takvom slučaju treba dati brz odgovor.⁴³ Moguće je, primjerice, da se pojavi situacija u pitanju izručenja ili azila pojedinca čija pravna situacija ovisi o, primjerice, Direktivi 2004/38,⁴⁴ instrumentu prvoga stupa, ali koji ne ulazi u područje slobode,

⁴¹ Predmet je nakon što je vijeće odbilo primijeniti PPU spojen s predmetom C-344/08. Presuda je donesena 22. listopada 2009.

⁴² Regulation 562/2006 on the Schengen Borders Code (2006) OJ – L 105/01.

⁴³ V. npr. C-176/03 (Environmental crimes) i C-440/05 (Ship source pollution).

⁴⁴ The Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside

sigurnosti i pravde. Takav se problem javio u slučaju *Metock* (C-27/08). Premda je Sud odbio primijeniti PPU, odlučio je primijeniti ubrzani postupak iz čl. 104.a Pravila postupka. Iako je postupak okončan uistinu hitno, u roku od dva mjeseca, slučaj pokazuje moguću apsurdnu situaciju u kojoj sudska zaštita ovisi isključivo o aktu koji se primjenjuje na konkretnu situaciju, a ne o stvarnim okolnostima slučaja i potrebi hitnog rješavanja (Engström, 2009: 492).

Treba napomenuti da Lisabonski ugovor ne utječe izravno na dostupnost PPU i u drugim okolnostima koje mogu zahtijevati hitnost. Stoga u takvim okolnostima uporaba ubrzanog postupka iz čl. 104.a Pravila postupka Suda ostaje i dalje jedina mogućnost, gdje se potrebna brzina postiže na uštrb svih ostalih predmeta pred Sudom (Discussion Paper, 2006).

3.4. Procesna pravila o PPU

Postupak je ureden člankom 23.a Statuta Europskog suda⁴⁵ i člankom 104.b Pravila postupka Europskog suda,⁴⁶ a Sud je sastavio i Uputu za nacionalne sudove o načinu postupanja sa zahtjevom za PPU.⁴⁷

Sukladno Statutu, moguće je odrediti kraće rokove za očitovanje o činjenicama slučaja ili za podnošenje pisanih opservacija negoli to predviđa čl. 20. Statuta, a moguće je izostaviti i mišljenje nezavisnog odvjetnika (v. čl. 23.a st. 2. Statuta). U pravilu, PPU se sastoji od pisane i usmene faze. U slučajevima ekstremne hitnosti, moguće je izostaviti i pisanu fazu postupka, čime je postupak dodatno skraćen jer su izbjegnuti gubici u pogledu vremena dok se čeka na pisana očitovanja kao i problemi njihova prevođenja.⁴⁸ No, u tom slučaju Europski sud može uzeti u obzir činjenicu da nije bilo pisane faze te održati prošireno saslušanje tako da usmena rasprava može biti nešto drugačija i trajati dulje negoli je to uobičajeno u redovitom postupku (Broberg, Fenger, 2009: 394).

freely within the territory of the Member States, OJ, L 158, str. 77–123.

⁴⁵ Protokol na Statut Suda izmijenjen je odlukom Vijeća broj 2008/79, objavljenom 29. siječnja 2008. Council Decision, 2007.

⁴⁶ Prijevodom Pravila postupka za Rules of procedure koristi se i Čapeta (Čapeta et al., 2009: 89–119). Prijevod Lisabonskog ugovora na hrvatski jezik v. u: Rudolf, 2009.

⁴⁷ V. supra. Uputa ima cilj pomoći nacionalnim sudovima u postavljanju zahtjeva za PPU i olakšati postupanje Suda s tim zahtjevom. Ta uputa nije obvezujuća.

⁴⁸ V. čl. 23.a st. 3. Statuta. Te mogućnosti dodatno su razrađene u čl. 104.b st. 2. Pravila postupka.

Hitni postupak provodi se na zahtjev domaćeg suda, a samo iznimno *ex officio*⁴⁹ ako Sud smatra da bi trebalo provesti hitni postupak zbog naravi slučaja (a nacionalni sud je to propustio zahtijevati) (v. čl. 104.b st. 1. Pravila postupka i t. 34. Upute).

Za provođenje PPU nadležno je jedno od sudskih vijeća od pet sudaca, određeno (imenovano) u tu svrhu na rok od jedne godine (čl. 9. Pravila postupka). Odluku o primjeni PPU donosi vijeće temeljem izvješća suca izvjestitelja i nakon saslušanja nezavisnoga odvjetnika (čl. 104.b st. 2. Pravila postupka). Europski sud odnosno njegovo vijeće ima slobodu pri odlučivanju o provođenju PPU. Ako vijeće odluči da se neće primijeniti PPU, postupak se nastavlja prema redovitoj proceduri.⁵⁰

Zahtjev za PPU Tajništvo Suda mora notificirati strankama iz glavnoga postupka, državi članici koje je sud postavio zahtjev te institucijama navedenim u čl. 23/1. Statuta Suda. U odluci o primjeni PPU navest će se rok u kojem te stranke i druge institucije mogu uložiti svoja pisana očitovanja.⁵¹ Prema čl. 104.b st. 2. Pravila postupka, rok za podnošenje pisanih očitovanja određuje samo vijeće ovisno o stupnju hitnosti i složenosti predmeta. Dakle, vrijeme za očitovanje nije unaprijed fiksirano kao u redovitom postupku (dva mjeseca), ali je Vijeće u svojoj neobvezujućoj izjavi pozvalo da taj rok ne bi trebao biti kraći od 10 radnih dana kako bi se dalo dovoljno vremena za pripremu. Odlukom o primjeni PPU Europski sud može pobliže odrediti pravna pitanja na koje se traži pisano očitovanje, a može odrediti i maksimalnu duljinu podneska. Odmah nakon notifikacije, zahtjev za PPU prosljeđuje se i zainteresiranim osobama iz čl. 23. Statuta, koje nisu o tome prije notificirane, kao i sama odluka Suda o provođenju PPU. Stranke i druge zainteresirane osobe iz čl. 23. Statuta moraju biti što prije informirane o mogućem datumu rasprave (Broberg, Fenger, 2009: 394). Barnard tvrdi da nemogućnost sudjelovanja svih država članica u pisanoj fazi postupka dodatno jača ulogu Europske komisi-

⁴⁹ Ako nacionalni sud nije podnio zahtjev za primjenu PPU, predsjednik Suda može, ako zaključi da se primjena toga postupka nameće *prima facie*, zahtijevati od sudskog vijeća zaduženog za PPU da razmotri je li nužno primijeniti PPU.

⁵⁰ No to ne treba shvatiti tako da Sud ima apsolutnu diskreciju i da nije vezan nikakvim pravilima. Sud je vezan Statutom Suda i Pravilima postupka. Europski parlament je naprotiv istaknuo kako je vrlo važno da Europski sud ima dovoljno diskrecije da odluči u kojem će predmetu primijeniti PPU. S obzirom na to da Sud nema kontrolu nad brojem nadolazećih slučajeva, vrlo je važno da ima određeni stupanj fleksibilnosti i autonomije kako bi se mogao nositi s dodatnim opterećenjem i ostati dovoljno efikasan. V. Draft, 2007: 7.

⁵¹ Statut govori o »statement of case« ili »written observations«, s time da nije poznato koja je razlika između njih jer se u praksi ona ne pojavljuje. Čapeta, 2002: 259.

je (Barnard, 2009: 4). S time bi se moglo samo uvjetno složiti jer Komisija prije svega uvijek zastupa interese Unije, a ne država članica.

Primjenom pravila o PPU bitno se pojednostavnjuju pojedine faze postupka, ali se postavljaju i stanovita ograničenja, kako za sam Europski sud tako i za sudionike u postupku, a naročito države članice. Stoga se tim postupkom treba koristiti samo iznimno kad je to uistinu nužno (hitno) da nacionalni sud što prije dobije odgovor (t. 35. i 36. Upute).

Da bi se Europskom sudu omogućilo da što prije odluči hoće li provesti PPU, zahtjev upućen od nacionalnog suda mora sadržavati opis pravnog i činjeničnog stanja koje zahtijeva hitnost u postupanju. Bilo bi dobro da nacionalni sud navede i rizike koji bi nastali provođenjem redovitog prethodnog postupka (t. 37. Upute).

Ako je moguće, nacionalni sud može dati prijedlog odgovora na postavljeno pitanje koji bi trebao omogućiti strankama iz glavnog spora pred nacionalnim sudom i svim ostalim zainteresiranim osobama i institucijama da definiraju svoja stajališta i tako olakšaju odluku Europskom sudu i u konačnici pridonese brzini postupka.⁵² To je realizacija ideje o tzv. *green light* sustavu, što bi, s jedne strane, trebalo obnoviti, ali i dodatno ojačati tzv. *dub suradnje* (Groussot, 2008) nacionalnih sudova s Europskim sudom, a s druge strane povećati odgovornost nacionalnih sudova (The Due Report, 2000: 18; Craig, de Burca, 2008: 497; Chalmers, Tomkins, 2007: 305). No, pitanje je koliko su nacionalni sudovi spremni ili bolje reći sposobni ponuditi odgovor na postavljeno pitanje s obzirom na razinu poznavanja europskog prava.⁵³ Naime, jedno je prepoznati problem i uputiti zahtjev za prethodno tumačenje, ali ponuditi odgovor na postavljeno pitanje zahtijeva visoku razinu poznavanja sadržaja europskog prava i prakse Europskog suda.⁵⁴ Groussot također zamjećuje da nije jasno u kojoj bi mjeri prijedlog odgovora nacionalnog suda dodatno pridonio ubrzanju postupka jer Sud mora u svakom slučaju dobro izučiti slučaj kako bi zaključio može li se složiti s predloženim odgovorom (Groussot, 2008: 6).

Zahtjev mora biti sačinjen u obliku (formi) koja omogućuje Tajništvu Suda da brzo uoči da taj zahtjev traži posebno postupanje. Zahtjev bi stoga va-

⁵² V. t. 38. Upute. To je samo mogućnost, ne i obveza za nacionalni sud.

⁵³ Premda je podržao ideju *green light* sustava, Europski je parlament u svojoj rezoluciji o ulozi nacionalnih sudova u europskom pravosuđnom sustavu istaknuo problem nedovoljnog poznavanja europskog prava kao i problem jezične barijere. European Parliament resolution of 9 July 2008 on the role of the national judge in the European judicial system (2007/2027(INI)).

⁵⁴ Tom bi zahtjevu možda mogli udovoljiti samo vrhovni sudovi. Groussot, 2008: 5.

ljalo podnijeti u odvojenom dokumentu ili u popratnom dopisu uz zahtjev za prethodno tumačenje (t. 39. Upute).

Da bi se maksimalno ubrzao postupak, komunikacija između nacionalnih sudova i Europskog suda te ostalih sudionika u postupku odvija se elektroničkom poštom (e-mailom) ili putem faksa (t. 12). I sam zahtjev za provođenje PPU podnosi se također putem e-maila ili faksa, s time da izvornici dokumenata moraju biti dostavljeni Tajništvu što prije običnom poštom. Postupak se smatra pokrenutim kada nacionalni sud zaprimi potvrdu o zaprimanju dopisa (t. 42).

Premda su pravila o PPU *lex specialis*, treba imati na umu činjenicu da je PPU samo podvrsta prethodnog postupka. Iako to nije nigdje izrijekom navedeno, nema sumnje da će Sud na ono što nije različito uređeno primjenjivati pravila o redovitom prethodnom postupku. Zato valja analizirati najvažnije razlike između tih dvaju postupaka.

3.5. »Mišljenje« nezavisnog odvjetnika u PPU

Nezavisni odvjetnici su nepristrani stručnjaci kojih je zadaća da podnošenjem neovisnog i nepristranog mišljenja pomažu Europskom sudu pri donošenju odluke u određenim pitanjima (v. čl. 252. UFEU). Premda suci glasuju o prijedlogu odluke većinom glasova, prema van oni djeluju jednoglasno. Razlog tomu je prije svega uvjerljivost i autoritet odluke Suda, no to kao posljedicu može imati *nerazumljivost* odluke, pa je često teško shvatiti odluku Suda bez »konzumiranja« mišljenja nezavisnog odvjetnika.⁵⁵ Premda nisu formalno obvezujuća, Sud se često u svojim presudama poziva na mišljenja nezavisnih odvjetnika i pravilo je da se ona zajedno s odlukom Suda objavljuju u Zbirci odluka Suda.⁵⁶

⁵⁵ Po Herdegen »završni prijedlozi pravobranitelja za njemačke su pravnike dragocjeni radi boljeg razumijevanja obrazloženja sudskih presuda koja su često iznenađujuće oskudna, kao i zbog toga što Europskom sudu prenose važne impulse iz svoje prakse ...« (Herdegen, 2003: 103). Hartley također navodi da se »mišljenje pravobranitelja mnogo lakše čita nego presuda Suda. Potonjoj, koja je rezultat odluke u vijeću, često nedostaje ona čvršća logika. Njezin sažeti i formalni stil čini je neprivačnom, barem za one koji su odrasli u tradiciji sustava *common law* – dok nužnost postizanja suglasnosti može dovesti do nejasnoća i nedosljednosti ... u njemu se obično nalazi izlaganje činjenica, upućivanje na odgovarajuće zakonodavstvo (i navodi iz njega) i iscrpno razmatranje prethodnih odluka ...« (Hartley, 2004: 58).

⁵⁶ Kako navodi Hartley, »... to mišljenje ne obvezuje Sud, ali će ga suci prigodom donošenja odluke razmotriti s velikom pozornošću ... to mišljenje pokazuje sucima što je izvježbani pravnički um, po kakvoći jednak njihovu, zaključio o predmetu koji rješavaju. Može

Pravila postupka Europskog suda predviđaju da odluku o primjeni PPU donosi sudsko vijeće temeljem izvješća suca izvjestitelja i nakon saslušanja nezavisnoga odvjetnika (v. čl. 104.b st. 2. Pravila postupka). Pritom nezavisni odvjetnik ne daje formalno pisano mišljenje, već biva samo saslušan na zatvorenom zasjedanju. Statut nadalje predviđa da je moguće čak potpuno izostaviti »mišljenje« nezavisnog odvjetnika, i to bez njegova prethodna saslušanja.⁵⁷ To je odstupanje od čl. 20. st. 4. Statuta prema kojem *Sud može ako smatra da se u predmetu ne pojavljuje novo pravno pitanje, a (samo) nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, donijeti odluku da će o predmetu odlučiti bez podneska nezavisnog odvjetnika.*

Prvotno stajalište Europskog suda bilo je da ne treba objavljivati mišljenja nezavisnih odvjetnika u PPU. U svih pet slučajeva u kojima je Sud do sada odlučio primijeniti PPU bila je riječ o vrlo osjetljivim pravima pojedinaca (v. *infra*), a presude su same po sebi vrlo šture i s vrlo kratkim obrazloženjem odluke (Barnard, 2009: 292).

Primjerice, u slučaju *Rinau* radilo se o tumačenju Uredbe Brussels II bis⁵⁸ za koju još uvijek ne postoji dovoljno sudske prakse pa je važno znati što je nezavisni odvjetnik rekao u tom slučaju. Kako navodi Barnard, *Rinau* je bio »novi« i dovoljno kompleksni slučaj koji bi, da nije bilo zahtjeva za PPU, zasigurno bio saslušan pred Velikim vijećem, u kojem bismo slučaju imali u cijelosti objavljeno mišljenje nezavisnog odvjetnika. Barnard dalje navodi da je apsurd to veći što u nekim beznačajnim slučajevima u redovitom prethodnom postupku mišljenje nezavisnog odvjetnika biva objavljeno, ali ne i u ovako iznimno važnom slučaju koji duboko zadire u prava europskih građana (Barnard, 2009: 292). Treba napomenuti da je na kraju ipak objavljeno stajalište nezavisnog odvjetnika u slučaju *Rinau*.

se uzeti referentnom točkom ili polazištem od kojeg oni mogu započeti svoje odlučivanje ...« – Hartley, 2004: 57

⁵⁷ V. čl. 23.a st. 2. Statuta. Statut zapravo ne govori o mišljenju nezavisnog odvjetnika, već o podnesku (submission). U literaturi se koristi francuski termin »prise de position«, što bismo mogli prevesti kao stajalište nezavisnog odvjetnika (Barnard, 2009: 287). U ubrzanom postupku iz čl. 104.a Pravila postupka, za mišljenje nezavisnog odvjetnika pojavio se novi termin »view«, što bismo također mogli prevesti kao stajalište (View of Advocate General Poiares Maduro of 11 July 2008 in case C-127/08 – Metock). Isti termin »view« počeo se koristiti i u PPU (View of AG Sharpston of 1 July 2008 in case C-195/08 PPU – *Rinau* te View of AG Kokot in case C-296/08 PPU – *Goicoechea*). Postoji velika nedosljednost u terminologiji »view« ili »opinion« (Advocate General's Bot's Opinion of 23 December 2009 in case Case C-403/09 PPU – *Detiček*). Stajališta (mišljenja) dostupna su na stranicama Suda <http://www.curia.eu> (pristup 20. prosinca 2009.).

⁵⁸ Uredba Brussels II bis o nadležnosti, priznanju i izvršenju odluka u bračnim stvarima i stvarima roditeljske odgovornosti od 27. studenoga 2003., br. 2201/2003.

Pitanje objave *mišljenja* nezavisnog odvjetnika prvi su potaknuli britanski i španjolski znanstvenici koji su čak uputili pismo Europskom sudu da ponovo preispita svoje prvotno stajalište da se *mišljenja* nezavisnih odvjetnika u PPU ne objavljuju.⁵⁹

Europski parlament također je prepoznao ovaj problem još prilikom rasprave o uvođenju PPU i izrazio svoju zabrinutost jer prijedlog novoga PPU ne uključuje pisano i objavljeno stajalište nezavisnog odvjetnika, premda će on savjetovati sudsko vijeće usmeno prilikom odlučivanja. Parlament je smatrao da objava stajališta nezavisnog odvjetnika ne bi bila velik dodatni teret za Sud, a s druge bi strane uvelike pomogla i sudu koji je uputio zahtjev i ostalim nacionalnim sudovima da što bolje shvate sadržaj odredbe o kojoj je riječ, čime bi se izbjegle dodatne nepotrebne referencije (Draft, 2007: 6). Naravno da ne bi trebalo objavljivati sva stajališta, već bi se u tom smislu mogli primjenjivati isti kriteriji kao u redovitom prethodnom postupku.⁶⁰

Barnard zamjećuje kako bi pojedinci mogli prigovoriti da je objava stajališta nezavisnog odvjetnika suprotna Statutu, stoga predlaže neformalnu objavu na internetskim stranicama Suda. Nadalje, ističe se kako bi neki mogli tvrditi da bi se objavom stajališta narušila tajnost odlučivanja u vijeću, međutim takav prigovor ne stoji jer nezavisni odvjetnik nije član sudskog vijeća koje donosi konačnu odluku (Barnard, 2009: 293).

U svom pismu upućenom Europskom sudu britanski znanstvenici u četiri su točke istaknuli prednosti objave odnosno nedostatke neobjavljivanja stajališta nezavisnog odvjetnika (v. *supra*). Prije svega, nema sumnje da bi objava stajališta nezavisnog odvjetnika pridonijela boljem razumijevanju konačne odluke Suda jer su prijašnje odluke često vrlo štute i s vrlo kratkim obrazloženjem. Drugo, argumenti stranaka često su vidljivi samo iz *mišljenja* nezavisnih odvjetnika. Nadalje, PPU se primjenjuje u području koje je još uvijek relativno novo, ali vrlo osjetljivo za prava i slobode građana Unije. Stoga je transparentnost PPU-a od iznimne važnosti, kako za nacionalne sudove tako i za praktičare (odvjetnike), ali i znanstvenike koji moraju imati pristup relevantnim informacijama da bi što bolje razumjeli ne samo trenutačni stav Suda o određenom pitanju nego isto tako i moguće nove smjerove razvoja, koji su često vidljivi upravo iz *mišljenja* nezavis-

⁵⁹ V. <http://carlosesposito.wordpress.com:80/2008/10/06/manifiesto-por-la-publicacion-de-las-conclusiones-de-los-abogados-generales-presentadas-en-el-marco-del-procedimiento-prejudicial-de-urgencia/> (pristup 5. prosinca 2009.) te Barnard, 2009: 296–297.

⁶⁰ To bi značilo da ako bi bilo objavljeno *mišljenje* nezavisnog odvjetnika u redovitom postupku, onda treba biti objavljeno i njegovo stajalište u PPU. Barnard, 2009: 293.

nih odvjetnika (v. i *supra*). Kao četvrto, britanski znanstvenici istaknuli su pitanje prava na pravično suđenje zajamčeno čl. 6. Europske konvencije za ljudska prava.⁶¹

Dakle, prvotno stajalište Europskog suda bilo je da se mišljenja nezavisnih odvjetnika u PPU ne objavljuju, no pod pritiskom znanstvenika, praktičara i nekih institucija Unije (Europski parlament) čini se da je Europski sud ipak promijenio prvotno stajalište. No mišljenja nisu objavljena u svim slučajevima te je od dosadašnjih pet slučajeva koje je odlučio temeljem PPU Europski sud objavio mišljenja u tri predmeta.⁶² Ono što nije sasvim jasno jesu kriteriji kojima se Sud rukovodi pri odluci koja će stajališta objaviti, a koja ne. Ono što je također vrlo zbunjujuće jest nedosljednost u terminologiji s obzirom na to da je u dva slučaja uporabljen termin stajalište (*view*) nezavisnog odvjetnika, a u posljednjem slučaju koji je Sud odlučio prema pravilima o PPU uporabljen je termin mišljenje (*opinion*; v. i slučaj C-403/09 PPU – Detiček). Valja se nadati da će Sud ispraviti te nelogičnosti u terminologiji i ubuduće, zbog važnosti mišljenja nezavisnog odvjetnika u prethodnom postupku, ta mišljenja objavljivati u svim slučajevima PPU.

4. Razlike između PPU i redovitog prethodnog postupka

Ako se usporede odredbe koje uređuju redoviti postupak za prethodno mišljenje i PPU, moguće je uočiti tri bitne razlike: s obzirom na sudionike postupka, s obzirom na interno postupanje suda te s obzirom na načine komunikacije između Europskog suda i nacionalnih sudova te ostalih sudionika u postupku (Information, 2008).

4.1. Razlike s obzirom na sudionike prethodnog postupka

Prva razlika odnosi se na osobe koje mogu sudjelovati u pisanoj i usmenoj fazi postupka. Pred Europskim sudom u prethodnom postupku zapravo

⁶¹ O tome je Europski sud već prije izrekao svoje stajalište, stoga je taj prigovor neosnovan. V. Emesa Sugar, C-17/98, par. 14–16.

⁶² Za raspravu o nazivu podneska koji podnosi nezavisni odvjetnik v. *supra*. Vidljiva je nedosljednost u terminologiji.

nema stranaka, stoga se i govori o osobama koje mogu sudjelovati u postupku, a ne strankama postupka (Čapeta, 2002: 257). Tako su u redovitom postupku iz čl. 267. UFEU prema Statutu Europskog suda ovlašteni sudjelovati: stranke iz postupka pred nacionalnim sudom koji je podnio zahtjev, sve države članice i Europska komisija – koji uvijek imaju pravo sudjelovanja u postupku, te Vijeće, Europski parlament i Europska središnja banka ako se postupak vodi povodom tumačenja ili ocjene valjanosti akta koji je donijela neka od tih institucija. Subjekti iz čl. 23. Statuta ovlašteni su, ne i obvezni, sudjelovati u postupku (v. čl. 23. Statuta Europskog suda).

Sukladno čl. 104.b Pravila postupka, u pisanoj fazi PPU sudjeluju samo stranke iz glavnog postupka, matična država suda koji je podnio zahtjev, Europska komisija te Vijeće i Europski parlament (samo ako je riječ o mjeri koju su oni donijeli). Svi oni mogu uložiti svoja pisana očitovanja⁶³ na jeziku slučaja,⁶⁴ i to u što kraćem vremenu koje odredi Europski sud. Ostali sudionici iz redovitog prethodnog postupka nemaju tu mogućnost, ali su pozvani dati svoja usmena očitovanja.

4.2. Razlike s obzirom na interno postupanje Suda sa zahtjevom za prethodni postupak

Druga razlika odnosi se na interno postupanje Suda jer se svi zahtjevi za PPU odmah dostavljaju vijeću od pet sudaca na odluku o primjeni PPU. U redovitom postupku, zahtjev za prethodno pitanje notificira se subjektima iz čl. 23. Statuta u originalu, ali i prijevodu. No u PPU, čim zaprimi zahtjev, Sud će o njemu, na radnom jeziku suda koji ga je uputio, obavijestiti stranke u glavnom postupku, državu članicu suda koji je podnio zahtjev, Komisiju te Europski parlament i Vijeće EU. Na taj su način spomenuti sudionici odmah obaviješteni da Sud razmatra primjenu PPU. Prevođenje zahtjeva za PPU na radni jezik Europskog suda – francuski ima prednost pred ostalim predmetima. Prijevod bi trebao omogućiti vijeću da brzo odluči hoće li primijeniti PPU. Sud dakle ne čeka prijevod na sve službene jezike, kako je to uobičajeno u redovitom postupku (Broberg, Fenger, 2009: 393).

⁶³ Statut govori o »statement of case« ili »written observations«, s tim da nije poznato koja je razlika između njih jer se u praksi ona ne pojavljuje. Čapeta, 2002: 259.

⁶⁴ Jezik slučaja bit će jezik na kojem se vodi postupak pred nacionalnim sudom koji je uputio zahtjev za prethodni postupak.

Ako je odluka vijeća pozitivna, predmet ide odmah u daljnju proceduru. Primjerice u predmetu *Goicoechea* (C-296 PPU) zahtjev je zaprimljen 3. srpnja 2008. Istoga dana vijeće je donijelo odluku o provođenju PPU, a konačna odluka donesena je 12. kolovoza 2008. Time je postupak s prosječnih 16,8 mjeseci u toj godini skraćen na svega nešto više od jednog mjeseca. Slijedom toga može se reći da se uistinu radi o hitnom postupku, premda je, primjerice, za osobu koja se nalazi u pritvoru i to vrijeme predugo.

Vijeće može odlučiti da zasjeda u sastavu od tri suca u kojem će slučaju ono biti sastavljeno od predsjednika vijeća, suca izvjestitelja te prvoga suca. Vijeće može isto tako odlučiti da vrati predmet Sudu sa zahtjevom da predmet bude dodijeljen vijeću sa više sudaca. U tom slučaju PPU se nastavlja u novome sastavu, kada je to nužno nakon ponovnog provođenja usmenog postupka (t. 5. Upute).

Presuda se prevodi na sve službene jezike Unije, ali najprije na jezik suda koji je uputio zahtjev kako bi se što prije mogla izvršiti dostava.

Ako je odluka vijeća negativna, zahtjev za prethodni postupak ide u redovitu proceduru, a Sud o tome obavještava nacionalni sud koji je uputio zahtjev. Sud posebno ne obrazlaže svoju takvu odluku, premda bi obrazloženje Suda moglo poslužiti kao dodatna uputa nacionalnim sudovima kad je zahtjev za PPU uistinu nužan (Barnard, 2009: 286).

4.3. Razlike s obzirom na načine komunikacije između Europskog suda i nacionalnih sudova

Treća bitna razlika leži u mogućnosti komunikacije između sudionika postupka putem e-maila ili faksa da bi se osigurala potrebna brzina (hitnost). Sukladno Uputi, nacionalni sud koji podnosi zahtjev za PPU treba u svom zahtjevu navesti e-mail adresu i/ili broj faksa suda kao i adrese ili brojeve faksa zastupnika stranka (t. 12. Upute).

Kopija (primjerak) potpisanog zahtjeva za prethodno mišljenje zajedno sa zahtjevom za primjenu PPU može biti inicijalno poslan na e-mail adresu Suda ili putem faksa.⁶⁵ Postupak može otpočeti nakon primitka potvrde

⁶⁵ U čl. 104.b st. 6. Pravila postupka navodi se kako »Procesna dokumentacija dostavlja se Tajništvu Suda putem faksa ili drugim sredstvima komunikacije koji stoje na raspolaganju Sudu ...« Nije međutim razvidno koja bi to sredstva dodatno mogla pridonijeti brzini postupka pored e-maila ili faksa.

o zaprimanju zahtjeva, s time da originale dokumenta treba dostaviti Tajništvu Suda što je prije moguće (t. 13. Upute). Notifikacija strankama i drugim zainteresiranim osobama također se može izvršiti putem faksa ili e-maila (v. čl. 104.b st. 6. Pravila postupka).

5. PPU u odnosu na ubrzani postupak

Ubrzani postupak iz čl. 104.a Pravila postupka omogućuje Sudu da daje prioritet određenim slučajevima. Prema tim odredbama, predsjednik Europskog suda na zahtjev nacionalnog suda može iznimno, nakon saslušanja suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, odlučiti da primijeni ovaj postupak kad je riječ o slučaju od iznimne hitnosti (Granger, 2002: 14). Sud može odmah odrediti datum saslušanja koji mora biti dostavljen svim potencijalnim sudionicima postupka koji mogu uložiti svoja očitovanja u roku ne kraćem od 15 dana. Predsjednik Suda može zahtijevati da se očitovanja ograniče na točno određene činjenice. U primjeni toga postupka treba biti oprezan zbog mogućih zloraba. Naime, nije jasno koji su točno kriteriji temeljem kojih sud daje prioritet određenim slučajevima.⁶⁶

Premda su u ubrzanom postupku nametnuta određena vremenska ograničenja, glavni problem je u tome što ubrzani postupak ima iste procesne stadije kao i redoviti prethodni postupak. Sud je u svom *Discussion paper* naglasio da ubrzani postupak ima vrlo ograničen potencijal jer premda omogućuje da se daje prioritet određenim važnim slučajevima, to ubrzanje određenih slučajeva ide na štetu svih ostalih predmeta pred Sudom. Sud je stoga prije svega naglasio da su nužna ne samo vremenska ograničenja već isto tako redukcije određenih procesnih stadija, a kao velik problem, koji bitno pridonosi odugovlačenju postupka, istaknuo je i režim prevođenja na sve službene jezike Unije (Discussion paper, 2006).

Brzo postupanje sa značajnijim brojem predmeta moguće je bilo samo kroz uvođenje novoga hitnog postupka koji će omogućiti da predmet bude riješen u roku ne duljem od tri mjeseca. Prosječno trajanje ubrzanog postupka 2008. bilo je 4,5 mjeseca, što je još uvijek relativno dugo za onoga tko se, primjerice, nalazi u pritvoru za to vrijeme. Stoga primjena ubrzanog postupka nije adekvatna za postupanje sa slučajevima iz po-

⁶⁶ Sudeći prema značenju odredbe, prioritet ne bi trebao ovisiti o važnosti pravne baze, već o hitnosti odluke u konkretnom slučaju. Isti problem javlja se i kod primjene PPU. V. *supra* te Engström, 2009: 491.

dručja slobode, sigurnosti i pravde, koji često zahtijevaju hitno rješavanje (v. *supra*).

Za razliku od ubrzanog postupka, čini se kako je primjenom PPU uvelike smanjeno vrijeme potrebno za odluku u prethodnom postupku na svega prosječno 2,1 mjesec, slijedom čega se može zaključiti kako je PPU mnogo efikasniji postupak.⁶⁷

6. PPU u praksi

Do sada je Europski sud primijenio PPU u samo pet slučajeva, premda je bio zatražen u osam. Prvi rezultati primjene PPU vrlo su ohrabrujući i obećavajući, imajući prije svega u vidu činjenicu da je postupak prosječno trajao 2,1 mjesec te da je PPU odobren u više od 50% slučajeva u kojima je bio zatražen. No, nameće se pitanje kako će se Sud nositi s naglim povećanjem broja zahtjeva za PPU koje je realno očekivati nakon proširenja nadležnosti Suda Lisabonskim ugovorom na području slobode, sigurnosti i pravde. Kako navodi Groussot, mnogi nacionalni suci, na žalost ili možda na sreću za Europski sud, još i ne znaju za mogućnosti koje pruža PPU (Groussot, 2008: 1).

Budući da su već obrađeni slučajevi i razlozi zbog kojih je Sud odbio primijeniti PPU (v. *supra*), zanimljivo je proučiti slučajeve u kojima je Europski sud donio hitnu odluku po pravilima o PPU. Ne ulazeći u meritum spora, uz kratak prikaz činjeničnog stanja i odluku Suda, težište je na procesnim aspektima primjene PPU.

6.1. Slučaj Rinau, C-195/08 PPU

Inga Rinau, državljanka Litve, 2003. udala se za njemačkog državljanina Rinaua, a dvije godine poslije dobili su kćer L. Nekoliko mjeseci po rođenju djeteta, roditelji počinju živjeti odvojeno i pokreću brakorazvodnu parnicu. Kći za trajanja parnice živi sa svojom majkom. Rinau uz pristanak svoga supruga odlazi na praznike u Litvu u lipnju 2006. i odlučuje ondje ostat. Njemački sud dodjeljuje skrbništvo ocu, što žalbeni sud i potvrđu-

⁶⁷ V. Annual Report, 2008: 10. <http://www.curia.eu> (pristup 5. prosinca 2009.) Tako je PPU u dosadašnjih pet slučajeva trajao: 58 dana (Inga Rinau), 40 dana (Esteban Goicoechea), 87 dana (Leymann i Pustarov), 54 dana (Kadzoev) i 64 dana (Detiček).

je. Rinau upućuje nalog za povrat djeteta okružnom sudu u Litvi, koji se temelji na Haškoj konvenciji iz 1980. i Uredbi 2201/2003 (tzv. Brussels II bis uredba).⁶⁸ Okružni sud iz Litve odbija nalog te Rinau ulaže žalbu na takvu odluku, koja je odbijena. U međuvremenu njemački sud donosi odluku o razvodu i istodobno dodjeljuje skrbništvo Rinau. Žalba gđe Rinau bila je bez uspjeha pa se ona odlučuje na nešto drugačiji put pravne zaštite. Podnosi zahtjev žalbenom sudu u Litvi da ne prizna odluku njemačkog suda. Nakon što je takav zahtjev odbijen, žali se Vrhovnom sudu koji, kao sud zadnje instancije, temeljem čl. 234. UEZ podnosi Europskom sudu zahtjev za prethodno mišljenje.

U skladu sa čl. 104.b st.1. Pravila postupka Europskog suda, Vrhovni sud iz Litve zatražio je primjenu PPU. U svome zahtjevu naveo je činjenice koje opravdavaju hitno postupanje. Riječ je o postupku za povrat djeteta koji već predugo traje, a između ostalog Uredba 2201/2003 propisuje povrat djeteta bez odgađanja, a najkasnije u roku šest mjeseci od izdavanja naloga za povrat. Sud iz Litve dalje je u svom zahtjevu istaknuo da bi daljnja odgađanja dovela do nepopravljive štete jer bi se dijete još više otudilo od roditelja s kojim trenutačno ne živi (oca).

Domaći sud nije iskoristio mogućnost iz čl. 104.b. st. 1. par. 2. i predložio je svoj odgovor na postavljeno pitanje.

Vijeće je nakon izvješća suca izvjestitelja i saslušanja nezavisne odvjetnice Eleanore Sharpston donijelo odluku o primjeni PPU.⁶⁹ To je prvi slučaj u kojem je Europski sud prvi put odobrio primjenu PPU, iako je i prije bilo zahtjeva, ali su proglašeni neosnovanima (v. *supra*). Europski je sud u ovome slučaju dobio mogućnost pojasniti uvjete za primjenu PPU i kao glavni kriterij utvrdio je potrebu da se djeluje hitno (*need to act urgently*). Osim Litve, interveniralo je još pet država članica, a usmena rasprava trajala je dva dana. Postupak je ukupno trajao 58 dana, što je vrlo brzo u odnosu prema prosječnim 16,8 mjeseci u 2008.,⁷⁰ naročito ako se uzme u obzir činjenica da je službeni jezik predmeta bio litavski, koji je najslabije »pokriven« na Sudu (Barnard, 2009: 287).

⁶⁸ Uredba Brussels II bis o nadležnosti, priznanju i izvršenju odluka u bračnim stvarima i stvarima roditeljske odgovornosti od 27. studenoga 2003., br. 2201/2003.

⁶⁹ V. komentar presude: Case Comment; ECJ gives urgent ruling on issues regarding return of child (EU Focus, 2008: 10-11).

⁷⁰ V. Annual Report, 2008, <http://www.curia.eu> (pristup 9. prosinca 2010.): 18. Prosječno trajanje prethodnog postupka u 2009. bilo je 17,1 mjeseci. V. Annual Report, 2009, iste stranice.

6.2. Slučaj Esteban Goicoechea, C-296/08 PPU

Temeljem Europske konvencije o izručenju iz 1957.⁷¹ španjolske su vlasti 2000. zatražile od Francuske izručenje Sanestebana Goicoeche zbog oružanih napada koje je počinio 1992. na teritoriju Španjolske i članstva u terorističkoj organizaciji. Zahtjev je odbijen jer je prema francuskom pravu nastupila zastara. Španjolske su vlasti 2004. zbog istih djela ishodile europski uhiđbeni nalog, no Francuska ponovo odbija izručenje pozivajući se prije svega na iznimku iz čl. 32. Okvirne odluke o europskom uhiđbenom nalogu⁷² koji predviđa da se za djela počinjena prije stupanja na snagu Okvirne odluke primjenjuje Konvencija iz 1957. Goicoechea je već služio zatvorsku kaznu u Francuskoj i trebao je biti pušten 6. lipnja 2008. Nekoliko dana prije puštanja na slobodu, 27. svibnja, španjolske vlasti zatražile su izručenje, ali ovaj put temeljem Konvencije iz 1996.⁷³

Goicoechea je tvrdio da se Španjolska ne može pozivati na spomenutu Konvenciju jer čl. 31. Okvirne odluke predviđa da ona od 1. siječnja 2004. zamjenjuje sve prethodne sporazume o pitanju izručenja između država članica Unije.⁷⁴ Francuski Cour d'appel de Montpellier uputio je Europskom sudu zahtjev za prethodno tumačenje i zatražio primjenu PPU.⁷⁵ S

⁷¹ V. European Convention on Extradition, Paris, 13 December 1957, <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/024.htm> (pristup 31. prosinca 2009.).

⁷² Čl. 32 navodi: Extradition requests received before 1 January 2004 will continue to be governed by existing instruments relating to extradition. Requests received after that date will be governed by the rules adopted by Member States pursuant to this Framework Decision. However, any Member State may, at the time of the adoption of this Framework Decision by the Council, make a statement indicating that as executing Member State it will continue to deal with requests relating to acts committed before a date which it specifies in accordance with the extradition system applicable before 1 January 2004. The date in question may not be later than 7 August 2002. The said statement will be published in the OJ of the European Communities. It may be withdrawn at any time. V. Okvirnu odluku Vijeća o europskom uhiđbenom nalogu od 13. lipnja 2002., br. 2002/584/JHA.

⁷³ V. Council Act of 27 September 1996 drawing up the Convention relating to extradition between the Member States of the European Union, OJ C 313, 23. listopada 1996., 11.

⁷⁴ Premda čl. 31/2. Okvirne odluke predviđa da države mogu nastaviti primjenjivati sporazume koji su bili na snazi u trenutku njezina stupanja na snagu, ali samo ako o tome obavijeste Europsku komisiju u roku od tri mjeseca, Španjolska je to propustila učiniti. V. par. 29 presude.

⁷⁵ Slučaj je vrlo zanimljiv i zato što je Goicoechea, kao stranka u postupku pred nacionalnim sudom, uputio određena pitanja Europskom sudu (par. 43 i 44), na što je Sud odgovorio da je to protivno samoj naravi prethodnog postupka. Više u par. 46 i 47 presude u C-296/08 PPU.

obzirom na to da se osoba nalazila u pritvoru, sudsko vijeće donijelo je odluku o primjeni PPU.⁷⁶ Sud je zaključio da nema zapreke da Goicoecha bude izručen prema Konvenciji iz 1996.⁷⁷ Konačna odluka donesena je vrlo brzo, u roku od 40 dana, zahvaljujući prije svega činjenici da je jezik predmeta bio francuski te da su pisane intervencije, pored Goicoeche, podnijeli još samo francuska vlada i Europska komisija.

6.3. Slučaj Leymann i Pustarov, C-388/08 PPU

Finske vlasti osumnjičile su Leymanna i Pustarova zbog ilegalne trgovine drogom i temeljem toga uputile su europski uhidbeni nalog španjolskim vlastima za izručenje Pustarova odnosno poljskim vlastima za izručenje Leymanna. Osumnjičeni su ubrzo izručeni finskim vlastima i pritvoreni do suđenja. Nakon izručenja došlo je do izmjene optužnice u smislu da je utvrđeno kako droga nisu bili amfetamini, nego hašiš, odnosno utvrđeni su novi datumi počinjenja kaznenog djela. Zbog nastalih izmjena, finske vlasti uputile su novi europski uhidbeni nalog. Španjolske vlasti tek su naknadno, poslije izrečene prvostupanjske presude, dale suglasnost na izmjene naloga. Pustarov je uložio žalbu jer je to protivno pravilu iz čl. 27/2. Okvirne odluke.⁷⁸ Finski vrhovni sud uputio je zahtjev za prethodno tumačenje Europskom sudu i zatražio provođenje hitnog postupka jer se osoba nalazi u pritvoru za kazneno djelo različito od onoga zbog kojega je izručena. Sud je odobrio provođenje PPU. Osim Finske, kao države suda koji je uputio zahtjev za prethodno pitanje, intervenirale su još Španjolska i Nizozemska, a konačna odluka donesena je u roku od 87 dana. Sud je naglasio da je cilj Okvirne odluke o europskom uhidbenom nalogu jačanje područja slobode, sigurnosti i pravde temeljene na uzajamnom priznavanju i pravosudnoj suradnji te je zaključio da je traženje suglasnosti države izručiteljice za svaku izmjenu činjeničnog stanja u uhidbenom nalogu nepotrebno.⁷⁹

⁷⁶ V. par. 32–35 presude.

⁷⁷ V. par. 80 i 81 i izreku presude.

⁷⁸ Okvirna odluka Vijeća o europskom uhidbenom nalogu od 13. lipnja 2002., br. 2002/584/JHA, u čl. 27/2. propisuje: »Osim u slučajevima iz paragrafa 1 i 3, osoba ne može biti izručena, osuđena ili na drugi način lišena slobode za kazneno djelo počinjeno prije izručenja, a koje nije istovjetno kaznenom djelu zbog kojeg je ta osoba izručena«. To je tzv. posebno pravilo (specialty rule). Komentar presude u: Barnard, 2009: 6–7.

⁷⁹ Više u par. 53 i 56 presude.

6.4. Slučaj Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov), C-357/09 PPU

Bugarske vlasti uhitile su 21. listopada 2006. Kadzoeva bez ikakvih identifikacijskih dokumenta. S obzirom na to da se predstavio kao Said Samilovich Huchbarov, r. 1979. u Groznom (Čečenija), bugarske su vlasti o njegovu uhićenju obavijestile ruski konzulat u Bugarskoj. Dekretom od 22. listopada 2006. izrečena mu je mjera deportacije, a ubrzo, 3. studenoga pritvoren je radi izvršenja izrečene mjere. U pritvoru se predstavio pod istim imenom, ali drugim prezimenom: Kadzoev, r. u Moskvi. Ruske su vlasti tvrdile da takva osoba ne postoji kao državljanin Ruske Federacije. Stoga privremena osobna iskaznica izdana na rečeno ime ne može poslužiti kao dokaz o ruskom državljanstvu. Kadzoev (Huchbarov) zatražio je 31. svibnja 2007. prvi put status izbjeglice, no njegov je zahtjev odbijen i on ostaje u pritvoru. Njegov odvjetnik zatražio je 20. lipnja 2008. da se mjera pritvora zamijeni nekom blažom mjerom, ali je i taj zahtjev odbijen. Kadzoev se potom obraća za pomoć Komisiji za zaštitu od diskriminacije i postupak dolazi pred Vrhovni upravni sud, koji 12. ožujka 2009. donosi odluku kako je on apatrid jer nije moguće utvrditi njegovo državljanstvo. Kadzoev se cijelo vrijeme nalazio u pritvoru kojem je cilj izručenje (deportacija) u njegovu matičnu državu. Predmet je konačno došao pred Europski sud temeljem zahtjeva za prethodno mišljenje, a Sud je dobio priliku prvi put tumačiti tzv. *Return Directive*.⁸⁰ Sud je odobrio primjenu PPU na zahtjev nacionalnog suda jer se Kadzoev nalazio u pritvoru, a tumačenje spomenute direktive je odlučujuće za ocjenu njegove pravne situacije i eventualno konačno puštanje na slobodu. Bugarski sud (Administrativen u Sofia-grad) iskoristio je mogućnost predviđenu Uputom Suda (v. t. 9. Upute) i dao prijedlog odgovora na postavljeno pitanje, no Europski sud nije prihvatio prijedlog odgovora i odlučuje upravo suprotno *kako se u maksimalno trajanje pritvora mora uračunati i vrijeme provedeno u pritvoru prije stupanja na snagu predmetne direktive*.⁸¹ Zahtjev za prethodni postupak bio je podnesen 7. listopada, a Sud je donio odluku 30. studenoga 2009., dakle u roku od nepuna dva mjeseca. Odluka Suda je značajna ne samo za

⁸⁰ Directive 2008/115/EC on common standards and procedure in member states for returning illegally staying third-country nationals, OJ, L 348/98.

⁸¹ V. par. 72 presude C-357/09 PPU.

razrješenje pravne situacije Kadzoeva i njegovo puštanje na slobodu već ima dalekosežne učinke i na ostale (ilegalne) imigrante u EU.⁸²

6.5. Slučaj Detiček, C-403/09 PPU

Gđa Detiček, slovenska državljanka, i g. Sgueglia, talijanski državljanin, nakon 25 godina braka pokrenuli su brakorazvodnu parnicu. Nadležni sud Tribunale di Tivoli (Italija) donio je 25. srpnja 2007. odluku kojom privremeno dodjeljuje skrbništvo nad maloljetnom kćerkom njezinu ocu i naredio privremeni smještaj djeteta u domu za djecu u Rimu. Istoga dana majka odvodi dijete u Zgornje Poljčane (Slovenija), bez odobrenja oca. Okružno sodišče u Mariboru kao i slovensko Vrhovno sodišče priznali su odluku talijanskog suda. Međutim, nedugo nakon egzekviture odluke, Okružno sodišče u Mariboru, na njezin zahtjev, dodijelilo je privremeno skrbništvo majci.⁸³ Kad je otac zatražio izvršenje naloga, mjesno nadležni sud – Okrajno sodišče u Slovenskoj Bistrici – 2. veljače 2009. suspendiralo je nalog o povratu djeteta do konačne odluke talijanskog suda u brakorazvodnoj parnici. Sgueglia je uložio žalbu višem sudu – Više sodišče u Mariboru, koji je potom odlučio uputiti zahtjev za prethodno tumačenje Europskom sudu, pri čemu je ujedno zatražio primjenu PPU. Europski sud je uvažio argumentaciju slovenskog suda da bi daljnje odgađanje postupka bilo suprotno interesu djeteta i moglo bi uzrokovati nepopravljivu štetu – otuđenje djeteta od roditelja s kojim ne živi – te odlučio primijeniti PPU.⁸⁴ Europski sud je zaključio da »sud države članice u kojem se dijete nalazi ne može privremeno dodijeliti skrbništvo nad djetetom drugom roditelju, ako je sud u drugoj državi članici koji ima stvarnu nadležnost već donio odluku u istoj stvari i (privremeno) dodijelio skrbništvo drugom roditelju i takva je odluka priznata na teritoriju te države.«⁸⁵

⁸² V. <http://sofiaecho.com/2009/12/02/824732european-court-orders-bousmantsi-detainees-release> (pristup 8. prosinca 2009.) i <http://lcrien.wordpress.com/2009/12/01/said-kadzoev-and-immigrants-in-the-eu-mark-a-victory-with-todays-judgment-in-luxembourg/> (pristup 8. prosinca 2009.).

⁸³ Sud je svoju odluku temeljio na čl. 20. Uredbe Brussels II bis i čl. 13. Haške konvencije iz 1980. V. par. 24 presude. Razloge za takvu odluku v. u par. 25 presude.

⁸⁴ Više o razlozima primjene PPU u par. 30 presude.

⁸⁵ V. par. 61 i izreku presude. Zahtjev je bio zaprimljen 20. listopada, a Sud je odluku donio 23. prosinca 2009., dakle u roku od 64 dana.

Vrlo je važno istaknuti da je to prvi slovenski zahtjev za pokretanje prethodnog postupka pred Europskim sudom uopće.

7. Zaključak

Čini se da je primjenom PPU na svojevrsan način omogućeno filtriranje slučajeva koji zahtijevaju iznimnu hitnost zbog njihove prirode odnosno zbog važnosti prava o kojima se odlučuje, čime je uvelike smanjeno vrijeme potrebno za odluku u prethodnom postupku s prosječnih 16,8 mjeseci u 2008. na svega prosječna 2,1 mjeseca.⁸⁶ Unatoč postignutoj brzini postupka, nameće se pitanje može li se samo temeljem toga zaključiti da PPU predstavlja veliki korak naprijed u jačanju zaštite prava pojedinaca.⁸⁷ Postoje određena promišljanja koja bacaju sumnju na to (Engström, 2009: 489–491). Moguće je zapitati se je li opravdano ograničiti PPU samo na područje slobode, sigurnosti i pravde. Znači li to da u drugim područjima prava Unije situacija ne može biti hitna?

Nadalje, ono što još uvijek nije sasvim jasno su okolnosti koje će Sud uzimati u obzir kao relevantne za utvrđivanje hitnosti. Europski sud još uvijek nema jasno definirane kriterije prema kojima prosuđuje zaslužuje li neki predmet poseban tretman prema pravilima o PPU. Neke od situacija Europski je sud naveo u svojoj Uputi nacionalnim sudovima, no čini se da ta lista tek treba biti nadopunjena kroz praksu Suda (Engström, 2009: 491). Nameće se pitanje nema li možda Sud preveliku diskreciju u odluci o primjeni PPU.

Iako ti nedostaci ne stavljaju u sumnju samu svrhu PPU, ipak upozoravaju na određene poteškoće u iznalaženju rješenja kojim bi se uistinu dala prednost hitnim slučajevima (Engström, 2009: 490).

Nažalost, Lisabonski ugovor samo djelomično rješava spomenute nedostatke. Premda formalno jača sudsku zaštitu prava pojedinaca, naročito

⁸⁶ Annual Report, 2008: 10. <http://www.curia.eu> (pristup 5. prosinca 2009.) Tako je PPU u dosadašnjih pet slučajeva trajao: 58 dana (Inga Rinau), 40 dana (Esteban Goicoechea), 87 dana (Leymann i Pustarov), 54 dana (Kadzoev) i 64 dana (Detiček).

⁸⁷ Bit će vrlo zanimljivo vidjeti kako će sam Europski sud ocijeniti djelotvornost PPU. Naime, Vijeće je zadužilo Sud da u roku tri godine od početka primjene ovoga postupka napravi izvješće o primjeni PPU. Izvješće se može očekivati početkom 2011. Council's statement annexed to the Council Decision of 20 December 2007 amending the Protocol on the Statute of the Court of Justice, 2008/79/EC, Euratom, OJ L-24/42.

u području slobode, sigurnosti i pravde,⁸⁸ novi ugovor nažalost ne utječe izravno na dostupnost PPU i u drugim okolnostima koje mogu zahtijevati hitnost. Zato u takvim okolnostima uporaba ubrzanog postupka iz čl. 104.a Pravila postupka ostaje i dalje jedina mogućnost, gdje se potrebna brzina postiže na uštrb svih ostalih predmeta pred Sudom. Ipak novi čl. 267/4. UFEU predviđa mogućnost žurnog postupanja ako je osoba u pritvoru. S jedne strane, obuhvat PPU tako je širi jer omogućuje provođenje hitnoga postupka i u ostalim slučajevima koji zahtijevaju hitnost, a ne samo u pritvorskim predmetima. S druge pak strane, obuhvat PPU je uži jer je ograničen samo na prethodna pitanja za područje slobode, sigurnosti i pravde.

Provođenje PPU-a i efektivna primjena čl. 267/4. UFEU nesumnjivo će zahtijevati dodatne organizacijske napore od Europskog suda te bi to možda moglo utjecati na uobičajene interne postupke u sudu (Čapeta, 2009: 115). Međutim, nema sumnje da se Europski sud vrlo efektivno koristi sredstvima i metodama koje mu stoje na raspolaganju, pa tako i PPU, a obveza jačanja zaštite prava pojedinaca leži možda sada na zakonodavcu Unije (Engström, 2009: 488), jer Sud sukladno načelu dodijeljenih ovlasti ne može djelovati izvan granica ovlasti koje su mu podijeljene ugovorima i Statutom Suda (v. čl. 5 UEU – Lisabon). Lisabonskim ugovorom učinjeni su važni pomaci u tom smjeru i nema sumnje da će Europski sud u budućnosti, kao što je to činio i do sada, maksimalno iskoristiti podijeljene mu ovlasti.

Literatura

- Barents, R. (2009) Directory of EU Case Law on the Preliminary Ruling Procedure. Kluwer
- Barnard, C. (2009) The PPU: Is it worth the candle? An early assessment, E. L. Rev. 34(2): 281–297.
- Broberg, M., N. Fenger (2009) Preliminary References to the European Court of Justice. Oxford University Press
- Chlamers, D. (2008) The secret delivery of justice, E. L. Rev. 33(6): 773–774.
- Communication (2006) Communication from the Commission to the EP, the Council, the EESC; COR; ECJ, COM (2006) 346 final

⁸⁸ Tako su otpala ograničenja iz bivšeg čl. 68. UEZ i čl. 35. UEU, no to bi moglo rezultirati mnoštvom zahtjeva za prethodni postupak i tako usporiti i/ili produžiti redoviti prethodni postupak i *de facto* oslabiti zaštitu prava pojedinca.

- Council Decision (2007) Council Decision of 20 December 2007 amending the Protocol on the Statute of the Court of Justice, 2008/79/EC, Euratom, OJ L-24/42.
- Court of Justice (2009) Court of Justice of European Communities, Press Release No 104/00, The Treaty of Lisbon and The Court of Justice of The EU, Luxemburg, 30 November 2009.
- Craig, P., G. de Burca (2008) *EU Law; Text, Cases and Materials*. Fourth ed. Oxford
- Čapeta, T. (2002) *Sudovi Europske unije – Nacionalni sudovi kao europski sudovi*. Zagreb: IMO
- Čapeta, T., Z. Đurđević, I. Goldner Lang, D. Lapaš, M. Matajija, T. Perišin, R. Podolnjak, S. Rodin, G. Selanec, S. Vasiljević (2009) *Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor*. Zagreb: Narodne novine
- Discussion Paper (2006) Discussion Paper on the treatment of questions referred for a preliminary ruling concerning the area of freedom, security and justice (13272/06)
- Draft (2007) Draft European Parliament legislative resolution on the draft Council decision amending the Protocol on the Statute of the Court of Justice with regard to the treatment of questions referred for a preliminary ruling concerning the area of freedom, security and justice, Committee on Legal Affairs, 2007/0812 (CNS)
- Đurđević, Z. (2006) *Pravda, sloboda i sigurnost*. Pravo azila br. 1: 3–11.
- Đurđević, Z. (2009) *Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi*. U: Čapeta, T. et al.: *Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor*. Zagreb: Narodne novine
- Engström, J. (2009) Recent and potential future developments in judicial protection in the EU area of FSJ. ERA – Forum. Berlin / Heidelberg: Springer 9(4): 487–494.
- EU Focus (2008) Case Comment; ECJ gives urgent ruling on issues regarding return of child. EU Focus, 239, 10–11.
- EU Focus (2009) Case Comment; ECJ advises on amendments to charge following European arrest warrant. 245, 11–12.
- Gormley, L. W. (2000) *Judicial Review in EC and EU Law – Some Architectural Malfunctions and Design Improvements*. European Law Lecture, Durham European Law Institute, 1–17.
- Granger, M. P. (2002) The Community Judiciary at the dawn of the third millennium: a revolution or a simple face-lift? *Bracton Law Journal* No. 34: 7–34.
- Groussot, X. (2008) Spirit, are you there? Reinforced judicial dialogue and the preliminary ruling procedure. *Eric Stein Working Paper* No. 4.
- Groussot, X. (Empowering) Summary of the report Empowering national courts in EU Law. <http://www.sieps.se/> (pristup 20. prosinca 2009.)
- Hallberg, P. (2009) How to improve cooperation with national judges? Symposium of the Presidents of the MS's Constitutional and Supreme Courts on

- Preliminary ruling procedure, Luxemburg, 30–31 March 2009, www.curia.eu (pristup 4. prosinca 2009.)
- Hartley, T. C. (2004) *Temelji prava Europske zajednice*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
- Herdegen, M. (2003) *Europsko pravo*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
- House of Lords (2004) *House of Lords – EU Committee, The future role of the European Court of Justice. 6th Report of Session 2003–2004, 15 March 2004*, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/lddeucom/186/186.pdf> (pristup 5. prosinca 2009.)
- Information (2008) *Information for the press no. 12/08, 3 March 2008*, dostupna na <http://curia.europa.eu> (pristup 29. studenoga 2009.)
- Johnston, A. (2001) *Judicial reform and the Treaty of Nice*. *Common Market Law Review* 38: 499–523.
- Josipović, T. (2005) *Načela europskog prava u presudama suda EZ*. Zagreb: Narodne novine
- Koutrakos, P. (2008) *Speeding up the preliminary ruling procedure – fast but not too fast*. *E. L. Rev.* 33(5): 617–618.
- Lavranos, N. (2008) *In dubio pro first pillar, recent developments in the delimitation of the competences of the EU and the EC*. *ELR* 9.
- Lazowski, A. (2009) *Towards the reform of the preliminary ruling procedure in JHA area*. In: S. Braum, A. Weyembergh: *Le contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen*, Editions de l'Université de Bruxelles, 211–226.
- Omejec, J. (2008) *Vijeće Europe i Europska unija, Institucionalni i pravni okvir*. Zagreb: Novi informator
- The Due Report (2000) *Report by the Working Party on the Future of the European Communities' Court System, May 2000*.
- Rudolf, D. (ur.) (2009) *Lisabonski ugovor Europske unije*. Zagreb, Split: Zavod za znanstveni i umjetnički rad HAZU u Splitu
- Smith, K. E. (2009) *Justice and Home Affairs Policy Universe: Some Directions for Further Research*. *Journal of European Integration* 31(1): 1–7.
- Tommaso R., R. Belfiore (2007) *Judicial Protection of Individuals under the Third Pillar of the EU*, Jean Monnet Working paper 10/07, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/07/071001.pdf>

Kratice

- AG = nezavisni odvjetnik (engl. Advocate general)
EU = Europska unija
EZ = Europska zajednica
OJ = Službeni list EU (engl. Official Journal of the EU)
PPU = hitni prethodni postupak (franc. procédure préliminaire d'urgence)

UEU = Ugovor o Europskoj uniji

UEU (Lisabon) = Ugovor o Europskoj uniji (bivši UEU nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora)

UEZ = Ugovor o Europskoj zajednici

UFEU = Ugovor o funkcioniranju Europske unije (bivši UEZ nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora)

THE NEW URGENT PRELIMINARY RULING PROCEDURE (PROCÉDURE PRÉLIMINAIRE D'URGENCE) IN THE AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE

Summary

The paper deals with the new urgent preliminary procedure (PPU – after French procédure préliminaire d'urgence). It is a new sub-type of preliminary ruling procedure applied only in the area of freedom, security, and justice. Although the PPU came into force on 1 March 2008, it has already become part of the case law of the European Court of Justice. The PPU is governed by Article 23a of the Statute and Article 104b of the Rules of Procedure of the Court of Justice. The author discusses the reasons for introducing the PPU, compares it with the regular preliminary ruling procedure and stresses the most important differences between the two procedures. The paper is concluded with an analysis of potential problems in the enforcement of the PPU and with a suggestion for solving the problem of length of the preliminary ruling procedure.

Key words: Court of Justice of the European Union, preliminary ruling procedure, area of freedom, security and justice, new urgent preliminary ruling procedure (PPU), Treaty of Lisbon