

**Opatija Inter-University Centre of Excellence**

**Working paper**

WP H 4/2010



**Prethodna pitanja u pravu Europske unije: opći pregled**

Mislav Mataija

# Prethodna pitanja u pravu Europske unije: opći pregled

Mislav Mataija<sup>1</sup>

**Napomena:** Ovaj je tekst skraćeni nacrt poglavlja planiranog za objavu u zborniku radova s konferencija. Fusnote su nedovršene. Molim ne citirati.

## Uvod

Prethodna pitanja glavni su kanal komunikacije između nacionalnih sudova i Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Europski sud). Prethodni postupak omogućava bilo kojem sudu u bilo kojoj državi članici, u toku bilo kojeg sudskog postupka u kojemu se javlja određeno pitanje prava EU, da Europskom sudu postavi pitanja o interpretaciji ili valjanosti pojedinih propisa prava EU, npr. odredaba direktiva ili uredbi.

Smisao slanja pitanja Europskom sudu je ujednačavanje prakse u primjeni prava EU. Nacionalni sudac profitira od uputa koje mu je dao Europski sud, a Europski sud profitira time što mu je dana prilika da uobliči pravno shvaćanje o pojedinom pravnom problemu. Pravna shvaćanja Europskog suda najviši su autoritet u interpretaciji prava EU, a u kontekstu postupka prethodnog pitanja imaju svojevrsni *erga omnes* učinak - iako takvo što nije izrijeком propisano osnivačkim Ugovorima EU - barem u odnosu na nacionalne sudove koji primjenjuju pravo EU (vidi rad/izlaganje Iris Goldner Lang).

Ta suradnja između sudova od najranijih dana Europske ekonomske zajednica jedan je od stupova na kojima počiva pravo EU. Većina važnih presuda Europskog suda donesena je u formi prethodne odluke. Razvoj prava EU, izgradnja "autonomnog pravnog poretka" i vladavina prava na razini EU usko su vezani uz suradnju između Europskog suda i nacionalnih sudova. Ovlast nacionalnih sudova da postavljaju pitanja izravno Europskom sudu nije bez značaja ni unutar pravnih sustava država članica. Omogućivši svim sudovima da se uključe u izravan dijalog s Europskim sudom, institut prethodnih pitanja dovodi do svojevrsne *de facto* preraspodjele ovlasti na nacionalnoj razini, prvo, s izvršne i zakonodavne na sudsku vlast i, drugo, unutar nacionalnih pravosudnih sustava, s najviših

---

<sup>1</sup> Asistent na Jean Monnet Katedri za europsko javno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu.

na niže nacionalne sudove<sup>2</sup>. Osim toga, nacionalni sudovi mogu postavljanjem prethodnih pitanja utjecati na razvoj prava EU, naprimjer u područjima u kojima ne postoji jasno razvijena praksa Europskog suda, ili učestalim referiranjem na određeni dotad neprimjećen pravni problem<sup>3</sup>.

Ciljevi mojeg izlaganja su:

- u osnovnim crtama objasniti značenje i ulogu instituta prethodnih pitanja u pravu EU, te u kakvom je on odnosu s drugim postupcima pred Europskim sudom;
- osvrnuti se na razliku između prethodnih pitanja o *interpretaciji* i prethodnih pitanja o *valjanosti* propisa prava EU;
- naglasiti pojedina važna obilježja postupka prethodnog pitanja i njihov razvoj u praksi Europskog suda.

Ovaj tekst je uvod u vrlo široku problematiku i stoga ne pokušava sistematski obraditi sva pitanja prethodnog postupka, već naglašava pojedine odabrane aspekte. Mnogi od njih su znatno detaljnije obrađeni u doprinosima drugih izlagača.

## **Nadležnosti Europskog suda i prethodni postupak**

Temeljna je uloga Europskog suda osigurati poštivanje prava u primjeni i interpretaciji Osnivačkih ugovora EU<sup>4</sup>, što uključuje i druge propise prava EU temeljene na Ugovorima. Sud Europske unije u širem smislu sastoji se od nekoliko tijela: Europskog suda i Općeg suda, ranije zvanog Sud prve instance, te specijaliziranih sudova, od kojih je zasad osnovan jedino Službenički sud. Europski sud hijerarhijski je viši u odnosu na Opći sud<sup>5</sup> i jedini je od navedenih sudova koji ima ovlast donositi odluke o prethodnim pitanjima. Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđena je i mogućnost da se ta nadležnost da i Općem sudu Statutom Suda Europske unije<sup>6</sup>, no to zasad nije učinjeno.

---

<sup>2</sup> Takis Tridimas, Knocking on heaven's door: Fragmentation, efficiency and defiance in the preliminary reference procedure (2003) 40 CMLRev 9, 10. Navodeći praksu sudova Ujedinjenog Kraljevstva, Tridimas zaključuje da je "Europski sud omogućio nacionalnom pravosuđu da ispituje postupke izvršne vlasti na temeljima i u područjima gdje to ranije nije bilo priznato u nacionalnom pravu... Pravni koncepti, metodologija, temelji nadzora i pravni lijekovi uvedeni u odnosu na subjektivna prava koje jamči pravo Zajednice šire se u područja nacionalnog prava i prodiru u tkivo pravnog sustava, često jačajući odgovornost javnih vlasti pred sudovima." (Tridimas, *Id.*)

<sup>3</sup> Vidi Tridimas 39-40.

<sup>4</sup> Čl. 18 (1) UEU.

<sup>5</sup> U određenim tipovima postupka Europski je sud drugostupanjski sud, tj. odlučuje o žalbama protiv prvostupanjskih odluka Općeg suda.

<sup>6</sup> Čl. 256 (3).

Članak 19. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) propisuje da Sud EU, među ostalim: 1) odlučuje o tužbama država članica, institucija EU, fizičkih ili pravnih osoba, te 2) donosi prethodne odluke, na zahtjev sudova ili sudišta država članica, o interpretaciji prava Unije ili valjanosti akata koje donose institucije EU. Potonji postupak predmet je interesa ove konferencije.

Nadležnosti Europskog suda detaljnije su uređene Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Nemamo prostora za ulaženje u sve detalje, no može se reći da postoje tri temeljna tipa nadležnosti:

- 1) tužbe protiv država članica zbog neispunjenja obveza koje proizlaze iz Ugovora (čl. 258.-261. UFEU);
- 2) nadzor valjanosti pravnih akata EU temeljem tužbe institucije EU, države članice ili bilo koje pravne ili fizičke osobe pod određenim uvjetima<sup>7</sup> (čl. 263.-264. UFEU) i tužbe protiv institucija EU zbog propusta (čl. 265. UFEU);
- 3) prethodni postupak (čl. 267. UFEU).

Nije isključeno da isto ili slično pitanje bude predmetom odluke u različitim postupcima. Naprimjer, postupak protiv monopolista koji je zloupotrijebio dominantni položaj na tržištu može se voditi pred Općim sudom, a zatim pred Europskim sudom povodom žalbe. Isti taj monopolist može se, međutim, naći pred Europskim sudom zato što je sud u državi članici pred kojim se protiv njega vodi postupak, odlučio postaviti prethodno pitanje Europskom sudu. Ako neka država članica ne prenese direktivu EU u svoje nacionalno pravo, Europska komisija može protiv nje pokrenuti postupak zbog neispunjenja obveza pred Europskim sudom. No, jednako tako, bilo koja fizička osoba može se u takvoj situaciji u sporu protiv države ili nekog njezinog tijela izravno pozvati na istu tu direktivu pred nacionalnim sudom, koji o tom problemu može postaviti prethodno pitanje Europskom sudu.

Posebno je zanimljivo preklapanje u predmetima koji se tiču valjanosti prava EU. Radi se o razlici između odluke o poništenju akta sekundarnog prava u okviru postupka nadzora pravovaljanosti akata institucija EU ili postupka zbog propusta (čl. 263.-266. UFEU) i prethodne odluke o valjanosti akta (čl. 267. UFEU). U okviru postupka povodom prethodnog pitanja, presuda Europskog suda kojom se utvrđuje da neki akt EU nije valjan, ne dolazi do ništavosti spornog akta. (Međutim, dakako da bi nacionalni sud trebao taj akt izuzeti iz primjene.) S druge strane, nađe li Europski sud u postupku nadzora valjanosti prava EU da je određeni akt nevaljan, npr. zato što je protivan odredbi

---

<sup>7</sup> Mora se raditi o aktu koji je za tu osobu od izravnog i pojedinačnog interesa, ili barem od izravnog interesa ukoliko za implementaciju tog akta nisu potrebne dodatne mjere.

Osnivačkih ugovora ili općem načelu prava, poništava ga *ex tunc*, uz mogućnost konvalidiranja određenih učinaka poništenog propisa (čl. 264. UFEU).

## **Razlika između odluka o interpretaciji i odluka o valjanosti prava EU**

Čl. 267. UFEU (nekadašnji čl. 177. Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici, a kasnije čl. 234. Ugovora o Europskoj zajednici koji je bio na snazi sve do 1.12.2009. kad je na snagu stupio UFEU kao dio Lisabonskog ugovora) uređuje postupak prethodnih pitanja. Europski sud nadležan je donositi prethodne odluke o 1) interpretaciji Ugovora (tzv. primarno pravo) i 2) interpretaciji i valjanosti akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije (tzv. sekundarno pravo, tj. propisi doneseni na temelju pravne osnove sadržane u Ugovoru odn. primarnom pravu). Već ovdje možemo naslutiti relevantnost razlike između prethodnih odluka o interpretaciji i onih o valjanosti propisa EU; ne samo u činjenici da ih tekst čl. 269. izričito razlikuje, već i u tome da Europski sud ne može u prethodnom postupku odlučivati o valjanosti primarnog prava, tj. osnivačkih Ugovora. U postupku prethodnog pitanja, dakle, Europski sud može se baviti pravilnom interpretacijom primarnog prava, no ne i njegovom valjanošću, dok sekundarno pravo, poput direktiva i uredbi, može biti predmetom kako odluke o interpretaciji tako i odluke o valjanosti.

Između prethodnih pitanja o valjanosti i interpretaciji prava EU postoji još jedna važna razlika. Ukratko (za više detalja, vidi izlaganje/rad Tamare Čapete), kod pitanja o interpretaciji svaki je nacionalni sud ovlašten, a najviši sud dužan uputiti prethodno pitanje Europskom sudu. S druge strane, smatra li bilo koji nacionalni sud da je neki propis EU nevaljan, dužan je uputiti to pitanje na prethodno odlučivanje Europskom sudu. To proizlazi iz prakse Europskog suda u predmetu *Foto-Frost*<sup>8</sup>. U toj presudi je utvrđeno da, s obzirom da je cilj postupka prethodnih pitanja zajamčiti ujednačenu primjenu prava EU u državama članicama, nacionalni sudovi nisu ovlašteni samostalno utvrditi da je akt EU nevaljan. Smatraju li da za to postoje dobri argumenti, moraju to pitanje uputiti na odlučivanje Europskom sudu. S druge strane, nacionalni sudovi su ovlašteni utvrditi da je akt EU valjan<sup>9</sup>.

## **Detaljnije o prethodnom postupku**

---

<sup>8</sup> Predmet 314/85, *Foto-Frost v Hauptzollamt Lübeck-Ost* (1987) ECR 4199.

<sup>9</sup> Vidi Morten Broberg, Niels Fenger, *Preliminary references to the European Court of Justice* (OUP, 2010.), str. 259-264.

Čl. 267.(2) ovlašćuje bilo koji nacionalni sud, pojavi li se takvo pitanje u nekom njegovom predmetu, a smatra da je to nužno za rješavanje predmeta, da zatraži od Europskog suda donošenje prethodne odluke o pitanju valjanosti ili interpretacije prava EU. Ocjena nacionalnog suda da li postaviti prethodno pitanje, ovisit će o važnosti i složenosti pitanja prava EU, ali i drugim faktorima, poput sudske ekonomičnosti. Tu treba imati na umu ključnu pretpostavku prethodnog postupka: nacionalni sudovi su također „europski“ sudovi. Odgovornost za primjenu prava EU prvenstveno leži na njima, a ne na Europskom sudu. Europski sud ujednačava sudsku praksu i potiče razvoj prava EU svojim odlukama, no pogrešno je misliti da je pravo EU strano tijelo kojim se bavi sud u Luksemburgu. Stoga, slao nacionalni sud prethodno pitanje ili ne, i dalje je dužan primijeniti pravo EU u svakom predmetu u kojem je ono relevantno.

U pravilu, nacionalni će sud u podnesku upućenom Europskom sudu detaljno opisati činjenice predmeta i pravni kontekst – propise primjenjive na predmet koji mogu biti relevantni u kontekstu prava EU (npr. tvrdi li se da je neka norma nacionalnog prava suprotna odredbama UFEU o slobodi pružanja usluga, potrebno je citirati i objasniti tu normu, pravnu snagu akta u kojem je sadržana i sl.). Potom će postaviti jedno ili više pitanja o valjanosti ili interpretaciji propisa prava EU za koje smatra da bi mogli biti primijenjeni u konkretnom predmetu. Pitanja mogu biti usko vezana uz činjenice spornog predmeta. Npr.: treba li Direktivu X interpretirati na način da propisuje/zabranjuje neko ponašanje, ili na način da joj je suprotan određeni nacionalni zakon? Međutim, nacionalni je sud taj koji konačno odgovara na ta pitanja, a postupak prethodnog pitanja ima karakter faze u postupku koji se vodi pred nacionalnim sudom. Europski sud ne može odlučivati npr. o valjanosti nacionalnih propisa – može samo dati interpretaciju propisa EU iz koje nacionalni sud treba povući odgovarajući zaključak.

Iako u smislu prava EU nema prepreke da stranke zatraže postavljanje prethodnog pitanja, to im ne stoji na raspolaganju: ovlast nacionalnog suda da postavi pitanja Europskom sudu ne može biti dovedena u pitanje niti u slučaju protivljenja stranaka<sup>10</sup>.

### **Granice uloge Europskog suda**

Važno je imati na umu koja je prava uloga Europskog suda u postupku: odlučiti o valjanosti ili interpretaciji prava EU. Bez obzira na posljedice koje iz toga mogu proizaći za valjanost nacionalnog

---

<sup>10</sup> Predmet 126/80, *Salonia v. Poidomani i Giglio* (1981) ECR 1563, p. 7.

prava<sup>11</sup>, Europski sud u postupku prethodnog pitanja ne ispituje nacionalno pravo kao takvo. To je zadatak nacionalnog suda. Jednako tako, Europski sud ne ispituje nadležnost suda temeljem nacionalnog prava, ne dovodi u pitanje činjenična utvrđenja nacionalnog suda<sup>12</sup>, kao niti njegova utvrđenja o primjenjivim propisima nacionalnog prava.

### **Najviši sudovi i dužnost postavljanja prethodnog pitanja**

Svaki je, dakle, nacionalni sud ovlašten poslati pitanja Europskom sudu. Čl. 267 (3) UFEU, međutim, dodaje da su sudovi ili sudska tijela protiv čijih odluka u nacionalnom pravu nema pravnog lijeka (u pravilu, dakle, najviši sudovi) dužni uputiti pitanje Europskom sudu ako se u postupku pred njima pojavi pitanje valjanosti ili interpretacije prava EU. Sudovi zadnje instance dužni su, dakle, uputiti pitanje Europskom sudu, iako postoje određene situacije u kojima je ta dužnost ublažena (vidi niže, tzv. *acte clair* doktrina). Smisao ove odredbe je spriječiti okončanje postupka u predmetima u kojima treba primijeniti pravo EU bez mogućnosti da se Europski sud očituje o njegovoj valjanosti ili pravilnoj interpretaciji.

### ***Acte clair* doktrina**

Vidjeli smo da niži sudovi imaju diskrecijsku ovlast uputiti pitanja Europskom sudu, dok su sudovi najviše instance u načelu dužni uputiti pitanja ukoliko je pravo EU relevantno za rješavanje nekog predmeta. Ova je obveza, međutim, ublažena doktrinom *acte clair*, koju je Europski sud formulirao u presudi CILFIT<sup>13</sup>: ukoliko se radi o pitanju čije je pravilno rješenje u smislu prava EU toliko jasno da ne ostavlja prostora sumnji, niti sud najviše instance ne treba poslati prethodna pitanja Europskom sudu. Tome će biti tako naročito u slučajevima kad već postoji ustaljena praksa Europskog suda o istom ili vrlo sličnom problemu.

### **Nacionalna procesna pravila i mogućnost postavljanja prethodnih pitanja**

Ovlast nacionalnog (prvenstveno redovnog, odn. nižeg) suda da, u skladu s čl. 267 (2) UFEU, postavi pitanja Europskom sudu ne može biti dokinuta pravilima nacionalnog prava. Naprimjer, procesna

---

<sup>11</sup> Ovdje se, dakako, misli prije svega na načelo nadređenosti prava EU, koje za nacionalne sudove stvara obvezu izuzimanja nacionalnih propisa iz primjene, ukoliko su suprotni pravu EU. *Simmmenthal*.

<sup>12</sup> Vidi predmet Europskog suda C-435/97.

<sup>13</sup> Predmet 283/81, *CILFIT v. Ministry of Health* (1982) ECR 3415.

pravila države članice koja bi tražila suglasnost višeg suda ili nekog drugog tijela prije postavljanja pitanja bila bi suprotna pravu EU<sup>14</sup>. U predmetu *Rheinmühlen*<sup>15</sup>, Europski sud je utvrdio da propis nacionalnog prava prema kojemu je prvostupanjski sud vezan pravnim uputama višeg suda u drugostupanjskoj odluci, ne može spriječiti prvostupanjski sud u slanju prethodnih pitanja Europskom sudu. Dapače, prvostupanjski sud u tom predmetu držao je upravo pravno stajalište drugostupanjskog suda spornim iz perspektive prava EU<sup>16</sup>. Ovo je praktičan primjer gore spomenute tvrdnje da prethodni postupak može utjecati na odnos viših i nižih sudova u nacionalnoj sudskoj hijerarhiji.

Posebno je pitanje, povezano s time, mogućnost pravnog lijeka protiv odluke o upućivanju prethodnih pitanja u nacionalnom procesnom pravu. Iako postoje određene kvalifikacije<sup>17</sup>, Europski sud načelno ne smatra takvu mogućnost protivnom Ugovoru.

### **Dopustivost prethodnog pitanja**

Uloga Europskog suda u postupku prethodnog pitanja je dati pravilno tumačenje prava EU. Na nacionalnom je sudu ostatak posla – slijedeći upute Europskog suda primijeniti pravo i riješiti predmet. Europski sud izbjegava zadirati u posao nacionalnog suda, a još manje dovoditi u pitanje njegovu diskreciju da postavi pitanja. Ipak, kroz praksu Europskog suda razvila su se određena ograničenja dopustivosti prethodnog pitanja.

U najkraćim crtama, radi se o slučajevima:

---

<sup>14</sup> Nedavni primjer ovog problema je presuda Europskog suda u predmetu *Melki*, gdje je francuski Cour de cassation smatrao da ga novouvedeni obvezni sustav nadzora ustavnosti akata od strane Cour constitutionnel sprečava u istovremenom postavljanju prethodnih pitanja Europskom sudu. Iako je konflikt zasad izbjegnuto budući da se po svoj prilici ne radi o pravilnom tumačenju francuskog prava, Europski je sud u presudi ponovio da „kako bi se osigurala nadređenost prava EU, djelotvornost sustava suradnje [između Europskog suda i nacionalnih sudova] zahtijeva da nacionalni sud bude slobodan zahtijevati od Europskog suda donošenje prethodne odluke o bilo kojem pitanju koje smatra nužnim, u bilo kojem stadiju postupka koji smatra primjerenim...” (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).

<sup>15</sup> Predmet 166-73. *Rheinmühlen-Düsseldorf v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (1974) ECR 33.

<sup>16</sup> Broberg, str. 104.

<sup>17</sup> Vidi presudu *Cartesio*, u kojoj se govori o „autonomnom“ karakteru ovlasti nacionalnih sudova da postavljaju prethodna pitanja; nacionalni sudovi niže instance trebali bi unatoč ishodu pravnog lijeka protiv odluke o upućivanju prethodnih pitanja sami doći do zaključka trebaju li uputiti prethodno pitanje, smatraju li da „predmet izaziva pitanja o interpretaciji odredaba prava Zajednice koja zahtijevaju presudu [Europskog] suda...” (p. 93. presude).



- 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<sup>18</sup>;
- 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<sup>19</sup>.

Poseban slučaj nedopustivog prethodnog pitanja je svojevrsna zlouporaba prava – predmeti u kojima je umjetno stvorena određena procesna situacija samo kako bi došlo do postavljanja prethodnog pitanja Europskom sudu (*Foglia v Novello*). Međutim, premalo je prakse da bi se donosili općeniti zaključci o doseg te doktrine Europskog suda.

U svim spomenutim slučajevima, Europski će sud utvrditi da je pitanje postavljeno od strane nacionalnog suda nedopustivo, tj. neprikladno za odlučivanje, i neće ulaziti u meritum. Međutim, treba napomenuti da je, s obzirom na velikim dijelom diskrecijski karakter instituta prethodnih pitanja, na neujednačenu razinu poznavanja prava EU među nacionalnim sucima, različitosti pravnih kultura država članica i na želju Europskog suda da potakne nacionalne sudove na uključivanje u europski sudski dijalog, Europski sud relativno blagonaklon u tumačenju tih procesnih pretpostavki. Manjkavosti u postavljenim pitanjima moraju biti očite kako bi došlo do utvrđivanja nedopustivosti.<sup>20</sup>

### **Definicija suda ili sudskog tijela**

Posebno je zanimljivo pitanje tko je ovlašten slati prethodna pitanja Europskom sudu. Tekst čl. 267. čini se jasan: radi se o sudovima ili sudskim tijelima (u engleskoj inačici, nešto složenije: „court or tribunal“<sup>21</sup>). Međutim, ta definicija ne ovisi o nacionalnom već o pravu EU. Prema praksi Europskog

---

<sup>18</sup> Npr. u predmetu *Lehtonen* Sud je prihvatio odgovoriti na pitanja koja su se ticala odredaba Ugovora o tržišnim slobodama, no ne i na pitanja o primjeni odredaba o tržišnom natjecanju, jer je smatrao da nema dovoljno podataka za davanje korisnog odgovora o potonjima.

<sup>19</sup> Vidi presudu *Melki*, p. 27.

<sup>20</sup> Štoviše, u određenim slučajevima Europski je sud odgovorio na postavljena pitanja u kontekstu tzv. "internih situacija" u kojima je bilo jasno da se odredbe EU o tržišnim slobodama ne mogu izravno primijeniti na činjenice spora jer su sve činjenice sadržane u jednoj državi članici, tj. nema prekograničnog kretanja. Iako bi se moglo tvrditi da su u takvim predmetima pitanja o pravu EU *ipso facto* hipotetska i neprikladna za odlučivanje, Europski sud je na njih bio spreman odgovoriti pod (neispitanom) pretpostavkom da se u i kontekstu nacionalnog prava *mutatis mutandis* primjenjuju jamstva prava EU.

<sup>21</sup> Izraz "tribunal" pokriva različita tijela koja nisu sudovi u strogom smislu riječi, ali obavljaju funkciju suda. Za više detalja, vidi izlaganje/rad Gorana Selanca.

suda koja se razvija već desetljećima, prihvaćana su prethodna pitanja određenih tijela koja se u nacionalnom kontekstu možda i ne bi smatrala sudovima, barem ne u tradicionalnom shvaćanju tog pojma. Odluka o tome hoće li se neko tijelo smatrati sudom ili sudskim tijelom u smislu čl. 267. UFEU ovisi o brojnim čimbenicima, poput:

- je li tijelo uspostavljeno zakonom
- je li stalno
- primjenjuje li pravne propise
- je li nezavisno
- je li njegova nadležnost obvezna
- itd.<sup>22</sup>

### **Važnost postavljanja prethodnih pitanja i odgovornost sudova**

Kao što smo vidjeli, za niže sudove postavljanje prethodnih pitanja ima karakter svojevrsne diskrecijske ocjene. Važno je, međutim, imati na umu određene činjenice. Nepoštivanje prava EU od strane države članice, uključujući i suda države članice, može dovesti do postupka zbog kršenja prava EU protiv te države pred Europskim sudom<sup>23</sup>. Štoviše, moguća je i odgovornost države za naknadu štete pojedincima prouzročene kršenjem prava EU, čak i kad je to kršenje posljedica postupanja (ili nepostupanja) nekog nacionalnog suda. Nadalje, nepoštivanje propisa o postavljanju prethodnog pitanja, npr. u slučaju kad sud protiv čije odluke ne postoji pravni lijek ne bi uputio pitanje, ili u slučaju kad bi bilo koji nacionalni sud utvrdio da je akt EU nevaljan bez upućivanja prethodnog pitanja, samo je po sebi kršenje prava EU, neovisno o tome je li nacionalni sud pritom pravilno primijenio propise prava EU u meritumu spora.

No, važnija od svega toga je činjenica da je postupak prethodnog pitanja ključan element sudskog dijaloga u pravu EU. Uključivanje nacionalnih sudova stoga je nezaobilazno, kako radi razvoja prava EU, tako radi osiguranja vladavine prava u uvjetima članstva.

### **Posebni postupci i iznimke**

U određenim posebnim slučajevima, uobičajeno trajanje prethodnog postupka nepremostiv je problem iz perspektive zaštite subjektivnih prava stranaka. To je smisao dvaju posebnih postupaka:

---

<sup>22</sup> Vidi npr. Broberg, 59 et seq.; Tridimas, 27-34.

<sup>23</sup> Za više detalja, vidi izlaganje/rad Siniše Rodina.

hitnog i ubrzanog prethodnog postupka. Ubrzani postupak moguće je provesti temeljem obrazloženog zahtjeva nacionalnog suda, ako je zbog okolnosti slučaja donošenje odluke Europskog suda iznimno hitno<sup>24</sup>. Hitni postupak moguć je na zahtjev nacionalnog suda ili odlukom samog Europskog suda, no samo u područjima iz Glave V UFEU, tj. područja slobode, sigurnosti i pravde<sup>25</sup>. Sam UFEU propisuje i da se prethodni postupci koji se tiču osobe u pritvoru vode s minimalnim odgađanjem (čl. 267(4)). (Za više detalja o navedenim postupcima, vidi izlaganje/rad Tunjice Petraševića.)

Lisabonskim ugovorom nadležnost Europskog suda, uključujući i u prethodnom postupku, proširena je na sva područja prava EU. Još uvijek, međutim, postoji jedna značajna iznimka: prema čl. 275. UFEU, Sud EU nije nadležan odlučivati o pitanjima zajedničke vanjske i sigurnosne politike (nekadašnji „drugi stup“ EU), koja je u velikom dijelu i dalje međuvladina, a tek u manjoj mjeri supranacionalna politika. Nadalje, iako je Europski sud nadležan i u području kaznenog prava, nije nadležan „ocjenjivati valjanost ili razmjernost postupanja policije ili drugih redarstvenih službi države članice niti provedbu dužnosti država članica u odnosu na održanje zakona i reda i čuvanje unutarnje sigurnosti“ (čl. 276. UFEU).

### **Trajanje postupka i neki prijedlozi za budućnost**

Činjenica je da postupak prethodnog pitanja znatno produljuje postupak pred nacionalnim sudom, budući da je postupak pred nacionalnim sudom u mirovanju dok Europski sud ne donese odluku. Iako se posljednjih godina prosječno trajanje postupka pred Europskim sudom smanjuje, i dalje se radi o značajnom problemu. Stoga su i dalje, prvenstveno u akademskoj literaturi, aktualni brojni prijedlozi poput:

- davanja ovlasti Općem sudu (nekadašnjem Sudu prve instance) da također odlučuje o prethodnim pitanjima<sup>26</sup>;
- davanja mogućnosti Europskom sudu da izabere samo najvažnije predmete, poput sustava *certiorari* kojeg primjenjuje Vrhovni sud SAD-a<sup>27</sup>;
- ograničavanja mogućnosti slanja prethodnih pitanja samo na nacionalne sudove najviše instance<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Čl. 104a Pravila postupka Suda EU.

<sup>25</sup> *Id.*, čl. 104b.

<sup>26</sup> Vidi *supra*.

<sup>27</sup> Tridimas

<sup>28</sup> Jan Komarek, In the court(s) we trust? On the need for hierarchy and differentiation in the preliminary ruling procedure (2007) 32 ELRev 467.