

POSTUPAK PRETHODNOG ODLUČIVANJA PRED EUROPSKIM SUDOM¹ – PROBLEMI I MOGUĆA RJEŠENJA

Dr.sc. Dinka Šago, viša asistentica
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

UDK: 342.9:341.645.2(4-67EU)
Ur.: 19. prosinca 2014.
Pr. 26. ožujka 2015.
Prethodno priopćenje

Sažetak

Ugovorom o funkcioniranju Europske unije utemeljen je institut prethodnog postupka kojim se omogućava pristup nacionalnih tijela Europskom sudu. Radi se o iznimno značajnom i aktualnom zahtjevu zbog sve većeg prodora propisa zajednice u pravni poredak zemalja članica. Sve obimnije i kompleksnije komunitarno pravo kao i povećanje broja nacionalnih sudova koji imaju pravo uputiti pitanje u skladu s čl. 267. UFEU utječe na povećanje broja zahtjeva za njegovo tumačenje, odnosno ocjenu njegove valjanosti. Tekstom Ugovora ovlaštenici na pokretanje tog postupka određeni su kao "court or tribunal", a tumačenje tog pojma prepušteno je Sudu kao tumaču Ugovora. Autorica u ovom radu u temeljnim crtama objašnjava značenje i ulogu prethodnih pitanja u pravu EU, pojedina važna obilježja samog postupka te daje prikaz pojedinih problema koji se pojavljuju u ovom postupku i mogućih rješenja tih problema.

Ključne riječi: *Europski sud, nacionalni sudovi, prethodni postupak, tumačenje europskog prava.*

1. OPĆENITO O PRETHODNOM ODLUČIVANJU

Kad god se u postupku pred nacionalnim sudom neka od stranaka pozove na određene odredbe primarnog ili sekundarnog komunitarnog prava, a sud smatra da je to pitanje značajno za rješavanje predmeta, tj. da se radi, o tzv. prethodnom pitanju, Ugovor o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU)² ga upućuje na obraćanje Sudu.³

- 1 U naslovu ovoga rada naziv Europski sud koristi se za Sud (*Court of Justice*) koji je hijerarhijski viši u odnosu na Opći sud i jedini je koji ima ovlast donijeti prethodne odluke. Ugovorom o funkcioniranju Europske unije predviđena je i mogućnost da ta nadležnost pripadne i Općem sudu, no to zasad nije učinjeno.
- 2 Ugovor iz Lisabona sastoji se od Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Objedinjena verzija oba ugovora predstavljena je u OJ 2010., C-83. Vidi Šimek, Ivan, Zašto je važan „novi reformski Ugovor“ iz Lisabona za Europsku uniju i Hrvatsku, Hrvatska pravna revija, br. 6, 2009., str. 101 – 103.
- 3 Prema čl. 19. Lisabonskog ugovora, Sud pravde Europske unije predstavlja generički izraz za

Osnovne odredbe o prethodnom postupku i prethodnom odlučivanju sadržane su u čl. 267. UFEU-a. Sud je koristeći se institutom prethodnog postupka postavio neke od temeljnih doktrina europskog prava kao što su doktrina izravnog učinka⁴ i načelo nadređenosti.⁵ U postupku povodom prethodnih pitanja koja Sudu upućuju nacionalni sudovi obrazloženja presuda imaju i dodatni značaj. Postupak prethodnih pitanja je postupak komunikacije nacionalnih sudova sa Sudom. Pri tome Sud obavlja i važnu didaktičku ulogu, pojašnjavajući značenje komunitarnog prava ne samo nacionalnim sudovima već i najširoj javnosti. Iako su sudionici tog dijaloga sudovi, budući da se odluke Suda objavljuju, građani država članica iz njih mogu saznati kakvo značenje Sud pridaje određenim pravnim pravilima ili konceptima.

S obzirom na to da Europska unija (EU) nema svoje posebne sudove koji bi presuđivali u postupcima radi zaštite subjektivnih prava koja izviru iz prava EU-a, niti Sud odlučuje povodom pravnih lijekova protiv odluka nacionalnih sudova, sam Sud je upravo kroz prethodni postupak stvorio položaj da on bude taj koji će imati zadnju riječ u tumačenju prava EU-a. To je bilo nužno radi jedinstvene primjene prava EU-a u svim državama članicama.⁶ Naši su sudovi pored toga što su i dalje ostali nacionalni sudovi, postali i sudovi EU-a jer štite subjektivna prava nastala temeljem prava EU-a, izravno primjenjuju pravo EU-a u parničnim postupcima, ali ujedno i sudskim dijalogom sa Sudom imaju mogućnost stvarati europsko pravo.⁷

2. NADLEŽNOST SUDA U ODLUČIVANJU O PRETHODNIM PITANJIMA

Temeljem članka 267. (bivši čl. 234. UEZ-a) Sud je nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču: a) tumačenja Ugovora i b) valjanosti i tumačenja

-
- sve pravosudne instance Europske unije. Naziv Europskog suda kao institucije promijenjen je Lisabonskim ugovorom iz Suda Europske zajednice u Sud Europske unije. Taj se sud danas sastoji od tri suda: Suda, Općeg suda (ranije zvan Sud prve instance), Službeničkog suda. Mahmutović, Adnan, Pogled na strukturu i nadležnosti Suda pravde Evropske unije nakon Lisabona, *Pravna misao*, br. 5-6, 2011., str. 91-117.
- 4 Doktrina izravnog učinka smatra da pravo EU-a bilo ono primarno ili sekundarno, stvara subjektivna prava pojedincima ako su njegove odredbe dovoljno jasne, precizne i bezuvjetne tako da se mogu smatrati pravičnima, pa se radi svoje zaštite pojedinci mogu obraćati nacionalnim sudovima. Opširnije kod Schütze, Robert, *An introduction to European Law*, Cambridge, University Press, 2012., str. 107 – 132.
 - 5 Doktrina nadređenosti, ne ulazeći u njezine pravne temelje s obzirom na određenja EU prava kao novog pravnog poretka ili prava razvijenog na temelju akta kojim su se države članice odrekle dijela suvereniteta u korist EU-a, predviđa da u slučaju sukoba nacionalnog prava, bez obzira na to koje razine i prava Europske unije koje ima izravni učinak, sud pred kojim se vodi postupak mora primijeniti pravo Europske unije. O načelima europskog prava vidi kod Josipović, Tatjana, *Načela europskog prava u presudama suda Europske zajednice*, *Narodne novine*, 2005.
 - 6 O tome Čapeta, Tamara, *Sudovi Europske unije; Nacionalni sudovi kao europski sudovi*, IMO, 2002., str. 180.
 - 7 Vidi Perišin, Tamara, *Europski sudski dijalog, u: Prethodni postupak u pravu Europske unije, suradnja nacionalnih sudova s europskim sudom*, urednici Čapeta, Tamara, Goldner Lang, Iris, Perišin, Tamara, Rodin, Siniša, *Narodne novine*, Zagreb, 2011., str. 145.

akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije.⁸ Riječ je o tumačenju osnivačkih ugovora (primarno pravo), tumačenju pravnog akta institucija, tijela i agencija EU-a (sekundarno pravo), tumačenju međunarodnog sporazuma kojeg je stranka EU i drugih akata donesenih na temelju takvog međunarodnog sporazuma pod uvjetom da se pitanje ne odnosi na područje vanjske i sigurnosne politike (primjerice, trgovinski sporazumi).

Ako se takvo pitanje pojavi pred bilo kojim sudom ili tribunalom⁹ države članice, taj sud **može**, ako smatra da je odluka o tom pitanju potrebna da bi mogao donijeti presudu, zatražiti od Suda da o tome odluči. Ako se takvo pitanje pojavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj je sud dužan, odnosno **mora** uputiti to pitanje Sudu. Ako se to pitanje postavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice u pogledu osobe kojoj je oduzeta sloboda, Sud djeluje u najkraćem mogućem roku. Dakle, nacionalni sudovi nižih instanci ovlašteni su postavljati takva pitanja, dok su sudovi zadnje instance to obvezni učiniti.

Za države članice prethodni postupak također ima i svojevrsnu ulogu prikrivene sudske kontrole nad usklađenosti nacionalnih zakona i drugih propisa s pravom EU-a jer se domaći sudovi često obraćaju Sudu da protumači određene pravne akte Unije kad posumnja u usklađenost nacionalnog prava s pravom EU-a. U takvom slučaju sud države članice dužan je u konkretnom predmetu isključiti primjenu nacionalnog prava te izravno i neposredno primijeniti propise EU-a. Na taj način se uspostavlja kontrola sudske vlasti nad zakonodavnom i izvršnom vlasti države članice.¹⁰

Kada neki od nacionalnih sudova zaključi da za razrješenje predmeta treba primijeniti pravo EU-a, pa smatra da neka njegova odredba nije valjana ili da odredba

8 Iz teksta je izbačen dio odredbe koji je u ranijem članku stajao pod paragrafom C, odnosno po kojem je Sud bio nadležan za tumačenje Statuta tijela koja su osnovana aktom Vijeća, ako to ovi Statuti predviđaju. Navedeno je logično jer je proširenjem prethodnog paragrafa spomenuta odredba postala suvišna. Također, u odnosu na prethodna rješenja, Lisabonski ugovor u spomenutom članku dodaje novi stavak kojim se predviđa uvođenje hitnog prethodnog postupka (u najkraćem mogućem roku) kada se Sudu pravde postavi pitanje u predmetu koji traje pred sudom države članice u vezi s osobom u pritvoru. Uvođenjem hitnog postupka kao posebnog postupka po ovom pitanju je sasvim logično, s obzirom na to da prethodni postupak pred Sudom pravde u prosjeku traje od 18 do 20 mjeseci. Neprihvatljivo je da pojedinci čija sloboda zavisi o tumačenju prava EU-a čekaju toliko dugo dok Sud ne riješi prethodno pitanje.

9 U Ugovoru se na engleskom jeziku dosljedno koristi termin "*court or tribunal*" (hrv. sud ili tribunal). Očita je namjera da se pojmom obuhvati najširi spektar tijela u svim državama koje imaju različite sudske sustave. U usporedbi s redovnim sudovima, tribunali predstavljaju sudove koji se svojom materijalnom i/ili personalnom nadležnošću i proceduralnim pravilima razlikuju od redovnih sudova. S obzirom na činjenicu da u RH ne postoje tribunali kao dio nacionalnog sustava, u ovom radu koristit ćemo samo izraz "sud". Vidi Rodin, Siniša, Čepeta, Tamara, Goldner Lang, Iris, *Reforma Europske unije - Lisabonski ugovor*, Narodne novine, 2009., str. 400-401.

10 Tako Pajalić, Željko, *Prethodni postupak u pravu EU – izazov za hrvatske građanske i trgovačke suce, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 20., Tradicionalno XXVIII. Savjetovanje Hrvatskog društva za građanskopravne znanosti i praksu, Organizator, 2013., str. 396.*

zahtijeva tumačenje, zatražit će od Suda donošenje prethodne odluke.¹¹ Vrlo je važno i pitanje što neko tijelo čini sudom kako bi Sud mogao biti nadležan odgovoriti na njegovo pitanje.¹² Na to je Sud dao odgovor u predmetu *Dorsch*,¹³ određivši kriterije takvog tijela: uspostavljeno pravnim pravilom; stalno; obvezna nadležnost; postupak *inter partes*; primjenjuje pravna pravila; neovisan.¹⁴

Smatra li bilo koji sud u državi članici da je neka odredba sekundarnog prava EU-a, koju sud treba primjeniti, u suprotnosti s pravom EU-a, nacionalni sud mora pokrenuti postupak za ocjenu valjanosti. Samo je Sud nadležan odlučiti da je neka odredba sekundarnog prava EU nevaljana. Međutim, sudovi u državama članicama mogu u povodu prigovora neke od stranaka zauzeti stajalište da je takva odredba valjana. Na nacionalnom je sudu da procjeni, imajući na umu činjenice spora, potrebu za pokretanjem postupka za prethodno pitanje radi rješenja spora. To je dužnost nacionalnog suda budući da je vezan sadržajem spora i snosi odgovornost odluke koju donosi. U ostvarivanju svoje ovlasti procjene, nacionalni sud u suradnji sa Sudom ispunjava dužnost koja im je dana, a to je osiguranje pravilne interpretacije i provođenje Ugovora. U skladu s tim, problemi koji bi se mogli javiti u vezi s primjenom ovlasti procjene nacionalnog suda i njegovog odnosa sa Sudom isključivo su uređeni odredbama komunitarnog prava.

Za uspješan rad Suda važno je da nacionalni sudovi objasne zašto im je odgovor Suda prijeko potreban za donošenje odluke. Predmeti *Foglia v Novello I i II* (104/79 i 244/80)¹⁵ sadrže vrlo bitnu interpretaciju čl. 267. Ugovora, te hrvatski sudovi ovu presudu svakako trebaju imati na umu kada postavljaju pitanja Sudu u prethodnom postupku. Prvo, bitno je istaknuti kako Sud ne daje savjetodavna mišljenja nego pomaže riješiti stvarne sporove.¹⁶ On nema nadležnost izražavati svoja stajališta o određenim problemima u europskom pravu ako to nije prijeko potrebno za rješavanje spora. U ovoj presudi, Sud je zaključio kako pravi spor među strankama zapravo

11 "Upravo je odredba o prethodnom postupku jedna od najzanimljivijih odredaba Ugovora o Europskoj uniji. U trenutku sklapanja Ugovora samo su rijetki mogli shvatiti značenje ovog članka u stvaranju europskog prava, kao i njegovo značenje u ostvarivanju odnosa između nacionalnog i europskog pravnog sustava. Ovaj je članak „dragulj u kruni“ jurisprudencije Europskog suda.“ *Op. cit.* Paul Craig, Gráinne De Búrca: EU pravo, tekst, slučajevi i materijal, Oxford University Press, New York, 2003., str. 432.

12 Vidi Mataija, Mislav, Prethodni postupak pred Europskim sudom: opći pregled, u: Prethodni postupak u pravu Europske unije, suradnja nacionalnih sudova s europskim sudom, urednici Čapeta, Tamara, Goldner Lang, Iris, Perišin, Tamara, Rodin, Siniša, Narodne novine, Zagreb, 2011., str. 18-20.

13 C-54/96 *Dorsch Consult* (1997) ECR I-4961.

14 Više kod Grejić, Ksenija, Pristup nacionalnih tijela Europskom sudu kroz institut prethodnog postupka – opseg pojma „sud“, *Pravnik*, 44, 2 (89), 2010., str. 133-158.

15 Pasquale Foglia protiv Mariella Novello, 244/80.

16 Kroz praksu Europskog suda razvila su se određena ograničenja dopustivosti prethodnog pitanja. Riječ je o slučajevima: 1. kad nacionalni sud u zahtjevu nije opisao činjenice predmeta i relevantno nacionalno pravo ("pravna i činjenična pozadina spora") dovoljno jasno da bi Europski sud dao koristan odgovor, 2. kad je pitanje koje je nacionalni sud postavio hipotetsko ili kad je interpretacija koju nacionalni sud traži očito nepovezana s činjenicama ili smislom predmeta koji je pred njime (spojeni predmeti C-188/10 i C-189/10, *Aziz Melki* (C-188/10) i *Sélim Abdeli* (C-189/10), presuda od 22.6.2010., p. 52.).

nije ni postojao, nego su one samo željele čuti stajalište Suda o jednom pravnom problemu, a za to Sud nije nadležan. U kasnijoj sudskoj praksi Sud ostaje pri tome da ne želi davati odgovore na čisto hipotetska pitanja i na pitanja koja nisu relevantna za rješavanje spora pred nacionalnim sudom. Ova je presuda bila kritizirana jer se postavlja pitanje što treba napraviti nacionalni sud nakon što mu Sud odbije odgovoriti na pitanje. Drugi su pak uspoređivali činjenice ovog slučaja s onima u predmetu *Costa v ENEL (6/64)*,¹⁷ te zaključili kako je i tamo Sud mogao tvrditi da se zapravo ne radi o pravom sporu među strankama, budući da je iznos neplaćenog računa za struju bio zanemariv. Ipak *Foglia* je jedna od rijetkih presuda gdje je Sud odbio odgovoriti na pitanje nacionalnog suda. Nadalje, ono što je još važnije, a proizlazi iz ove presude je činjenica da je Sud taj koji odlučuje o granicama svoje nadležnosti. Vrlo je često naglašavano kako se kod primjene čl. 267. Ugovora radi o suradnji između Suda i nacionalnih sudova te kako se Sud ne želi miješati u razloge koji su potaknuli nacionalni sud na postavljanje pitanja.¹⁸ Tako se i u obrazloženju presude uvažava činjenica da su nacionalni sudovi ti koji su bolje upoznati sa samim slučajem i najbolje znaju što im je potrebno kako bi riješili slučaj. Međutim, na kraju je ipak Sud taj koji će odlučiti zaslužuje li pitanje nacionalnog suda odgovor ili ne, jer on nije i ne smije biti samo pasivni promatrač koji odgovara na svako pitanje koje dođe pred njega. Sud ima pravo preispitati postoji li u stvarnosti spor, te je li pitanje koje mu je postavljeno relevantno. Hrvatski sudovi moraju biti svjesni ove činjenice, te kada upućuju pitanje Sudu moraju dobro obrazložiti zašto je odgovor baš na to pitanje ključan za rješavanje spora.

Donošenjem deklarativne odluke o nenadležnosti, Sud se ni na koji način ne upliće u ovlasti nacionalnog suda, već omogućuje sprečavanje provedbe postupka iz čl. 267. u neprimjerene svrhe. Sud mora biti u mogućnosti osloniti se na procjenu nacionalnog suda da je riječ o pitanjima koja su bitna za rješavanje spora, ali on i dalje mora biti u mogućnosti sam procijeniti situaciju, posebice provjeriti je li nadležan.

U nedostatku odredaba komunitarnog prava, mogućnost pokretanja postupka pred nacionalnim sudom jedne države članice protiv druge države članice, a meritum spora je pitanje usklađenosti zakonodavstva te druge države članice s pravom EU-a, ovisi o postupovnom pravu te države. Stupanj pravne zaštite u sporovima gdje

17 Presudom u predmetu *Costa v E.N.E.L.* Europski sud pravde utvrdio je načelo nadređenosti prava Zajednice u odnosu na nacionalno pravo država članica, dakle pravo Zajednice kao nadnacionalni javni poredak koji određuje granice nacionalne regulatorne autonomije. Flaminio Costa v. E.N.E.L. 6/64. U ovom predmetu radi se o sporu između talijanskog državljanina Flaminija Coste i E.N.E.L.-a, koji je pred Europski sud došao u postupku povodom zahtjeva za donošenje odluke o prethodnim pitanjima, koja je postavio mirovni sudac iz Milana (*Giudice Conciliatore*) kao sud najniže instance. Italija je 1962. godine nacionalizirala sva svoja poduzeća za proizvodnju i distribuciju električne energije i okupila ih u jedinstveno poduzeće E.N.E.L. Flaminio Costa, po struci pravnik, kao vlasnik udjela u jednom od tih poduzeća prosvjedovao je protiv gubitka dividendi i zbog toga je odbio platiti bagatelni račun za potrošnju električne energije. Obrazložio je to tvrdnjom da je nacionalizacija talijanskih poduzeća za proizvodnju i distribuciju električne energije suprotna čl. 102., čl. 93., čl. 53. i osobito čl. 37. Ugovora o EEZ-u kojim se zabranjuju državni monopoli komercijalnoga karaktera.

18 Zato je gđa Novello i tvrdila da Sud krši svoju obvezu time što odbija odgovoriti na pitanje talijanskog suda.

su stranke fizičke ili pravne osobe ne smije biti različit od stupnja pravne zaštite u sporovima gdje je jedna od stranaka država čije se zakonodavstvo preispituje. Usprkos tome, naglašava se kako Sud u sporovima gdje su stranke fizičke ili pravne osobe mora uložiti više truda kako bi bio siguran da se postupak iz čl. 267. UFEU-a ne upotrebljava u svrhe koje nisu predviđene UFEU-om. Sud zaključuje kako su uvjeti u kojima obavlja svoje dužnosti iz čl. 267. UFEU-a neovisni o prirodi i svrsi postupaka pred nacionalnim sudovima. Čl. 267. nalaže nacionalnom sudu da donese “presudu” bez navođenja posebnih pravila o tome kakva ta presuda mora biti, deklaratorne ili druge naravi.

Sudovi prethodni postupak pokreću po službenoj dužnosti (*ex officio*). To znači da stranke u parničnom postupku ne moraju istaknuti prigovor ili podnijeti prijedlog sudu za pokretanjem prethodnog postupka.¹⁹ Ovdje je potrebno ukazati i na moguću odgovornost države za štetu ako sud zadnje instance propusti zatražiti tumačenje Suda, pa zbog toga pogrešno tumači i pogrešno primjeni normu prava EU-a.²⁰

2.1. Kada nije potrebno postaviti prethodno pitanje?

U velikom broju slučajeva sud zadnje instance ne treba postaviti prethodno pitanje za tumačenje neke odredbe prava EU-a. Prethodna pitanja su ona koja se odnose na odredbe koje su odlučne za odlučivanje o predmetu spora. To su odredbe koje su toliko očite da ne zahtijevaju tumačenje jer ne ostavljaju razumnu sumnju.²¹

Doktrina *acte clair* značajna je u situacijama kada ispravna primjena komunitarnog prava može biti tako očigledna da ne ostavlja mjesta razumnoj sumnji u pogledu načina na koji treba riješiti postavljeno pitanje.²² U presudi u predmetu *Cilfit* Sud je utvrdio da se ovo posebno tiče sudova ili tribunala protiv čijih odluka nema pravnog lijeka. “Postojanje takve mogućnosti mora se cijeliti u svjetlu posebnih karakteristika komunitarnog prava, naročitih poteškoća do kojih dovodi njegovo tumačenje i rizika od različitih sudskih odluka u okviru Zajednice”.²³ Nacionalni sud ili tribunal ovdje mora posebno imati u vidu činjenicu da se komunitarno pravo piše na više jezika i da su verzije na svim jezicima podjednako autentične. Tumačenje jedne odredbe komunitarnog prava stoga uključuje uspoređivanje verzija

19 Europski sud je u predmetu *Rheinmuhlen* jasno zauzeo stajalište da nacionalne sudove ne vežu odredbe nacionalnog postupovnog prava kojima bi se ograničavalo autonomno pravo suda da zahtijeva donošenje prethodne odluke Europskog suda. Vidi Čapeta, Tamara, Rodin, Siniša, *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, Zagreb, 2011., str. 121-123. (dalje: Čapeta-Rodin, *Osnove EU*).

20 O tome više Rodin, Siniša, *Odgovornost nacionalnih sudova za primjenu prava Europske unije*, u: *Prethodni postupak u pravu Europske unije, suradnja nacionalnih sudova s europskim sudom*, urednici Čapeta, Tamara, Goldner Lang, Iris, Perišin, Tamara, Rodin, Siniša, Narodne novine, Zagreb, 2011., str. 127-141.

21 Naposljetku, riječ je o pitanjima koja se javljaju u postupcima osiguranja, pod uvjetom da će se o istom pitanju kasnije odlučivati, pa će u okviru tog “glavnog” postupka biti moguće od Europskog suda zatražiti tumačenje.

22 Više Bačić, Arsen, Bačić, Petar, *Europsko pravo*, studijski izvori, Split, 2007., str. 233-234.

23 *Op. cit.* Čavoški, Aleksandra, *Prethodno pitanje pred Evropskim sudom pravde*, u *Srpsko pravo i međunarodne sudske institucije*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2009., str. 191.

na različitim jezicima. Čak i kada su verzije na različitim jezicima međusobno u potpunosti usklađene, komunitarno pravo koristi se terminologijom koja je za njega karakteristična, odnosno koja nema nužno isto značenje u komunitarnom pravu i pravu različitih država članica.²⁴

U predmetu *Cilfit* Sud je zauzeo stajalište da nacionalni sud ne mora postaviti pitanje kada je ispravno tumačenje europskog prava tako očito da ne postoji osnovana sumnja o tomu kako bi se taj predmet trebao riješiti. Sudac koji odluči ne postaviti pitanje mora biti siguran da je interpretacija jednako očita sudovima u drugim članicama i samom Sudu. Pri tome nacionalni sud mora uzeti u obzir posebnost europskog prava: 1. pravilna interpretacija može zahtijevati usporedbu različitih jezičnih verzija, 2. europsko pravo koristi specifičnu terminologiju, 3. svaku odredbu europskog prava treba smjestiti u kontekst i interpretirati je u svjetlu europskog prava kao cjeline.

U predmetu *Da costa*²⁵ Sud je zaključio da nacionalni sud ne treba pokretati prethodni postupak nego može primjenjivati raniju interpretaciju - *doktrina presedana – acte eclaire*.²⁶ Na ovaj način Sud je omogućio nacionalnim sudovima protiv čijih odluka nema pravnog lijeka da se pouzdaju u prethodne odluke Suda ako se postavlja isto pitanje. Sud je krenuo od pretpostavke da upućivanje zahtjeva nacionalnog suda automatski ne pokreće postupak davanja prethodnog mišljenja. Kao i svaki drugi sud ili tribunal države članice, sud posljednjeg stupnja mora procijeniti korisnost upućivanja zahtjeva Sudu, odnosno “neophodnost ispitivanja relevantnosti” od strane suda od kojeg se zahtijeva da naloži *renvoi*.²⁷

2.2. *Kada se mora postaviti pitanje?*

Sud je u predmetu *Foto Frost*²⁸ zaključio da kada se pitanje valjanosti akta Unije pojavi pred sudom, nacionalni sud **mora** pokrenuti postupak. Nacionalni sud nema ovlast utvrditi je li akt Unije nevaljan. U ovome se ogleda centraliziran sustav kontrole europskog prava. U predmetu *Foto-Frost* Sud je razmatrao pitanje je li nacionalni sudovi, neovisno o tomu je li protiv njihove odluke dopušten pravni lijek sami mogu oglasiti nevažećim takve akte koje su usvojili organi Unije. Sud je ovom prilikom utvrdio da nacionalni sudovi nemaju ovu nadležnost.²⁹ Ti sudovi mogu razmatrati punovažnost komunitarnog akta, i ako smatraju da su razlozi koje su im predstavile stranke, a koji podržavaju nepunovažnost neosnovani, oni ih mogu

24 *Ibid.*

25 Predmeti 28-30/62, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV and Hoechst – Holland NV v. Nederlandse Belastingadministratie* (1963) ECR 31, (1963) CMLR 224.

26 Vidi Carević, Melita, *Kada i kako postaviti prethodno pitanje, u: Prethodni postupak u pravu Europske unije, suradnja nacionalnih sudova s europskim sudom, urednici Čapeta, Tamara, Goldner Lang, Iris, Perišin, Tamara, Rodin, Siniša, Narodne novine, Zagreb, 2011., str. 44.*

27 Tako Lagrange, Maurice, *The Theory of the Acte Clair: A Bone of Contention or a Source of Unity*, *Common Market Law Review*, 313, (1971), str. 317 – 318.

28 Predmet 314/85, *Foto-Forst v. Hauptzollamt Lubeck-Ost* (1987) ECR 4199, (1988) 3 CMLR 57.

29 *Op. cit.* (bilj. 23), str. 196.

odbaciti, zaključujući da je mjera u potpunosti punovažna. Poduzimajući ove radnje oni ne dovode u pitanje postojanje komunitarne mjere.³⁰

Sud je u ovoj presudi istaknuo razloge koji opravdavaju isključivu nadležnost Suda po ovom pitanju. Prvenstveno Sud je obvezan spriječiti različita tumačenja nacionalnih sudova o pravnoj valjanosti komunitarnih propisa koja bi s vremenom narušila jedinstven komunitarni pravni sustav. Zahtjevi za davanje prethodnog mišljenja predstavljaju sredstvo za ispitivanje zakonitosti akata institucija Zajednice. S druge strane, UFEU-om je ustanovljen cjeloviti sustav pravnih lijekova i postupaka sastavljenih tako da dopuste Sudu da ispituje pravnu valjanost mjera koje usvoje organi Unije. Sud je istaknuo činjenicu da je ovaj Sud ujedno i organ koji je u najboljem položaju odlučivati o valjanosti komunitarnih akata.³¹ Zahtjev mora Sudu omogućiti jasno shvaćanje činjeničnog i pravnog aspekta postupka koji se vodi pred nacionalnim sudom, pa tako u zahtjevu treba navesti: kratak opis sadržaja spora kao i relevantne činjenice; objasniti smisao primjenjivih nacionalnih odredbi uz navođenje sudske prakse, sve uz navođenje preciznih referenci; navesti odredbu prava EU-a koje su primjenjive u predmetu; objasniti razloge koji su naveli nacionalni sud da postavi pitanje tumačenja ili valjanosti prava EU-a kao i vezu između odredaba prava EU-a i primjenjivih nacionalnih odredaba, po potrebi sažeti glavne argumente stranaka i iznijeti svoje stajalište o odgovoru.

Samo pitanje Sudu treba iznijeti u odvojenom i jasno prepoznatljivom dijelu zahtjeva, na početku ili na kraju. Iako su sve prethodne odluke Suda obvezujuće za nacionalne sudove, na njih se ne primjenjuje pravilo *ne bis in idem*, pa se zahtjev nacionalnog suda za tumačenje prava EU-a smije odnositi i na pitanja o kojima je Sud već odlučio čime se tom sudu dopušta da izmijeni prijašnja pravna shvaćanja. U odredbi čl. 104. st. 2. Poslovnika navodi se da nacionalni sudovi procjenjuju je li im prethodnom odlukom dovoljno razjašnjeno postavljeno pitanje ili smatraju potrebnim ponovno podnijeti Sudu zahtjev za prethodnu odluku.³²

3. ODREĐIVANJE POJMA SUD U SMISLU ČLANKA 267. UFEU

Kod postupka prethodnog odlučivanja razlikuju se sudova iz st. 2. i 3. čl. 267.

- 30 Predmet 314/85, Foto-Forst v. Hauptzollamt Lubeck-Ost (1987) ECR 4199, (1988) 3 CMLR 57. *Op. cit.*, para 14.
- 31 "Prema čl. 20 Protokola o Statutu Suda pravde EEZ, institucije Zajednice čiji su akti osporeni imaju pravo sudjelovati u postupku kako bi obranile valjanost datog akta. Nadalje, u skladu s čl. 21. st. 2. istog Protokola, Sud može tražiti od država članica i institucija koje ne sudjeluju u postupku da pruže sve informacije koje smatra neophodnim za potrebe predmeta koji se pred njim vodi". Predmet 314/85, Foto-Forst v. Hauptzollamt Lubeck-Ost (1987) ECR 4199, (1988) 3 CMLR 57., para 18.
- 32 Kada Sud pravde donosi odluku kojom tumači odredbe Ugovora ili nekog sekundarnog propisa ne može se prihvatiti stajalište da ove presude imaju snagu *res iudicata*. Međutim, ako se radi o presudi koja predstavlja presedan može se reći da takva odluka ima apsolutno djelovanje i da djeluje *erga omnes*. Ipak, kao što je to već rečeno ove odluke o tumačenju nemaju snagu *res iudicata*, budući da nacionalni sud ima slobodu ponovo postaviti isto pitanje, odnosno pitanje o kojem je Sud pravde već odlučivao. Sa stajališta pravne sigurnosti nesumnjivo je da presude koje imaju snagu presedana nose ogromnu težinu.

UFEU-a. U st. 2. precizira se da bilo koji sud države članice može uputiti pitanje Sudu na prethodno odlučivanje, dok je u st. 3. regulirano da sud države članice mora prosljediti pitanje na prethodno odlučivanje Sudu, ako protiv njegovih odluka nema pravnog lijeka.

Na pitanje koji su to sudovi protiv čijih se odluka ne može izjaviti pravni lijek, imamo dva odgovora, odnosno dvije oprečne teorije. Po tzv. apstraktnoj teoriji sud protiv čije odluke nema pravnog lijeka najviša je sudska instanca u zemlji. Po tzv. konkretnoj teoriji sud protiv čijih odluka nema pravnog lijeka je svaki sud protiv čije se odluke u konkretnom predmetu ne može izjaviti pravni lijek.³³

Novela Zakona o parničnom postupku iz 2011.,³⁴ točnije čl. 14., poslužila je našem zakonodavcu za uvođenje zahtjeva Sudu za donošenje prethodne odluke u hrvatski parnični postupak. Tako će hrvatski sudovi odrediti prekid postupka kada odluče podnijeti zahtjev Sudu o tumačenju prava EU-a ili o valjanosti akata koje su donijele institucije EU-a. Upravo je smještanje ovog instituta među odredbe o prekidu postupka sporno jer se na taj način omogućilo podnošenje žalbe protiv rješenja o prekidu. Ovdje je bitno naglasiti da je Sud taj koji je jedini ovlašten odlučiti o zahtjevu nacionalnog suda, o čemu trebaju voditi računa viši domaći sudovi pri odlučivanju o pravnim lijekovima. Naime, kada se niži sud države članice obraća Sudu, viši sud države članice nije nadležan ocjenjivati je li pitanje relevantno ili ne. Niži sud ima pravo na izravnu suradnju sa Sudom.³⁵

Međutim, temeljno pitanje koje se treba razriješiti pitanje je koji je sud u Republici Hrvatskoj sud protiv čije odluke ne postoji pravno sredstvo (zadnja instanca), dakle sud koji je dužan Sudu postaviti prethodno pitanje. To pitanje ne rješava europsko pravo.³⁶ Upravo je Sud u predmetu *Bozzetti*³⁷ zauzeo stajalište da se to pitanje mora riješiti domaćim zakonodavstvom države članice i da se sam Sud ne smije miješati u uređivanje nadležnosti pravosudnih tijela država članica. Ovdje se u hrvatskom parničnom pravu postavilo pitanje hoće li taj sud biti Vrhovni sud RH ili će to biti najviši sud koji može suditi u konkretnom predmetu. U većini građanskih predmeta redovna revizija ne može se izjaviti jer nisu zadovoljeni uvjeti iz čl. 382. st. 1. ZPP-a (redovna revizija).³⁸ Međutim, odredba čl. 382. st. 2. ZPP-a omogućuje strankama da podnesu reviziju i kada nisu ispunjeni uvjeti iz čl. 382. st. 1. ZPP-a, ako odluka u sporu ovisi o rješenju nekog materijalnopravnog ili postupovnopravnog pitanja važnog za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti građana u njegovoj primjeni (izvanredna revizija). Riječ je o situaciji kada o tom pitanju revizijski sud nije zauzeo shvaćanje, ako je drugostupanjski sud zauzeo drukčije stajalište od već

33 *Op. cit.* (bilj. 26.), str. 33 - 42.

34 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, Narodne novine, br. 57/2011. (dalje: ZPP).

35 *Op. cit.* (bilj. 10.), str. 402.

36 Vidi Misita, Nevenko, *Osnovi prava Evropske unije, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2007., str. 824-825. (dalje: Misita, *Osnovi prava EU*).

37 C- 179/84 *Bozzetti v Invernizzi* (1985) ECR 2301.

38 Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13.

prije zauzetog shvaćanja revizijskog suda te ako postoji potreba za preispitivanjem prakse revizijskog suda zbog promjena u pravnom sustavu. Te promjene mogu biti uvjetovane novim zakonodavstvom ili međunarodnim ugovorima te odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske, Europskog suda za ljudska prava ili Europskog suda pravde. Temeljem odredbe čl. 382. st. 2. ZPP-a zaključujemo kako je u svakom slučaju Vrhovni sud RH, sud na koji se odnosi obveza upućivanja zahtjeva Sudu radi tumačenja norme prava EU. Na revidentu je obveza postupiti po odredbama čl. 382. st. 3. ZPP-a. Uloga Vrhovnog suda pri donošenju odluke o dopustivosti revizije neće se svesti na formalno preispitivanje sadrži li zahtjev za izvanrednu reviziju naznaku pravnog pitanja zbog kojeg se podnosi, pravnih izvora koji se na njega odnose i obrazloženja zahtjeva, već će Vrhovni sud u ovoj etapi postupka odlučivati i o tome je li određeno pravno pitanje bitno za jedinstvenu primjenu prava. Dakle, Vrhovni sud je uvijek sud koji je dužan pokrenuti postupak o tumačenju prava EU-a, čak i kada je riječ o predmetima u kojima nije dopuštena redovna revizija.³⁹ Međutim, dužnost za postavljanje prethodnog pitanja Sudu postojat će jedino ako je stranka podnijela izvanrednu reviziju. Ali u tom slučaju prvenstvena dužnost Vrhovnog suda bit će ocjena je li riječ o normi prava EU-a koja zahtijeva tumačenje Suda.

Sud priznaje svojstvo suda tijelu protiv čijih se odluka ne može izjaviti pravni lijek i ustavnim sudovima država članica. Tako da je i Ustavni sud RH ovlašten pokrenuti prethodni postupak pred Sudom, što je za parnični postupak važno u ustavnosudskim postupcima koji se vode povodom ustavnih tužbi proizašlih iz građanskih sporova.⁴⁰

4. TIJEK POSTUPKA

Postupak po prethodnim pitanjima nužno je drukčiji nego onaj po izravnim tužbama što proizilazi iz same prirode ovog pravnog sredstva. To je postupak koji predstavlja samo korak u drugom postupku koji je u tijeku pred nacionalnim sudom. Postupak koji se vodi pred Sudom nema prirodu spora, te formalno u njemu nema ni stranaka ni umješaka. Na tijek se postupka načelno primjenjuju ista pravila kao i na postupak po izravnim tužbama – dakle, Statut Suda⁴¹ i Poslovnik Suda,⁴² ali iz prirode oblika pravne zaštite koja se traži proizilaze i određena odstupanja.

39 *Op. cit.* (bilj. 26), str. 41.

40 Vidi Čapeta-Rodin, *Osnove EU*, str. 127-141.

41 Hrvatska inačica konsolidirane verzije Protokola (br. 3) o Statutu Suda je 3. veljače 2014. objavljena na web stranici Ministarstva vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonskiprociscena.pdf> U navedenu su uvrštene izmjene unesene temeljem Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća br. 741/2012 od 11. kolovoza 2012. (SL L 228 od 23. kolovoza 2012., st. 1.) i temeljem članka 9. Akta o uvjetima pristupanja Republike Hrvatske i prilagodbama ugovora o Europskoj uniji, ugovora o funkcioniranju Europske unije i ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (SL L 112 od 24. travnja 2012., str. 21.).

42 Rules of Procedure of the Court of Justice, Rules of Procedure of the Court of Justice of the European Communities of 19 June 1991 (OJ L 176 of 4.7.1991), s izmjenama i dopunama zaključno s onim od 13. siječnja 2009. godine (OJ L 24 of 28.1.2009., p. 8). http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7031/procedure.

4.1. *Stadiji postupka*

Po prijamu zahtjeva, odgovarajuća služba Suda prevodi ga na službene jezike Unije, potom ga dostavlja strankama u postupku pred nacionalnim sudom, državama članicama, Komisiji i Vijeću.⁴³ U roku od dva mjeseca svatko od navedenih adresata može Sudu dostaviti pisano očitovanje o svom stajalištu te sudjelovati u usmenom stadiju postupka.⁴⁴ Postupak se vodi na jeziku koji je službeni jezik nacionalnog suda. Posebnosti postupka u odnosu na onaj pokrenut, tzv. izravnom tužbom sastoje se u tome da mu nedostaje dimenzija kontradiktornosti, nedostaju mu tužitelj i tuženik kao stranke i zahtjev za pokretanje postupka u formi tužbe.

Postupak se formalno pokreće kada nacionalni sud podnese zahtjev Sudu za dobivanje odgovora na prethodno pitanje. Zahtjev se, kao i u slučaju drugih tužbi, podnosi tajniku. Po pravilu, dok se postupak pred Sudom ne okonča, nacionalni sud zastaje sa svojim postupkom.⁴⁵ Kada ga tajnik primi, zahtjev se prevodi na druge službene jezike Unije, i potom ga tajnik dostavlja: strankama u postupku pred nacionalnim sudom, državama članicama EU-a i EFTA-e, Europskoj komisiji, nadzornom organu EFTA-e, kada se radi o aktu Vijeća ministara i Vijeću ministara.⁴⁶ Sve osobe i organi kojima je zahtjev dostavljen imaju pravo da u roku od dva mjeseca Sudu dostave svoja pisana zapažanja, iako na to nisu obvezni. Jezik postupka je jezik nacionalnog suda koji je podnio zahtjev.⁴⁷

Još dva procesna pitanja bitno su drukčije rješena u odnosu na postupak po direktnim tužbama. Radi se o prigovoru nenadležnosti Suda i prigovoru neprihvatljivosti zahtjeva, koji se podnose u obliku posebnog podneska.⁴⁸ Po pravilu, Sud ovakve prigovore ne usvaja jer je našao da samo postojanje zahtjeva za odgovor na prethodno pitanje predstavlja dovoljan osnovu za zasnivanje nadležnosti. Što se tiče neprihvatljivosti zahtjeva, ovo se pitanje može pokrenuti samo ako je odluka o upućivanju zahtjeva osporena u postupku po žalbi pred nacionalnim sudom. Dostavljanjem pisanih zapažanja okončava se pismeni dio postupka. Sud, kao i u postupcima po direktnim tužbama, određuje suca izvjestitelja za taj predmet, a Prvi

43 Samo ako se predmet tiče akta kojeg je donijelo Vijeće.

44 U pravilu sudjeluje samo Komisija i stranke u postupku pred nacionalnim sudovima.

45 Ipak, u praksi je bilo slučajeva kada su nacionalni sudovi određivali privremene mjere u vidu obustave primjene nekih nacionalnih propisa. O privremenim mjerama u nacionalnom pravu vidjeti u: Collins, Lawrence, *Essays in International Litigation and the Conflict of Laws*, Oxford, Oxford University Press, str. 155.

46 Iznimno, Sud može pozvati i Europski parlament da dostavi neke podatke ili pisana zapažanja Sudu. Primjerice u predmetu C-149/85 *Roger Wybot v. Edgar Faure and others* radilo se o imunitetu poslanika u Europskom parlamentu, te se od parlamenta tražilo da dostavi informacije o trajanju zasjedanja parlamenta, budući da ono nije određeno Ugovorom, već odlukom Europskog parlamenta.

47 Ipak, na obrazloženi zahtjev jedne od stranaka u glavnom postupku, i nakon saslušanja mišljenja suprotne stranke, kao i općeg pravozastupnika, predsjednik suda može odobriti upotrebu nekog drugog službenog jezika Unije u usmenom postupku. Države članice zadržavaju pravo da radnje u postupku poduzimaju na svom jeziku. Opći pravozastupnik svoje mišljenje iznosi na svom jeziku.

48 Tako Čavoški - Knežević Bojović - Popović, ESP, str. 50.

opći pravozastupnik također dodjeljuje predmet jednom od općih pravozastupnika. U postupcima po direktnim tužbama nakon pismenog postupka slijedi istraga, ali kako se u postupku odgovora na prethodno pitanje radi samo o apstraktnom pravnom pitanju, a odgovor se zasniva na činjeničnom stanju koje je utvrdio nacionalni sud, obično se ne provodi pripremna istraga u dijelu koji se odnosi na utvrđivanje činjeničnog stanja (prikupljanje dokaza, saslušanje svjedoka). Nakon što Sud primi pisana zapažanja osoba koje su ovlaštene da ih daju i sasluša općeg pravozastupnika može odlučiti da ne održi usmeno ročište.⁴⁹

Ako se usmeni postupak provodi, na samom početku svoj izvještaj podnosi sudac izvjestitelj, a nakon toga ostali sudionici u postupku iznose svoja mišljenja. Komisija redovno sudjeluje u ovoj etapi postupka; veoma često to rade i stranke u postupku pred nacionalnim sudom. U skladu s čl. 19. Statuta Suda, države članice i organe Unije u postupku zastupaju agenti, kojima mogu pomagati odvjetnici ili savjetnici. Fizičke i pravne osobe u postupku mora zastupati odvjetnik. Ipak, od ovoga pravila o nepostojanju postulacijske sposobnosti fizičkih i pravnih osoba postoji i jedan izuzetak, člankom 104. st. 2. Poslovnika Suda predviđeno je da će se u pogledu zastupanja uzeti u obzir pravila postupka pred nacionalnim sudom ili tribunalom koji je uputio prethodno pitanje. To praktično znači da, ako je osoba zastupala sama sebe pred nacionalnim sudom, ona zadržava pravo da se pojavi i pred Sudom.⁵⁰ Ponekad u usmenom dijelu postupka sudjeluju i predstavnici država članica. Poslije saslušanja, postupak se odvija kao i po direktnim tužbama. To znači da će posljednju riječ imati opći pravozastupnik, koji iznosi svoje mišljenje. Potom Sud donosi presudu.

4.2. Skraćeni postupak

Člankom 104 a. Poslovnika Suda predviđena je mogućnost provođenja skraćenog postupka, ekvivalentnog onom predviđenom čl. 44. Poslovnika za postupke po direktnim tužbama. Za odluku o provođenju skraćenog postupka potreban je zahtjev nacionalnog suda. Prijedlog podnosi sudac izvjestitelj, a Sud mora čuti i mišljenje općeg pravozastupnika. O prijedlogu odlučuje predsjednik Suda. Da bi prijedlog bio usvojen, potrebno je da je pitanje koje je Sudu upućeno od izuzetne hitnosti. Ako se prijedlog usvoji odmah se zakazuje ročište, o čemu se obavještavaju stranke u glavnom postupku, kao i osobe koje su ovlaštene dostaviti svoja zapažanja iz čl. 23. Statuta Suda. Nakon toga oni mogu podnijeti svoje navode ili pisana zapažanja u roku koji odredi predsjednik Suda, a koji ne može biti kraći od 15 dana. Predsjednik može od njih zatražiti da se u svojim podnescima ograniče na pravna pitanja u vezi s upućenim prethodnim pitanjem. Ovi su podnesci potom dostavljaju ostalim sudionicima u postupku prije ročišta. Sud presudu donosi nakon što sasluša mišljenje

49 Dodatni uvjet je da nitko od osoba koje su dostavile svoja pisana zapažanja nije podnio predstavku u kojoj obrazlaže razloge zbog kojih želi biti saslušan na usmenom ročištu (čl. 104. st. 4. Poslovnika Suda).

50 Ipak, ovaj je izuzetak veoma ograničen. Na stranke u glavnom postupku primjenjuju se i odredbe o pravnoj pomoći. Njima se, pod posebnim okolnostima, putem ove ustanove, uređene Poslovníkom, može olakšati prisustvo usmenom dijelu postupka ili pomoći u zastupanja u postupku (čl. 104. st. 6. Poslovnika Suda).

općeg pravozastupnika.

4.3. *Hitan postupak*

Hitan postupak u postupku rješavanja prethodnih pitanja predstavlja novinu, uvedenu izmjenama Statuta Suda 2008. godine.⁵¹ Uveden je za postupanje po prethodnim pitanjima iz specifičnog područja slobode, sigurnosti i pravde.⁵² Nadležnost Suda u pogledu tumačenja komunitarnih propisa iz ovog područja nešto je drukčije uređena, tako da prethodno pitanje može uputiti samo nacionalni sud protiv čije odluke ne postoji pravni lijek u unutrašnjem pravu.⁵³

Razlog za uvođenje hitnog postupka leži u samoj prirodi pitanja.⁵⁴ Hitan postupak je uređen čl. 23a Statuta Suda⁵⁵ i čl. 105. Poslovnika Suda.⁵⁶ Temeljem odredaba Poslovnika (čl. 105) predsjednik Suda, u slučaju iznimne hitnosti, na prijedlog nacionalnog suda i nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika, može odrediti ubrzani prethodni postupak. Pokreće se na obrazloženi zahtjev nacionalnog suda koji pitanje upućuje, i izuzetno, Sud ga može pokrenuti po službenoj dužnosti. O potrebi provođenja hitnog postupka odlučuje Sud. Kako bi se postupak što više ubrzao, Statutom i Poslovníkom je propisano da nacionalni sud koji pitanje upućuje već u zahtjevu za pokretanje hitnog postupka mora navesti činjenična i pravna pitanja zbog kojih zahtijeva hitnost, odnosno rizike od provođenja redovnog postupka, te ako je moguće, predložiti odgovor na proslijeđeno pitanje. Razlikuju se i osobe koje mogu

51 Odluka Vijeća od 20. prosinca 2007. godine, kojom se mijenja Protokol o Statutu Suda, OJ (2008) L 24/42 i izmjene Poslovnika usvojene od Suda pravde EU-a 15. siječnja 2008. godine, OJ (2008) L 24/39.

52 Ovo područje, inače, obuhvaća pitanja iz Naslova VI. Ugovora o Europskoj uniji (policajska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima), kao i Naslova IV., dio III. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (viza, azil, imigracija i druge politike u vezi sa slobodnim kretanjem osoba, a naročito pravosudna suradnja u građanskim stvarima).

53 Opširnije kod Petrašević, Tunjica, Novi hitni prethodni postupak za područje slobode, sigurnosti i pravde, Hrvatska javna uprava, br. 2., 2010., str. 427–463.

54 Primjerice situacije u kojima se pitanje odnosi na osobe u pritvoru, roditeljska prava ili skrbništvo nad djecom.

55 Članak 23. a st.1. Statuta propisuje da Poslovnik može omogućiti hitni ili užurbani postupak kada je upućeno pitanje iz područja slobode, sigurnosti i pravde. Ovom odredbom Statuta precizira se da rokovi mogu biti kraći u odnosu na to kako je predviđeno čl. 23. st. 2. Statuta, kada je u pitanju izjašnjavanje o činjenicama predmeta ili kod podnošenja pisanih opservacija. Također, moguće je derogirati obvezu iz čl. 20 st. 4. Statuta da se dobije mišljenje nezavisnog odvjetnika. Članak 23. a st. 3. Statuta precizira da se u slučajevima ekstremne hitnosti, može izostaviti obveza da stranke, naznačene u čl. 23. Statuta, iznesu svoje stavove u pisanoj etapi postupka, odnosno da se izostavi ova etapa postupka. Time se uvelike skraćuje postupak, jer se u potpunosti izbjegava obveza čekanja na pisana mišljenja svih ovlaštenih i što je još važnije, nema potrebe za prevođenjem ovih dokumenata. U takvim situacijama Sud se može odlučiti za prošireno saslušanje, što može rezultirati dužom usmenom raspravom u odnosu na redovni postupak. Vidi Broberg, P., Morten, Fenger Niels, Preliminary Reference to the European Court of Justice, Oxford University Press, Oxford, 2010., str. 394. (dalje: Broberg – Fenger, Preliminary Reference to the ECJ)

56 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012Q0929%2801%29&from=HR> OJ L 265/1. (8. 12. 2014.).

dostaviti svoja pisana zapažanja i osoba koje mogu sudjelovati u usmenom dijelu postupka. Naime, Sud može odlučiti da samo stranke u glavnom postupku, država članica čiji sud je uputio zahtjev, Europska komisija, i, po potrebi, Vijeće ministara i Europski parlament mogu podnijeti svoja pisana zapažanja, i to na jeziku postupka u kratkom roku. Ostali mogu svoja zapažanja iznijeti usmeno, na ročištu. U slučaju posebne hitnosti, Sud može odlučiti da ne provede pismeni postupak. Odluka se donosi nakon što sasluša mišljenje općeg pravozastupnika.

Prva presuda donesena u hitnom postupku bila je ona u predmetu C-195/08 PPU, koji je pokrenuo Vrhovni sud Litvanije (*Lietuvos Aukščiausiasis Teismas*) u vezi s tumačenjem Brisel IIa Uredbe.^{57,58}

Poslovnik u čl. 107. st. 1. propisuje da se može pokrenuti hitni postupak za pitanja iz područja glave V. trećeg dijela UFEU-a, na zahtjev nacionalnog suda ili izuzetno od strane Suda. Ova odredba precizira da, ako nacionalni sud propusti proslijediti zahtjev za provođenje hitnog postupka Suda, a predsjednik Suda smatra da se primjena ovog postupka nameće *prima facie*, onda može tražiti od vijeća, zaduženog za provođenje hitnog postupka, da razmotri postoji li potreba za pokretanje hitnog postupka (čl. 107. st. 3. Poslovnika).⁵⁹ Odluku da će slučaj biti razmatran u hitnom postupku donosi vijeće, djelujući na temelju izvještaja suca izvjestitelja te nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika. Sastav vijeća određuje se u skladu s čl. 28. st. 2. Poslovnika na dan kada se predmet dodijeli sucu izvjestitelju, ako je zahtjev za hitnim postupkom došao do nacionalnog suda. Ako je zahtjev došao do predsjednika Suda, onda se sastav vijeća određuje na dan kada je taj zahtjev podnesen (čl. 108. st. 1. Poslovnika).

U skladu s čl. 109. st. 1. Poslovnika, tajnik je obavezan da, nakon što zaprimi predmet, o tome obavijesti stranke u postupku pred nacionalnim sudom, državu članicu čiji je sud proslijedio pitanje, Komisiju, te instituciju koja je donijela akt čija se valjanost ispituje, odnosno traži njegovo tumačenje. Ako Sud odluči uzeti predmet na razmatranje u hitnom postupku, obavještava stranke u postupku u kojem su roku dužne podnijeti svoja mišljenja u pisanom obliku. Stranke i zainteresirane osobe iz

57 Uredbe Savjeta br. 2201/2003 o nadležnosti i izvršenju presuda u bračnim stvarima i stvarima roditeljske odgovornosti.

58 Naime, u postupku pred litvanskim sudom, gospođa *Inge Rinau*, litvanska državljanka, tražila je da se odluka njemačkog suda, kojom se skrbništvo nad njezinom kćeri rođenom u braku s njemačkim državljaninom, dodjeljuje ocu, a njoj naređuje da dijete vrati u Njemačku. Gospođa *Rinau* je, naime, ubrzo nakon rođenja kćerke prestala živjeti u zajednici s gospodinom *Rinauom*, ocem djeteta, a kasnije je pokrenut i postupak razvoda. Kćer je nastavila živjeti s majkom. Majka je, nakon što je dobila odobrenje od oca da ode na ljetovanje s kćerkom, s njom otišla u Litvaniju, i tu se nastanila. Nakon niza odluka njemačkih i litvanskih sudova, postavilo se pitanje tumačenja Brisel IIa Uredbe, a litvanski sud je tražio pokretanje hitnog postupka imajući u vidu odredbe ove Uredbe u kojoj je postavljen rok od šest mjeseci da Sud kome se podnese zahtjev za vraćanje djeteta o tome odluči, kao i imajući u vidu interese djeteta i potrebu očuvanja odnosa između roditelja i djeteta. Iz odluke Europskog suda pravde slijedio je odgovor da nema osnova za odbijanje priznanja odluke njemačkog suda.

59 Više kod Petrašević, Tunjica, Učinci presuda Europskog suda u prethodnom postupku, u: Prethodni postupak u pravu Europske unije, suradnja nacionalnih sudova s europskim sudom, urednici Čapeta, Tamara, Goldner Lang, Iris, Perišin, Tamara, Rodin, Siniša, Narodne novine, Zagreb, 2011., str. 103 – 125.

čl. 23. Statuta bit će informirani u što je moguće kraćem roku o danu održavanja rasprave. Ako se ne donese odluka o provođenju hitnog postupka, postupak će se nastaviti po čl. 23. Statuta i ostalim relevantnim odredbama Poslovnika. Članak 109. st. 3. Poslovnik, kao novinu, daje mogućnost da Sud zatraži i od druge države pisano mišljenje u hitnom postupku.⁶⁰

Vijeće Suda, određeno da donese odluku u hitnom postupku, donijet će odluku nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika (čl. 112. Poslovnika). Nezavisni odvjetnik ne daje pisano mišljenje, nego se sasluša na zatvorenom zasjedanju.

U skladu s čl. 113. Poslovnika, postupak mogu voditi tri suca, a može se uputiti nazad Sudu da predmet dodijeli većem broju sudaca.⁶¹ Po ovakvom zahtjevu početak će se postupati odmah nakon njegovog zaprimanja elektroničkim putem ili faksom, ali će stranke u postupku svakako morati naknadno, u što kraćem roku, dostaviti Sudu pisane originale.⁶²

Hitni prethodni postupak pojednostavljuje različite etape postupka, međutim, njegova primjena izaziva ozbiljne teškoće za Sud, za stranke u postupku, kao i za druge zainteresirane osobe koje sudjeluju u postupku, a posebno za države članice. Zbog toga je naglašeno da se zahtjev za provođenje hitnog postupka treba prosljeđivati Sudu jedino kada je to apsolutno neophodno.⁶³ Postojala je bojazan da će se broj predmeta naglo povećati stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, međutim to se nije dogodilo. Neki smatraju da je glavni razlog što nema previše ovakvih predmeta pred Sudom u tome što nacionalni suci nisu upoznati s ovom mogućnosti.⁶⁴

60 Ova mogućnost postoji u onim slučajevima kada prosljeđeno pitanje utječe i na druge države članice, a ne samo na onu iz koje je sud koji je prosljeđio pitanje. Ovo je pogotovo važno kod primjene Uredbe Vijeća, broj 2201/2003 u vezi s nadležnošću, priznavanju i izvršenju presuda u bračnim pitanjima i roditeljskoj odgovornosti.

61 Dokumentacija će se smatrati dostavljenom, ako je prosljeđena tajniku faksom ili drugim sredstvima komunikacije dostupnim Sudu. Izvornici se moraju naknadno prosljeđiti tajniku.

62 U tu svrhu nacionalni sud je pri prosljeđivanju zahtjeva za provođenje hitnog prethodnog postupka dužan dostaviti elektroničke adrese ili brojeve faksa suda i zastupnika stranaka u postupku (toč. 42. Uputstava - *Recommendations to national courts and tribunals in relation to the initiation of preliminary ruling proceedings*, OJ 2012/C 338/01). Točkom 40. Uputstava uređeno je da nacionalni sudovi, pri prosljeđivanju zahtjeva za hitni prethodni postupak, trebaju u podnesku, koji je upućen tajniku, jasno naznačiti da je riječ o hitnom postupku, kako bi tajnik mogao hitno reagirati. Zahtjev mora biti sažet kako bi se i na taj način pomoglo da se hitno provede postupak (toč. 41. Uputstva).

63 U toč. 37. Uputstava navodi se da, iako nije moguće iznijeti opsežnu listu takvih situacija, posebno zbog raznovrsne i stalno razvijajuće prirode pravila prava EU-a koja uređuju područja slobode, sigurnosti i pravde, nacionalni sud može, npr. razmotriti postavljanje zahtjeva za hitni prethodni postupak u sljedećim situacijama: ako je, kako predviđa čl. 267. UFEU-a, osoba u pritvoru ili je lišena slobode, a odgovor na postavljeno pitanje je odlučan za procjenu njene pravne situacije, ili u postupcima o roditeljskom nadzoru, ili skrbništvu nad djecom, kada odluka suda nadležnog za postupanje po pravu EU-a, zavisi o odgovoru na pitanje podneseno na prethodno odlučivanje. Unatoč činjenici da Uputstvo pokriva neke od situacija, ipak preostaje da Sud svojom praksom jasnije utvrdi kriterije iz kojih će se jasno vidjeti koji su to predmeti koji se mogu procesuirati kroz hitni prethodni postupak.

64 Od 20 prosljeđenih zahtjeva za provođenje hitnog prethodnog postupka, Sud je odbio osam zahtjeva. U 2011. godini pokrenuto je pet slučajeva, a nadležno vijeće je odlučilo da su samo u dva predmeta ispunjeni uvjeti za vođenje hitnog prethodnog postupka. Vidi Groussot, Xavier,

4.4. Odluka suda

Odluke suda imaju izravni učinak u državama članicama.⁶⁵ Na taj se način u pravnom sustavu Unije osigurava ujednačenost prava. Sud objašnjava komunitarno pravo, ali pri tome ne prejudicira rješenje spora koji spada u nadležnost nacionalnog suda koji primjenjuje pravo EU-a. Kroz odluke Suda o prethodnom pitanju, posebno ako bi pojedinac pred domaćim sudom doveo u pitanje propise države članice u smislu neslaganja s propisima EU-a, stvoreni su koncepti „direktnog učinka” (*direct effect*) i „supremacije” (*supremacy*) prava EU-a. Odgovor Suda obvezuje sve sudove u nacionalnoj hijerarhiji.⁶⁶

U najvećem broju predmeta odlučuje se presudom u skladu s odredbama Statuta i Poslovnika. Ipak, moguće je da Sud u postupku o prethodnom pitanju odluči i obrazloženom odlukom. Primjerice kada je prethodno pitanje upućeno Sudu isto kao i pitanje o kome je Sud već odlučivao, kao i kada je odgovor na pitanje moguće lako izvesti iz postojeće prakse Suda. U tom slučaju, Sud u svojoj odluci i upućuje na svoju prethodnu praksu. Sud obrazloženom odlukom može zaključiti postupak kada je odgovor na pitanje jasan, i to nakon što sasluša zapažanja osoba koje su ovlaštene da ih dostave, kao i nakon što sasluša općeg pravozastupnika. Ni Statutom ni Poslovníkom suda nije propisan rok za davanje odgovora na prethodno pitanje. Ipak, Sud po prethodnim pitanjima postupa što je prije moguće. Ponekad, se odlaže dok zahtjev ne stigne u Sud, ali kad stigne, presuda se donosi u relativno kratkom roku.⁶⁷

Presuda djeluje *inter partes* i da obvezuje samo sud koji je podnio pitanje na odluku i sudove koji su u žalbenim postupcima i postupcima odbacivanja predmeta bili vezani uz predmet. Međutim, i izvan ovog *inter partes* učinka presude dobivaju pravno obavezujuću snagu.⁶⁸ Ovdje se zapravo radi o prejudicirajućem učinku koji u posebnoj mjeri zadobivaju presude Suda snagom njegove razine i ugleda. U tom

Spirit, are you there? Reinforced judicial dialogue and the preliminary ruling procedure, Eric Stein Working Paper No. 4. (2008.), str. 1, dostupno na: http://papers.ssrn.com/so13/papers.cfm?abstract_id=1279367 (8.12.2014).

65 O troškovima postupka ne odlučuje Sud, nego nacionalni sudovi u skladu s pravilima o uspjehu u parnici (pravilo *causae*).

66 Tumačenje Europskog suda u vezi s određenim pitanjem djeluje i *erga omnes*, dakle za sve sudove u Zajednici. Vidi Goldner Lang, Iris, Učinci presuda Europskog suda u prethodnom postupku, u: Prethodni postupak u pravu Europske unije, suradnja nacionalnih sudova s europskim sudom, urednici Čapeta, Tamara, Goldner Lang, Iris, Perišin, Tamara, Rodin, Siniša, Narodne novine, Zagreb, 2011., str. 89-93.

67 Budući da se ovaj postupak gleda samo kao korak u postupku pred nacionalnim sudovima, o troškovima upućivanja prethodnog pitanja Europskom sudu pravde odlučuje nacionalni sud, odlučujući o troškovima glavnog postupka. Za razliku od presuda po direktnim tužbama, Sud ne odlučuje o troškovima postupka. Ovakav stav prvi put je iskazan u predmetu *De Geus v. Bosch* (Predmet C 13/61 Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenboger v Robert Bosch GmbH and Maatschappij tot voortzetting van de zaken der Firma Willem van Rijn [1962] ECR 45.), a potom je unesen u čl. 104. st. 6. Poslovnika Suda.

68 Bieber, Roland, Epiney, Astrid, Haag, Marcel, Die Europäische Union, Europarecht und Politik, 6. izdanje, 2005., str. 288.

smislu obvezujući karakter presude ima za države članice poseban značaj.⁶⁹

4.5. Odgovornost države za povredu obveze iz čl. 267. UFEU-a

Iako postupak davanja prethodnog mišljenja ostavlja sudovima određeni stupanj diskrecijske vlasti kada odlučuju hoće li uputiti Sudu zahtjev za dobijanje mišljenja, propuštanje suda da postupi na ovaj način može dovesti do primjene načela odgovornosti države. Propuštanje može postojati samo ako se prethodno pitanje postavi u predmetu pred nacionalnim sudom čije odluke ne podliježu pravnom lijeku unutrašnjeg prava, budući da je ovaj sud obavezan zatražiti prethodno mišljenje Suda. Niži sudovi imaju stupanj diskrecijske vlasti i sami procjenjuju radi li se o dovoljno značajnom pitanju za rješavanje spora koje treba uputiti Sudu.

Pitanje odgovornosti sudaca za propuštanje obveze da upute pitanje razmatrano je u predmetu *Köbler*.⁷⁰ U ovom predmetu Sud je utvrdio da se „načelo odgovornosti države za naknadu štete nanесenu pojedincima povredom komunitarnog prava također primjenjuje na situacije kada navodna povreda proizilazi iz oduke suda, a komunitarnim pravom se daju određena prava pojedincima“. Pored ove odluke neophodno je da je šteta ozbiljna i da postoji izravna uzročna veza između povrede i gubitka ili štete koju su pretrpjeli oštećeni.⁷¹ Nadležni nacionalni sud mora utvrditi radi li se o očiglednoj povredi prava pojedinaca, uzimajući u obzir prirodu sudske funkcije. Dakle, ovom je presudom Sud u velikoj mjeri izjednačio odgovornost državnih organa i nacionalnih sudova za propuštanje, odnosno nečinjenje koje dovodi

69 Vidi Sarčević, Edin, Postupak prethodnog odlučivanja – posebna vrsta pravnog transfera?, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 44., br. 3-4, 2007., str. 472.

70 C-224/01 Gerhard Köbler v Republik Österreich (2003) ECR I – 10239 – 76, 85, 94, 138, 140, 147. Gospodin Köbler je od 1986. godine bio redovni profesor Sveučilišta u Austriji. Na osnovi 15 godina predavanja na sveučilištima u različitim državama članicama EU-a podnio je zahtjev za dobivanje posebnog povećanja plaće na osnovi dužine staža, u skladu s pravom Austrije. Njegov je zahtjev odbijen, budući da se, prema zakonu, ovo povećanje može dobiti samo ako je netko 15 godina predavao na austrijskim sveučilištima. Gospodin Köbler je uložio žalbu protiv ove odluke, pozivajući se na posrednu diskriminaciju koja je u suprotnosti s načelom slobodnoga kretanja radnika; na temelju toga je *Verwaltungsgerichtshof* (austrijski vrhovni upravni sud) uputio pitanje Sudu pravde radi dobivanja prethodnog mišljenja. Budući da je Sud u međuvremenu već donio presudu u jednom sličnom slučaju (predmet C-15/96 Schöning-Kougebetopoulou [1998] ECR I-47) pitao je *Verwaltungsgerichtshof* ostaje li pri svom pitanju. U svjetlu te presude, nacionalni sud je povukao svoje pitanje i našao da je povećanje zapravo bonus za lojalnost i da predstavlja opravdano odstupanje od načela slobodnoga kretanja radnika, te da stoga odbijanje zahtjeva gospodina Köblera nije u suprotnosti s komunitarnim pravom. Gospodin Köbler je smatrao da se ovom odlukom austrijskoga suda krši veliki broj odredaba komunitarnog prava, čime mu je nanесena šteta. Stoga je podnio tužbu za naknadu štete protiv Republike Austrije pred *Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien* (Okružnim građanskopravnim sudom u Beču), koji je također tražio prethodno mišljenje od Suda pravde, postavljajući pitanje je li načelo odgovornosti države za štetu uzrokovanu pojednicu povredom komunitarnog prava obuhvaća i povrede za koje je odgovoran Vrhovni sud, budući da prema pravu Austrije u takvom slučaju odgovornost države ne postoji.

71 Vidi Marković, Sandra, Načelo odgovornosti država članica za štetu – kroz praksu Europskog suda pravde, Hrvatska pravna revija, lipanj, 2008., str. 1-6.

do povrede komunitarnog prava. Međutim, zbog specifičnosti sudske funkcije i potrebe očuvanja pravne sigurnosti ova je odgovornost ipak fleksibilnija.⁷²

5. PROBLEMATIKA VEZANA UZ POSTUPAK PRETHODNOG ODLUČIVANJA

Dva su važna dokumenta u kojima se raspravlja o komunitarnoj sudskoj strukturi: 1. Budućnost sudskog sustava EU-a⁷³ i 2. Izvještaj radne grupe o budućnosti sudskog sustava Europske zajednice⁷⁴ (*Due*⁷⁵ izvještaj). Suci Općeg suda i Suda u svome Izvještaju o Budućnosti sudskog sustava EU-a bili su protiv značajnije reorganizacije postupka prethodnog odlučivanja, navodeći da će to negativno utjecati na jedinstvo komunitarnog prava. Oba dokumenta naglašavaju tri temeljna pitanja kada se govori o budućnosti komunitarnog sudskog sustava: 1. potrebu očuvanja jedinstva komunitarnog prava; 2. potrebu očuvanja sudskog sustava koji je transparentan, razumljiv i pristupačan javnosti; 3. potrebu za dijeljenem pravde bez neprihvatljivih kašnjenja. Reforme predložene u *Due* izvještaju idu u pravcu širenja odgovornosti u primjeni komunitarnog prava nacionalnih sudova. Reforma je trebala osigurati Sudu položaj koji je bliži položaju ustavnih sudova, a prenošenje nadležnosti na Opći sud da rješava u određenim slučajevima, kao i instrukcija nacionalnim sudovima da upućuju pitanja od važnosti, trebalo je dati prostor da se Sud može fokusirati na manji broj predmeta koji su značajni za komunitarni pravni poredak i utvrditi opća načela komunitarnog prava.⁷⁶

5.1. Opterećenost i struktura Suda

Preopterećenje Suda može se promatrati s jedne strane, kroz broj predmeta i njihovu složenost, a s druge potrebe za postojanjem sudskog sustava koji omogućava ujednačenost primjene prava, sustava koji je transparentan, dostupan javnosti i bez kašnjenja. S povećanjem broja država članica značajno se povećao broj sudova koji imaju pravo i obvezu uputiti pitanje u skladu s čl. 267. UFEU-a. Čimbenik koji utječe

72 Više kod Rodin, Siniša, *Odgovornost nacionalnih sudova za primjenu prava Europske unije*, u: *Prethodni postupak u pravu Europske unije, suradnja nacionalnih sudova s europskim sudom*, urednici Čapeta, Tamara, Goldner Lang, Iris, Perišin, Tamara, Rodin, Siniša, Narodne novine, Zagreb, 2011., str. 127-143.

73 *The Future of the Judicial System of the European Union (Proposal and Reflections)*, dostupno na: <http://www.docstoc.com/docs/2458996/THE-FUTURE-OF-THE-JUDICIAL-SYSTEM-OF-THE-EUROPEAN-UNION> (8. 12. 2014.).

74 Ovaj su Izvještaj u siječnju 2000. godine pripremili bivši sudci Suda, a na zahtjev Komisije. Report by the working party on the future of the european communities' court system, http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/pdf/du_e_en.pdf

75 Ole Due bio je predsjednik Suda pravde EU-a od 1988. do 1994. godine. Vidi Ditlev Tamm, 'The History of the ECJ of the European Union Since its Origins' In *The ECJ and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, Springer, 2013.

76 Više Bobek, Michal, *The Court of Justice of the European Union*, Department of European legal studies/Etudes Européennes Juridiques, College of Europe, Brugge, 2/2014, https://www.coleurope.eu/system/.../researchpaper_2_2014_bobek.pdf? (8. 12. 2014.).

na nužno povećanje proslijeđenih pitanja je i opsežnost komunitarnog prava čije se tumačenje zahtijeva, odnosno čija se valjanost ispituje. Nacionalni sudovi su dužni primijeniti komunitarno pravo koje progresivno raste i koje obrađuje kompleksna područja.

Veći broj država članica izravno utječe na veći broj predmeta u pogledu jezika i prevođenja. Nadalje, tu je i problem različitih pravnih sustava kao i postizanje konsenzusa unutar samog Suda po određenim pitanjima. Sve je to rezultiralo porastom vremena koje je potrebno Sudu riješiti određene slučajeve. Time se riskira da nacionalni sudovi propuste priliku obratiti se Sudu i kada određeno pravno pitanje ima velik komunitarni značaj. Zbog toga se nameće kao nužnost poduzimanje mjera, pa makar i onih radikalnih, da bi se spasio ovaj mehanizam, koji je bitan za koheziju komunitarnog prava.

Proširenje nadležnosti Suda na područje slobode, sigurnosti i pravde svakako je utjecalo na povećanje priljeva predmeta Sudu, i to predmeta zbog čije prirode Sud mora hitno reagirati. Sama struktura sudaca može predstavljati problem koji će utjecati na rad Suda. Tako je čl. 253. st. 2. UFEU-a propisano da će svake tri godine doći do djelomičnog mijenjanja sudaca i nezavisnih odvjetnika, u skladu s uvjetima utvrđenim u Statutu. U prvom stavku navedenog članka propisano je da suci i nezavisni odvjetnici ostaju na tom položaju šest godina. Mogli bi postaviti pitanje je li dužina mandata dovoljna da bi suci i nezavisni odvjetnici bili na adekvatan način iskorišteni. Ovaj problem dobiva na značaju ako se uzme u obzir da se pola sastava Suda svake tri godine promijeni, tj. da se svake tri godine 14 novih sudaca upozna sa Sudom. Prve dvije ili tri godine, suci su se trebali upoznati s materijalnim i procesnim zakonima, da ovladaju tečno francuskim, kao radnim jezikom suda. Dakle, preostaje im pola mandata da rade punim kapacitetom, što se negativno odražava na produktivnost Suda. Ako bi im se mandat produžio na osam ili deset godina, možda bi se na taj način postigao veći stupanj učinkovitosti u radu sudaca. Međutim, za to bi bilo nužno mijenjati UFEU.⁷⁷

5.2. Problematika trajanja postupka

Jedan od temeljnih problema vezanih uz primjenu čl. 267. UFEU-a je vrijeme koje je Sudu potrebno da odgovori na proslijeđeno pitanje od nacionalnih sudova. Vrijeme potrebno za rješavanje predmeta u izravnoj je vezi s brojem pristiglih pitanja koje su prosljedili sudovi država članica. Naime, sudovi su manje skloni obraćati se Sudu ako znaju da on ne može donijeti odluku u razumnom roku, tj. ako znaju da će sud odluku po upućenom pitanju donijeti tek za dvije godine ili duže.

5.3. Ograničavanje prava nacionalnih sudova na prosljeđivanje pitanja Sudu

Do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora mogućnost prosljeđivanja pitanja Sudu bila je ograničena samo na nacionalne sudove protiv čijih odluka nije moguće

⁷⁷ Vidi Misita, Osnovi prava EU, str. 656-659.

uložiti pravni lijek. Nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora ova mogućnost dana je svim sudovima država članica. U *Due* izvješčaju i u Izvješčaju o budućnosti sudskog sustava EU-a, ne smatra se primjerenim rješenjem da samo sud zadnje instance može proslijediti pitanje Sudu. Ograničavanjem prava da samo sud zadnje instance može proslijediti pitanje Sudu značajno se smanjio pritisak na Sud, čime bi Sud mogao u kraćem roku rješavati preostale predmete. S druge strane, usvajanjem ovakvog prijedloga narušila bi se suradnja između nacionalnih sudova nižih instanci i Suda.⁷⁸ Upravo bi time strane u postupku išle izravno prema zadnjoj instanci što bi rezultiralo dugotrajnijim postupcima pred nacionalnim sudovima. Međutim, ako bi se ustalilo da se spori do suda zadnje instance kako bi se dosegao Sud pravde, upitno je koliko bi se smanjio broj proslijeđenih pitanja.⁷⁹

Ograničavanjem prava na prosljeđivanje pitanja samo na sud zadnje instance, odnosno ograničavanjem nižestupanjskih sudova da upućuju pitanja Sudu negativno bi utjecalo na razvoj komunitarnog prava, odnosno otuđilo bi nacionalne sudove niže instance od komunitarnog prava. Naime, pitanja koja bi se postavila u predmetu pred nacionalnim sudom često neće ni biti raspravljena od najviših nacionalnih sudova, što znači da niz važnih pitanja nikada neće biti ni prosljeđeno Sudu.

Problem će biti još izraženiji kada se prosljeđuje pitanje za ocjenu valjanosti nekog akta. Naime, nacionalni sud ne može komunitarni akt proglasiti nevažećim, nego je dužan pitanje valjanosti proslijediti Sudu. Samo Sud ima u nadležnosti kontrolu valjanosti komunitarnih akata. U ovoj situaciji nižestupanjski nacionalni sud bi mogao proglasiti komunitarni akt nevažećim, što je protivno Ugovoru, odnosno primijeniti komunitarni akt za kojeg smatra da je u suprotnosti s Ugovorom.⁸⁰

5.4. Prenosanje postupka prethodnog odlučivanja na Opći sud

Sud je hijerarhijski viši u odnosu na Opći sud i jedini ima ovlast donositi odluke o prethodnim pitanjima. UFEU-om je predviđena mogućnost da se ta nadležnost proširi i na Opći sud Statutom Suda,⁸¹ no to zasad nije učinjeno. Kada je u pitanju

78 Tako Jan Komarek, *In the court(s) we trust? On the need for hierarchy and differentiation in the preliminary ruling procedure* (2007) 32 ELRev 467.

79 Više kod Broberg – Fenger, *Preliminary Reference to the ECJ*, str. 33.

80 *Op. cit.* (bilj. 11.), str. 475.

81 U Statut Suda nisu unesene odredbe kojima bi se dalje razgraničila nadležnost između Suda i Prvostupanjskog suda. Pri tome, u odnosu na tumačenje komunitarnih propisa odstupilo se od inače ne sasvim dosljedno sprovedenog hijerarhijskog ustrojstva Europskog suda, shvaćenog u širem smislu (kao skupa sve tri sudske instance koje postoje na razini Zajednice). Načelno, o zahtjevu nacionalnog suda za tumačenje komunitarnog prava Europski sud pravde bi trebao kao najviša instanca, odlučivati: a) kada Prvostupanjski sud ocijeni da je pitanje pred njim takvo da može ozbiljno utjecati na jedinstvenost ili dosljednost prava Zajednice. Ovdje je, dakle, Prvostupanjskom sudu ostavljeno diskrecijsko pravo da odluči hoće li uputiti predmet na odlučivanje Europskom sudu pravde, ako su ispunjeni navedeni uvjeti. Ovakva odredba ima u vidu ozbiljnu i opsežnu praksu Europskog suda pravde, kao i iskustvo u vođenju ovakvih vrsta postupaka (mogućnošću upućivanja predmeta Europskom sudu pravde osigurana je neka vrsta sigurnosne mreže u odnosu na tumačenje komunitarnog prava, i za Prvostupanjski sud, i za cijeli sustav prava Zajednice), b) kada, pod uvjetima utvrđenim Statutom, razmatra stav

prenošenje nadležnosti za postupak prethodnog odlučivanja na Opći sud, Izvještaj o Budućnosti sudskog sustava EU-a, iako oprezno, daje podršku ovoj mogućnosti. *Due* izvještaj podržava prenošenje nadležnosti za postupak prethodnog odlučivanja na Opći sud, ali jedino ako bi se dala mogućnost Općem sudu da postupa u pojedinim područjima.

Iako je od osnivanja Općeg suda, tj. Suda prve instance, 1988. godine njegova nadležnost stalno proširivana,⁸² tek je Ugovorom iz Nice⁸³ (čl. 225. UEZ)⁸⁴ uvedena mogućnost da i Prvostupanjski sud odlučuje o prethodnim pitanjima.⁸⁵ Prije ove izmjene Sud prvog stupnja nije imao pravo odlučivati u pitanjima koje su prosljedili nacionalni sudovi za donošenje prethodnog mišljenja u skladu s čl. 234. Ugovora (čl. 225. st. 1. UEZ).⁸⁶

Sud prvog stupnja, odnosno Opći sud još uvijek nije dobio nadležnost da odlučuje o predmetima u skladu s čl. 267 UFEU-a. S obzirom na činjenicu da je zaostatak u pogledu broja neriješenih predmeta Općeg suda veći od onog koji ima Sud

-
- Prvostupanjskog suda o tumačenju kojim je dovedeno u pitanje jedinstvo i dosljednost prava Zajednice. Ovdje je riječ o reviziji odluke Prvostupanjskog suda, a za njeno pokretanje je ovlašten Prvi opći pravozastupnik (on je dužan svoj zahtjev u tom smislu podnijeti Sudu pravde u roku od mjesec dana od dana kada Prvostupanjski sud donese odluku, a u narednom roku od mjesec dana Sud pravde odlučuje o tome hoće li zahtjev usvojiti ili ne. Prema odredbama Statuta, Sud pravde o reviziji odlučuje u hitnom postupku (čl. 62. a Statuta).
- 82 Tako Čavoški, Aleksandra, Knežević Bojović, Ana, Popović, Dušan, *Evropski sud pravde, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2006.*, str. 120-122. (dalje: Čavoški - Knežević Bojović – Popović, ESP).
- 83 Ugovor iz Nice usuglašen je na sastanku Europskog vijeća održanom u Nici početkom prosinca 2000., potpisan je 26. veljače 2001., a stupio na snagu 1. veljače 2003. Ugovor iz Nice sadrži i sedam dodataka koji se odnose na: Protokol o proširenju EU-a, Deklaraciju o proširenju EU-a, Deklaracije o kvalificiranoj većini i blokirajućoj manjini u kontekstu proširenja, Deklaraciju o mjestu održavanja EV-a, Deklaraciju o budućnosti Unije, Protokol o statutu Europskog suda, Izmjene Protokola o privilegijima i imunitetima, Nacrt Protokola o finansijskim posljedicama isteka Ugovora o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik te uspostavi i vođenju istraživačkog fonda za ugljen i čelik.
- 84 Ovo pitanje uređeno je čl. 225. st. 3. Ugovora o EZ-u, koji glasi: „Prvostupanjski sud je nadležan za postupanje i odlučivanje o prethodnim pitanjima iz čl. 267. u posebnim područjima predviđenim Statutom. Ako Prvostupanjski sud smatra da je u predmetu potrebna načelna odluka koja može utjecati na jedinstvenost ili dosljednost prava Zajednice, on može predmet uputiti Sudu pravde na odlučivanje. Odluke Prvostupanjskog suda o prethodnim pitanjima mogu izuzetno biti predmet revizije od strane Suda pravda, pod uvjetima i u granicama propisanim statutom, kada postoji ozbiljan rizik od utjecaja na jedinstvenost ili dosljednost prava Zajednice.“
- 85 Vidi Craig, Paul, *The Jurisdiction of the Community Courts Reconsidered*, *Texas International Law Journal*, vol. 36:555, 2001., str. 584 - 585.
- 86 Čl. 225. st. 3. UEZ-a propisano je da Sud prvog stupnja može donositi odluke u skladu s čl. 234. UEZ-a, ali samo u područjima određenim Statutom. U nastavku, čl. 225. st. 3. UEZ-a uređuje da, kada Sud prvog stupnja smatra da određeni slučaj zahtijeva načelnu odluku koja prijeti jedinstvu ili dosljednosti prava Unije, može uputiti predmet Sudu na odluku. Odluke koje donosi Sud prvog stupnja u predmetima koji su mu upućeni radi prethodnog mišljenja, mogu biti iznimno podložne preispitivanju od strane Suda, prema uvjetima i unutar okvira predviđenih Statutom, kada postoji opasnost od ozbiljne povrede jedinstva i dosljednosti prava Unije.

vrlo je izvjesno da je neće ni dobiti. Značajan problem postoji kada se postavi pitanje u kojim bi se trebala prenijeti nadležnost na Opći sud. Prenošenjem Općem sudu nadležnosti za odlučivanje u postupku prethodnog odlučivanja u bilo kojem području komunitarnog prava, može poljuljati jedinstvenost komunitarnog prava.⁸⁷ Činjenica da je svako pitanje komunitarnog prava može u sebi nositi aspekt komunitarnog ustavnog prava, te stoga nije lako izdvojiti, tzv. ustavna pitanja, Sudu na odlučivanje.

Ove dvojbe o prenošenju nadležnosti na Opći sud utemeljene su na strahu da mehanizmi koji su utvrđeni nakon stupanja na snagu Ugovora iz Nice, te Statutom, ne mogu spriječiti rizik neujednačenog tumačenja komunitarnog prava. Nije jasno zbog čega toliki strah od prijenosa nadležnosti na Opći sud zato što i sadašnji sustav nužno ne osigurava koherentnost i jedinstvo, s obzirom na to da, ionako, odluku u pravilu donose manja vijeća Suda. Ovdje nam se nameće pitanje hoće li onda nacionalni sudovi biti manje skloni proslijediti pitanje sudu koji nije sud zadnje instance, odnosno može doći do narušavanja povjerenja između nacionalnih sudova i Suda. Ako broj predmeta pred Sudom nastavi rasti nametnut će se potreba za radikalnim mjerama, pa bi prenošenje nadležnosti na Opći sud u nekim pitanjima možda bilo i najbolje rješenje.⁸⁸

5.5. Sustav tzv. „zelenog svjetla“

Rezolucijom Europskog parlamenta⁸⁹ Sud se poziva da razmotri sva moguća poboljšanja u postupku prethodnog odlučivanja, koja bi u većoj mjeri uključila nacionalne suce koji prosljeđuju pitanja. Naglašena je potreba jačanja uloge nacionalnih sudaca tj. njihovog snažnijeg uključivanja, prenošenjem veće odgovornosti u implementaciji komunitarnog prava. U Rezoluciji se navodi da, u decentraliziranom komunitarnom poretku, suci nacionalnih sudova ne trebaju biti marginalizirani već da im treba dati više odgovornosti i poticaja u izvršavanju njihove uloge prvih sudaca komunitarnog prava. Zbog toga se preporučuje da se razmotri sustav „zelenog svjetla“, u kojem bi nacionalni suci mogli predložiti odgovor na pitanje koje prosljeđuju Sudu u postupku prethodnog odlučivanja. U tom bi slučaju Sud mogao, u određenom roku, prihvatiti predloženi odgovor ili odlučiti po tom pitanju kao žalbeni sud. Dakle, Sud bi imao mogućnost davanja „zelenog svjetla“, sa ili bez modifikacije predloženog odgovora. Ako ne bi odmah odgovorio, predmet bi bio prosljeđen kroz redovni postupak. Postupak davanja „zelenog svjetla“ može biti u više formi. Posebno je bitno treba li dati pravo državama članicama i EU institucijama

87 Područja komunitarnog prava koja bi se prenijela u nadležnost Općeg suda, su carinska pitanja i zaštitni znakovi, kao i pitanja regulirana Uredbom Brisel I o nadležnosti, priznavanju i izvršavanju presuda donesenih u građanskim i trgovačkim pitanjima. Tako Johnston, Angus, *The Future of the Judicial System of the European Union*, Hart Publishing, Oxford/Portland, 2001., str. 87.

88 Vidi Broberg – Fenger, *Preliminary Reference to the ECJ*, str. 29.

89 European Parliament resolution of 9 July 2008 on the role of the national judge in the European judicial system (2007/2027 (INI)), objavljeno u OJ 2009/C 294 E/06, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0352&language=EN> (8. 12. 2014.).

da izražavaju svoja stajališta institucijama u vezi sa sadržajem proslijeđenog pitanja, ili im treba dozvoliti da se samo izjasne o tome jesu li za ili protiv davanja „zelenog svjetla“. Jedna od mogućnosti koja se predlaže je da se države članice i EU institucije u potpunosti isključe iz iznošenja svojih stajališta u procesu davanja zelenog svjetla.⁹⁰ Tu je i prijedlog koji podrazumijeva da nacionalni sud proslijedi i pitanje i nacrt odluke, koja bi postala konačna ako bi Sud propustio u određenom vremenskom roku dati odgovor.⁹¹ Postupak „zelenog svjetla“ može olakšati preopterećenost Suda, odnosno pomoći da se nađe ravnoteža između interesa, s jedne strane, i potrebe za jedinstvom u tumačenju komunitarnog prava, s druge strane. Dugoročno gledajući Sud bi se pretvorio u nadzornika administracije komunitarnog prava na nacionalnoj razini. Međutim, za djelovanje ovoga sustava neophodno je da nacionalni sudovi koji prosljeđuju pitanja, odnosno daju odgovore na proslijeđena pitanja dobro poznaju komunitarno pravo.

5.6. Decentralizacija komunitarnih sudova

Preopterećenost Suda smanjila bi se i decentralizacijom komunitarnog sudskog sustava. Navedeno bi zahtijevalo osnivanje više regionalnih sudova koji bi na sebe preuzeli teret koji je trenutno samo na Sudu.⁹² Ovo bi se postiglo uspostavljanjem određenog broja novih komunitarnih sudova ili proglašenjem određenog broja nacionalnih sudova specijaliziranim sudovima. Bilo koja mogućnost da je u pitanju ovi bi sudovi bili pod određenim nadzorom Suda. Formiranje ovih dodatnih sudova omogućilo bi da se Sud bavi isključivo važnim komunitarnim pitanjima. Nadalje, regionalni sudovi bili bi bliži sudovima koji prosljeđuju prethodna pitanja, ali i strankama koje sudjeluju u glavnom postupku, posebice ako bi svaka država članica imala svoj sud, jer bi se onda postupak vodio na jeziku suda koji je proslijedio pitanje, čime bi se izbjegli problemi vezani uz prevođenje.⁹³ Međutim, tu dolazimo do problema jedinstva i povezanosti EU sudskog sustava. U *Due* izvještaju i u *Izvještaju* o budućnosti sudskog sustava EU-a, naglašeno je da bi se na ovaj način ugrozilo jedinstvenost koja je od vitalne važnosti da bi se održala nadmoć komunitarnog prava. Postojanje suda na jednom mjestu predstavlja integrativni čimbenik, dok bi decentralizacija dovela do stvaranja i razvoja regionalnog ili nacionalnog komunitarnog prava. Kad bi se ovakvo što i ostvarilo bilo bi nužno predvidjeti mogućnost žalbe Sudu na odluke regionalnih sudova, što bi vodilo produžetku trajanja postupka.

90 Vidi više Pošković, Hajro, *Postupak prethodnog odlučivanja pred Sudom pravde Evropske unije*, magistrski rad, Mostar, 2013., str. 155-156.

91 Tako Dashwood, Alan, Johnston, Angus, Charles, *Synthesis of the Debate in a A Dashwood and A C Johnston (eds.) The Future of the Judicial System of the European Union*, (2001.), 45, str. 68 – 69.

92 Tako Jacques, Jean-Paul, Weiler, Joseph, *On the Road to European Union – A new Judicial Architecture: An Agenda for the Intergovernmental Conference* (1990) 27 CML Rev 185, 192.

93 *Op. cit.* (bilj. 90.), str. 158 -159.

5.7. Sud kao žalbena instanca

Mogućnost po kojoj bi se sadašnji sustav upućivanja pitanja za donošenje prethodne odluke preoblikovao u sustav koji je po svojoj prirodi bliži žalbenom, raspravljena je u Izvještaju o budućnosti sudskog sustava EU-a.⁹⁴ U *Due* izvještaju iznesena su stroga protivljenja prijedlogu da se nacionalni sudovi država članica zadužuju da odlučuju u potpunosti u predmetima, a da stranke mogu izjaviti žalbe Sudu zbog kršenja komunitarnog prava.⁹⁵

Ovaj je prijedlog problematičan iz više razloga. Prvo, postavlja se pitanje na koji bi način ovaj mehanizam doprinio smanjivanju opterećenosti Suda, s obzirom na to da bi onda stranke, koje su izgubile spor, tražile da se predmet uputi prema Sudu, ako ni zbog čega drugog, onda zbog odlaganja izvršenja presude. Naravno, ovakvo bi rješenje zahtijevalo promjenu UFEU-a, jer po čl. 267. UFEU-a, nacionalni sudovi prosljeđuju pitanje za vrijeme postupka ako im je odgovor Suda neophodan da bi donijeli odluku. Drugo, ako gledamo i sa stajališta ocjene valjanosti komunitarnih akata, ovaj je prijedlog problematičan, s obzirom na to da nacionalni sudovi ne mogu proglašavati komunitarne odredbe neusklađenim s Ugovorom, kako je to Sud istaknuo u predmetu *Foto-Frost*, jer bi to dovelo u pitanje jedinstvo komunitarnog pravnog poretka.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Bit postupka prethodnog odlučivanja je u tome da on zahtijeva od sudova država članica da komuniciraju sa Sudom ako imaju dvojbu u vezi s tumačenjem, odnosno valjanošću komunitarnih normi, a koje su im značajne za donošenje pravilne odluke u sporu kojeg vode. Sustav prethodnog odlučivanja odraz je jedinstvenog pravosudnog sustava EU-a na čelu sa Sudom, odnosno istovjetne primjene komunitarnog prava u svim državama članicama EU-a.

Značajan broj pitanja vezanih uz postupak iz čl. 267. UFEU-a još uvijek nije sistematiziran na jednom mjestu. Sud je tumačeći čl. 267. UFEU-a dao odgovore na različita pitanja koja proizlaze iz ovog instituta: značenje pojma „sud“, koji je to sud protiv čijih se odluka ne može izjaviti pravni lijek; što se smatra nedopuštenim prosljeđivanjem pitanja nacionalnih sudova; odnosno kada će Sud odbaciti zahtjev za donošenje odluke; a kada sudovi država članica, protiv čije odluke nema pravnog lijeka, ne moraju prosljediti pitanje Sudu. Ako bi se ova tumačenja Suda pretvorila u pravno obvezujuća ili neobvezujuća ali upućujućeg karaktera, postigla bi se višestruka korist. Na taj bi način Sud dobivao pitanja samo od onih nacionalnih sudova kojima je, po tumačenju Suda, dana mogućnost da prosljeđuju pitanja u skladu s čl. 267. UFEU-a. Dakle, ako bi se na jednom mjestu sažela praksa, koristi od toga imali bi i

94 The Future of the Judicial System of the European Union (Proposal and Reflections), dostupno na: <http://www.docstoc.com/docs/2458996/THE-FUTURE-OF-THE-JUDICIAL-SYSTEM-OF-THE-EUROPEAN-UNION> (8. 12. 2014.).

95 Report by the working party on the future of the european communities' court system, http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/pdf/du_e_en.pdf (8. 12. 2014.).

nacionalni sudovi i sam Sud. Na taj način bi sudovi država članica lakše ispunjavali obveze i prava koja proizlaze iz čl. 267. UFEU-a jer bi se lakše snalazili u mnoštvu procesnih pretpostavki vezanih uz prosljeđivanje pitanja na prethodni odgovor. S druge strane, Sud bi imao koristi jer bi se smanjio broj zahtjeva u kojima bi morao donositi odluke o odbacivanju zahtjeva za davanje prethodnog mišljenja, čime bi mu se dala mogućnost da adekvatnije koristi ograničene resurse. Kada bi se pravila vezana uz postupak prethodnog odlučivanja kodificirala, postupak prethodnog odlučivanja bio bi prihvaćeniji od strane sudova država članica.

Mišljenja smo da je nužno organizirati i edukacije za nacionalne suce kako bi se što bolje upoznali s postupkom prethodnog odlučivanja, točnije kada je potrebno prosljeđiti pitanje Sudu, odnosno kada se trebaju suzdržati od prosljeđivanja pitanja. Bazi podataka koja bi sadržavala sve odluke Suda pristup bi trebali imati ne samo nacionalni sudovi, već i akademska zajednica, pravni stručnjaci i svi drugi koji imaju interes da dođu do informacije kako je Sud postupao pri ocjeni valjanosti, odnosno tumačenja komunitarnog prava.

Također, uvođenje novih tehnologija, odnosno značajnije korištenje elektroničke komunikacije moglo bi biti korisno za brže procesuiranje predmeta pred Sudom. Upravo bi korištenje video-linka, kao sredstva komunikacije između stranaka u postupku prethodnog odlučivanja, doprinijelo smanjenju troškova postupka i brzini poduzimanja određenih radnji. To naravno, podrazumijeva sustav koji bi omogućio sigurnost i zaštitu podataka kao i adekvatnu tehničku podršku ovakvom načinu komunikacije.

Naposljetku, smatramo opravdanim razmotriti i mogućnost smanjenja broja jezika na koje se prevodi odluku, posebice u predmetima koji se ponavljaju ili su manje važni. U ovakvim slučajevima bilo bi poželjno izraditi analitički pregled odluka na svim jezicima.

Summary

**PRELIMINARY RULING PROCEDURE BEFORE THE
EUROPEAN COURT OF JUSTICE – PROBLEMS AND
POSSIBLE SOLUTIONS**

The national courts in each EU country are responsible for ensuring that EU law is properly applied in that country. But there is a risk that courts in different countries might interpret EU law in different ways. To prevent this there is a preliminary ruling procedure which is based on the article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union. The scope of the court or tribunal is left to the interpretation of the European Court of Justice. If a national court is in doubt about the interpretation or validity of an EU law, it may and sometimes must ask the ECJ for preliminary ruling. The preliminary reference procedure may not be the fastest procedure, but it is based on mutual respect and collaboration, which is the foundation on which the EU is built and which gives it a good possibility to be a long-lasting procedure. The aim of this paper is to give analyze of the preliminary ruling procedure and to suggest some improvements to achieve that preliminary ruling procedure is functioning correctly and is effective as much as possible.

Key words: European Court of Justice, national court or tribunal, preliminary ruling procedure, interpretation of European law

Zusammenfassung

**VORABENTSCHEIDUNGSVERFAHREN VOR DEM
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION –
PROBLEME UND MÖGLICHE LÖSUNGEN**

Mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union wurde das Vorabentscheidungsverfahren eingeführt, welches dem nationalen Gericht ermöglicht, den Europäischen Gerichtshof anzurufen. Es geht um ein bedeutendes und aktuelles Ersuchen, da die Vorschriften der EU immer mehr in die Rechtsordnung von Mitgliedsstaaten eindringen. Immer größer und komplexer werdendes Gemeinschaftsrecht und die Anzahl von nationalen Gerichten, welche gemäß Art. 267 AEUV den Gerichtshof anrufen dürfen, beeinflussen auch die Anzahl von Ersuchen zur Auslegung des Vertrags, beziehungsweise zur Bewertung seiner Gültigkeit. Im Text des Vertrags werden die zur Eröffnung dieses Verfahrens zuständigen Gerichte als „court or tribunal“ bezeichnet, wobei die Auslegung dieses Begriffs dem Gerichtshof als Vertragsausleger überlassen ist. Die Arbeit bespricht die Bedeutung und die Rolle der zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen im EU-Recht und einige wichtige Merkmale des Verfahrens. Ebenfalls werden manche in diesem Verfahren vorkommende Probleme sowie die möglichen Lösungen dafür dargestellt.

Schlüsselwörter: *Europäischer Gerichtshof, nationale Gerichte, Vorabentscheidungsverfahren, Auslegung des Europarechts.*

Riassunto

IL RINVIO PREGIUDIZIALE DINNANZI ALLA CORTE EUROPEA: PROBLEMI E POSSIBILI SOLUZIONI

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea introduce il procedimento di rinvio pregiudiziale mediante il quale si permette l'accesso da parte delle corti nazionali alla Corte europea. Trattasi di una richiesta molto significativa ed attuale visto il crescente numero di disposizioni comunitarie che entrano a fare parte dei singoli substrati normativi nazionali. La sempre più copiosa e complessa legislazione comunitaria, come anche l'aumento del numero di corti nazionali che hanno diritto al rinvio ai sensi dell'art. 267 TFUE, influisce sull'aumento del numero di richieste per l'interpretazione del diritto comunitario medesimo e per il giudizio della sua validità. Testualmente il Trattato di funzionamento dell'EU definisce i legittimati al rinvio come "*court or tribunal*", mentre l'interpretazione di questa nozione è lasciata alla Corte in qualità di interprete del Trattato. L'autrice in questo lavoro si ripropone di tratteggiare a grosse linee il significato e la funzione dei rinvii pregiudiziali nel diritto dell'UE, alcuni tratti distintivi del procedimento di rinvio e passa in rassegna alcuni problemi che si presentano in tale procedimento, come anche le possibili soluzioni a tali questioni.

Parole chiave: *Corte europea, corti nazionali, rinvio pregiudiziale, interpretazione del diritto europeo.*

