

Doc. dr. sc. Tunjica Petrašević

Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku

PRETHODNI POSTUPAK U PODRUČJU SLOBODE, SIGURNOSTI I PRAVDE – ANALIZA NJEGOVE PRIMJENE

Prethodni postupak je glavni mehanizam kojim se ujednačava tumačenje i primjena prava Europske unije u svim državama članicama. Autor u radu analizira primjenu prethodnog postupka u području slobode, sigurnosti i pravde s posebnim osvrtom na primjenu tzv. hitnog prethodnog postupka (skraćeno PPU, od franc. „procédure préliminaire d’urgence“). PPU je uređen člankom 23a Statuta Suda EU i člancima 107–114 Poslovnika. Autor najprije pojašnjava razloge za uvođenje ove vrste postupka, a potom ga uspoređuje s redovitim prethodnim postupkom i ukazuje na najvažnije razlike. Glavni i središnji dio rada je analiza primjene hitnog prethodnog postupka nakon šest godina njegove primjene. U tu svrhu, autor detaljno analizira Izvješće Suda o primjeni hitnog prethodnog postupka kao i relevantnu sudsku praksu, kako bi izveo određene zaključke o njegovoj primjeni.

Ključne riječi: Sud EU; prethodni postupak; područje slobode, sigurnosti i pravde; hitni prethodni postupak (PPU).

1. UVOD

Prethodni postupak služi kao glavni mehanizam kojim se osigurava ujednačeno tumačenje i primjena prava Europske unije (dalje: EU) u svim državama članicama. O njegovoj važnosti svjedoči činjenica da su upravo najvažnije presude Suda EU,¹ kroz koje je on „gradio“ pravni poredak Unije

Tunjica Petrašević, *tpetrase@pravos.hr*. Doc. dr. sc. Tunjica Petrašević je predstojnik Katedre za europsko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku i nositelj Jean Monnet katedre za procesno pravo EU.

¹ Nužno je dati pojašnjenje oko naziva „europskih sudova“. Službeni prijevod za „*Court of justice of the EU*“ u Hrvatskoj je „Sud EU“ koji se kao institucija Europske unije sastoji od tri suda: Suda, Općeg suda i Službeničkog suda. Hrvatski jezikoslovci nisu smatrali da „*justice*“ treba prevoditi i dodati uz naziv suda. Prethodni postupak je u isključivoj nadležnosti

(npr. *Van Gend en Loos*, *Costa v. ENEL* i *Simmenthal*)² donesene u prethodnom postupku, na zahtjev nacionalnih sudova.³ Učinkovitost ovoga postupka uvelike ovisi o zdravom dijalogu i suradnji nacionalnih sudova s Europskim sudom, jer su oni jedini aktivno legitimirani pokrenuti ovaj postupak. Ta suradnja je bila iznimno dobra dugi niz godina, ali s vremenom je Europski sud postao preopterećen i postoji opasnost da se ugrozi ta suradnja. S druge strane, postoje određeni predmeti koji zahtijevaju hitno rješavanje i ne mogu čekati šesnaest mjeseci koliko prethodni postupak prosječno traje, već je nacionalnim sudovima potrebno da čim prije dobiju odgovor.

Preopterećenost Europskog suda, a posebice duljina trajanja prethodnog postupka, razlog je zabrinutosti zadnje desetljeće. Poduzet je niz koraka s ciljem njegova rasterećenja i reduciranja duljine postupka, a uvođenje hitnog prethodnog postupka (skraćeno PPU – od franc. „*procédure préliminaire d'urgence*“) je svakako jedan od njih. PPU je u naravi posebna vrsta prethodnog postupka ili, bolje rečeno, njegova podvrsta koji je u primjeni od 1. ožujka 2008. godine. Premda je vrlo sličan tzv. ubrzanom prethodnom postupku, za razliku od njega, PPU može biti primijenjen isključivo u području slobode, sigurnosti i pravde.⁴ Uređen je člankom 23a Statuta i člancima 107–114 Poslovnika. Postoje i tzv. Preporuke Europskog suda upućene nacionalnim sudovima o tome kako upućivati prethodna pitanja.⁵ PPU se primjenjuje u pravilu na obrazloženi zahtjev nacionalnog suda, a samo iznimno po službenoj dužnosti.

Autor je 2010. godine već objavio rad o hitnom prethodnom postupku.⁶ No, tada su pravila o PPU bila na snazi tek godinu i pol dana i nije bilo mo-

hijerarhijski najvišeg suda, dakle „Suda“, kojeg će autor za potrebe ovoga rada ipak nazivati „Europskim sudom“.

² Vid. predmete: 26/62 *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, (1963) ECR 1; 6/64 *Flaminio Costa v. ENEL* (1964) ECR 31; C-106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal S.p.A.* (1978) ECR 629.

³ Vid. T. Petrašević, „Prethodni postupak u pravu EU“, *Osnove prava EU, prethodni postupak, pravni aspekti regionalne i međunarodne suradnje u EU* (ur. A. Lauc et al.), Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera, Osijek 2014, 55.

⁴ Pojam „*prostor slobode, sigurnosti i pravde*“ pojavio se po prvi put pojavio u pravu EU nakon izmjena Ugovorom iz Amsterdama. Kao jedan od ciljeva Unije, Ugovor o Europskoj uniji je navodio njeno razvijanje *iz dotadašnjeg prostora bez unutarnjih granica u područje slobode, sigurnosti i pravde*. Više vid.: T. Petrašević, „Novi hitni prethodni postupak za područje slobode, sigurnosti i pravde – PPU“, *Hrvatska javna uprava* 2/2010, 429–430; Z. Đurđević, „Pravda, sloboda i sigurnost“, *Pravo azila* 1/2006, 8.

⁵ Vid. *Recommendations to national courts and tribunals in relation to the initiation of preliminary ruling proceedings*, OJ C 338, 6. 11. 2012, 1–6. Ove Preporuke zamjenjuju dotadašnju „Informativnu uputu o zahtjevima nacionalnih sudova za prethodnu odluku“ (OJ C 160, 28. 5. 2011) i odraz su novina uvedenih Poslovníkom Suda. Ova preporuka dostupna je na stranici Suda EU, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7031/.

⁶ Ovaj rad temelji se na istraživanju autora objavljenom 2010. godine u časopisu *Hrvatska javna uprava*. Rad je dopunjen novim istraživanjima. Vid. T. Petrašević, bilj. 4.

guće izvesti ozbiljnije zaključke o njegovoj primjeni. S druge strane, PPU je još uvijek slabo istraženo područje prava EU. Stoga, autor smatra kako je nužno i korisno dopuniti svoje ranije istraživanje analizom sudske prakse Europskog suda i predstaviti ga znanstvenoj zajednici.

U prvom dijelu rada će se dati prikaz važnosti prethodnog postupka općenito. U drugom dijelu će se predstaviti primjena prethodnog postupka u području slobode, sigurnosti i pravde, prije i nakon Ugovora iz Lisabona. U trećem dijelu se analizira *ratio* uspostave PPU-a i uspoređuje ga se redovitim prethodnim postupkom. Četvrti dio rada posvećen je analizi primjene PPU u praksi Europskog suda pri čemu se posebna pažnja posvećuje Izvješću Europskog suda Suda o primjeni hitnog prethodnog postupka. I, konačno, daju se zaključci o efikasnosti primjene PPU i eventualnim nedostacima odnosno problemima povezanim s njegovom primjenom.

2. O PRETHODNOM POSTUPKU – OPĆENITO

Dok se zakonodavstvo EU donosi na centraliziranoj, europskoj razini, ono se primjenjuje decentralizirano, od strane nacionalnih sudova. Sud EU je sud ograničenih ovlasti i može odlučivati samo u onim vrstama postupaka i u onim pitanjima koji su izrijeком stavljeni u njegovu nadležnost. Iz toga razloga, bilo je nužno da Sud EU u primjenu prava EU uključi sve nacionalne sudove. Tako je još u predmetu *Van Gend en Loos* Europski sud rekao kako je zadaća nacionalnih sudova štititi prava pojedinaca koja su im izravno zajamčena europskim pravom i na taj način je u primjenu uveo tzv. načelo izravnog učinka prava EU (ranije prava Zajednice) u nacionalnim pravnim porecima.⁷

Nacionalni sudovi su ti koji su zaduženi štititi prava pojedinaca koja oni crpe iz pravnog poretka Unije. Kada primjenjuju pravo EU, nacionalni sudovi djeluju kao „europski sudovi“. Dakle, efikasna primjena prava EU uvelike ovisi o kvaliteti i kapacitetu nacionalnog pravosuđa i to se neće promijeniti niti u budućnosti, štoviše uloga nacionalnih sudova će još više jačati, između ostaloga, zahvaljujući europeizaciji sve većeg dijela nacionalnog prava.⁸

S druge strane, nacionalni sudovi nemaju punu nadležnost odlučiti o svim pitanjima koja se tiču primjene prava EU jer su tumačenje i ocjena valjanosti prava EU u isključivoj nadležnosti Europskog suda. Za takav centralizirani nadzor tumačenja i ocjene valjanosti postoji bitan razlog. Pravo EU se primjenjuje decentralizirano i primjenjuju ga suci koji dolaze prije svega iz različitih pravnih tradicija, imaju različitu pravnu edukaciju i koriste

⁷ Vid. predmet *Van Gend en Loos*, bilj. 2.

⁸ T. Petrašević, *Prethodni postupak pred Sudom EU*, Pravni fakultet, Osijek 2014, 73–74.

drugačije metode tumačenja u svome radu. Sve navedeno bi moglo dovesti do toga da se ista norma prava EU primjeni na različit način u pojedinim državama članicama, pa čak i različito unutar iste države. Kako bi se otklonila takva „opasnost“ u Ugovor je ugrađen mehanizam prethodnog postupka.⁹ Danas je on uređen čl. 267 Ugovora o funkcioniranju EU (dalje: UFEU).¹⁰ Ovaj postupak je u isključivoj nadležnosti Europskog suda, kao hijerarhijski najvišeg suda.

Kada se pred nacionalnim sudom postavi pitanje tumačenja ili ocjene valjanosti, taj sud može uputiti prethodno pitanje Europskom sudu. Ukoliko se pak radi o sudu zadnje instance protiv čijih odluka nema pravnog lijeka prema nacionalnom pravu, taj sud mora uputiti prethodno pitanje. Ako se pak osoba o čijim se pravima odlučuje u postupku pred nacionalnim sudom nalazi u pritvoru, Europski sud će odlučiti bez odgađanja, odnosno hitno u takvom predmetu.¹¹

Važnost prethodnog postupka za razvoj prava Unije, ali i za poticanje procesa integracije, je neosporna. Kako je već ranije istaknuto, učinkovitost ovoga postupka ovisna je o dobrom dijalogu i suradnji nacionalnih sudova s Europskim sudom jer samo nacionalni sudovi mogu pokrenuti ovaj postupak. Da nacionalni sudovi nisu prihvatili svoju ulogu „europskih sudova“ i počeli upućivati prethodna pitanja, Europski sud nikada ne bi došao u priliku oblikovati pravni poredak Unije kakvim ga danas poznajemo. Vrlo je važno očuvati taj odnos suradnje koji je ozbiljno ugrožen posljednjih desetak godina zbog preopterećenosti Europskog suda. U trenutku upućivanja zahtjeva, postupak pred nacionalnim sudom se prekida do odluke Europskog suda. Taj prekid može trajati do godinu i pol dana (prosječno), što može odvratiti nacionalne sudove da upućuju pitanje jer time dolazi do odugovlačenja nacionalnog postupka.

Godišnja izvješća Suda EU (engl. *Annual Reports*) pokazuju da broj zahtjeva za prethodnu odluku konstantno raste, dok duljina trajanja postupka varira oko godinu i pol dana.¹² Razlozi za povećanje broja zahtjeva leže u činjenici velikog proširenja Unije, ali svakako i u širenju nadležnosti Unije na nova područja.

⁹ Prethodni postupak bio je „ugrađen“ u originalni Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici, u članku 177. Kasnije je on postao čl. 267 UEZ, a nakon izmjena učinjenih Lisabonskim ugovorom, danas je to čl. 267 UFEU.

¹⁰ To je bivši Ugovor o europskoj zajednici (UEZ) koji se nakon usvajanja Lisabonskog ugovora naziva Ugovor o funkcioniranju EU (UFEU). Lisabonski ugovor ne ukida, već nadopunjuje postojeće ugovore.

¹¹ Ovo je potpuna nova odredba čl. 267, st. 4 UFEU koju svakako treba dovesti u vezu s primjenom pravila o PPU.

¹² U 2013. godini, broj zahtjeva se popeo na 450, što je najveći broj ikada. Prosječno trajanje postupka bilo je 16,3 mjeseca. Vid. *Annual report*, 2013, dostupno na <http://curia.europa.eu>.

Već smo istaknuli kako je preopterećenost Europskog suda, a naročito duljina prethodnog postupka predmet zabrinutosti posljednjih godina. Radi otklanjanja ovih problema, poduzet je niz mjera. Tako je najprije uvedena mogućnost da Europski sud odlučuje obrazloženim nalogom u sumarnom postupku. Potom je 2000. godine uveden tzv. ubrzani prethodni postupak. (engl. *accelerated/expedited*), a od 2008. u primjeni je hitni prethodni postupak – PPU. Upravo je ovaj potonji predmetom interesa autora u ovome radu.

Kako PPU može biti primijenjen samo u „području slobode, sigurnosti i pravde“ najprije ćemo definirati ovaj termin, a potom objasniti primjenu prethodnog postupka u u ovome području prije i nakon Lisabonskog ugovora. To smatramo nužnim iz razloga što su unatoč spajanju stupova Unije, provedenim Lisabonskim ugovorom zadržana određena prijelazna razdoblja od pet godina (od 1. prosinca 2009. do 1. prosinca 2014).

3. PRETHODNI POSTUPAK U PODRUČJU SLOBODE, SIGURNOSTI I PRAVDE – PRIJE I NAKON LISABONSKOG UGOVORA

3.1. Područje slobode, sigurnosti i pravde

Prostor ili područje slobode sigurnosti i pravde uspostavljeno je kako bi se omogućila istinska sloboda kretanja ali i osigurala visoka razina zaštite građana Unije. Ono uključuje pitanja vize, imigracijske politike, policijsku suradnju i borbu protiv kriminala (terorizam, organizirani kriminal, trgovina ljudima itd).¹³

Pojam „sloboda, sigurnost i pravda“ se po prvi put pojavio u Ugovoru iz Amsterdama gdje se kao jedan od ciljeva Unije navodio: „*njeno razvijanje iz dotadašnjeg prostora bez unutarnjih granica u područje slobode, sigurnosti i pravde*“.¹⁴ Uspostava ovoga prostora se temelji na Programu iz Tampere (1999–2004) gdje se navodi da je „*smisao stvaranja prostora (ili područja) slobode, sigurnosti i pravde osigurati istinsku slobodu kretanja unutar EU kroz postizanje zadovoljavajuće razine sigurnosti građana u cijeloj EU te pravo na pristup sudovima i drugim tijelima vlasti u bilo kojoj državi članici pod jednakim uvjetima*“.¹⁵ To je označilo novi smjer razvoja Unije i promje-

¹³ Vid. više na http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/index_en.htm.

¹⁴ Vid.: čl. 2, t. 4 UEU (Amsterdam); K. E. Smith, “Justice and Home Affairs Policy Universe: Some Directions for Further Research”, *Journal of European Integration* Vol. 31, No. 1, 2009, 1–7.

¹⁵ Vid. *Tampere special programme*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm.

nu orijentacije od pretežito ekonomske ka stvaranju zajedničkog pravnog i političkog poretka.¹⁶ Program iz Tamperea dopunjen je tzv. Haškim programom (2004–2009) odnosno Programom iz Stockholma (2010–2014).

Ugovor iz Amsterdama olabavio je strogu podjelu između stupova Unije i prebacio određene politike iz trećega u prvi stup, čime je „*jednostavan grčki hram prerastao u kompleksnu gotičku katedralu*“.¹⁷ Premda je došlo do tzv. komunitarizacije dijela trećeg stupa, Europski sud nije stekao punu nadležnost ispitivati akte iz toga područja kao niti punu nadležnost u prethodnom postupku.

Lisabonski ugovor potpuno ukida strukturu stupova što za posljedicu ima jačanje nadležnosti Suda EU općenito, a posebice Europskog suda u prethodnom postupku. U nastavku dajemo pregled nadležnosti Europskog suda na području slobode, sigurnosti i pravde prije i nakon Ugovora iz Lisabona.

3.2. Prethodni postupak u području slobode, sigurnosti i pravde prije „Lisabona“

Danas je prethodni postupak jedinstveno uređen člankom 267 UFEU (raniji čl. 234 UEZ). No tomu nije bilo uvijek tako. Prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, prethodni postupak je za glavu IV UEZ (viza, azil, useljavanje i ostali propisi koji se odnose na slobodno kretanje osoba) bio uređen člankom 68 UEZ. Prethodni postupak za bivši treći stup – glavu VI UEU (Odredbe o policijskoj i pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima) bio je uređen čl. 35 UEU. Odredbe članaka 68 UEZ i 35 UEU su bile *lex specialis* u odnosu na članak 234 UEZ pa su postojale značajne razlike.

Prema članku 68, st. 1 UEZ samo su sudovi zadnje instance protiv čijih odluka nema pravnog lijeka bili ovlašteni upućivati zahtjeve za prethodnu odluku Europskom sudu. Nadležnost Europskog suda bila je ograničena i *ratione materiae* jer Europski sud nije bio nadležan odlučivati o bilo kojoj mjeri ili odluci donesenoj sukladno članku 62, st. 1 o održavanju reda i zakona te zaštiti unutarnje sigurnosti.¹⁸ Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, svaki nacionalni sud može uputiti prethodno pitanje Europskom sudu uz

¹⁶ Vid. Z. Đurđević, bilj. 4, 8.

¹⁷ Lavranos, pokušavajući dočarati zbrku koja je time nastala, kako u zakonodavnoj proceduri, tako i po pitanju nadležnosti Europskog suda, navodi kako je „*jednostavan grčki hram (misleći pri tome na strukturu stupova Unije), zamijenjen kompleksnom gotičkom katedralom sa glavnim središnjim dijelom (prvi stup) te nekoliko komponenti sa svake strane povezane brojnim alejama (drugi i treći stup)*“. Vid. N. Lavranos, “In dubio pro first pillar, recent developments in the delimitation of the competences of the EU and the EC”, *ELR* 9/2008, 312.

¹⁸ Vid.: čl. 68, st. 2 UEZ; T. Petrašević, (2010), 432.

iznimku sudova u Velikoj Britaniji, Irskoj i Danskoj čije su se Vlade odlučile za tzv. *opt-out*.¹⁹

Što se pak tiče bivšeg trećeg stupa (glava VI UEU), nadležnost Europskog suda nije bila obvezujuća, a države članice su mogle dati izjavu žele li prihvatiti nadležnost Europskog suda u prethodnom postupku ili ne.²⁰ Do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora (1. prosinca 2009), deset država članica još uvijek nije bilo prihvatilo nadležnost Europskog suda u trećem stupu.²¹ Nesumnjivo da prethodni postupak svoj uspjeh duguje upravo činjenici da prethodna odluka Europskog suda obvezuje sve sudove svih država članica. U onim državama koje nisu bile dale izričite izjave o prihvaćanju nadležnosti Europskog suda, usklađenost sa odlukom Europskog suda ovisila je isključivo o dobroj volji njihovih sudova.²² Nadalje, države članice su i ukoliko prihvate nadležnost Europskog suda u trećem stupu mogle ovlastiti sve ili samo najviše nacionalne sudove da upućuju prethodna pitanja.²³ Tako, Španjolska i Mađarska su to pravo bile ograničile samo na sudove zadnje instance.²⁴

Posljedica tih posebnih pravila u trećem stupu bila je različita razina zaštite prava građana Unije ovisno o njihovu prebivalištu.²⁵ Adam Lazowski je uporabio termin „*a la carte prethodni postupak*“ kojim opisuje odstupanja u trećem stupu u odnosu na redoviti prethodni postupak.²⁶

¹⁹ Tijekom pregovora o Lisabonskom ugovoru, Ujedinjeno kraljevstvo, Irska i Danska su se izuzele iz obveznog sudjelovanja u svim mjerama kaznenopravne suradnje. Rezerva ima učinak da niti jedna odredba UFEU u poglavlju V o prostoru slobode, sigurnosti i pravde, međunarodni ugovor sklopljen na temelju tog poglavlja ili mjera nije obvezujuća za te tri države. One su izuzete i od pune jurisdikcije Europskog suda. Vid. više Z. Đurđević, „Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi“, *Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor* (ur. T. Čapeta et al.), NN, Zagreb 2009, 310. Vid. također Protokole na Lisabonski ugovor, br. 21 i 22, OJ, C 115.

²⁰ Vid. čl. 35, st. 2 UEU (Nica).

²¹ Vid.: *Jurisdiction of the Court of Justice to give preliminary rulings on police and judicial cooperation in criminal matters*, OJ 2008 L 70, p. 23 i OJ 2008 C 69, 1; T. Petrašević, (2010), 434.

²² Rješenja odnosno odstupanja u trećem stupu od redovitog prethodnog postupka, Adam Lazowski naziva *a la carte* prethodni postupak.

²³ Vid. čl. 35, st. 2 UEU.

²⁴ S druge strane su Češka, Njemačka, Grčka, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Austrija, Portugal, Finska i Švedska prihvatile nadležnost suda za sve sudove, a neke od navedenih država su sudovima zadnje instance čak nametnule obvezu podnošenja reference iako to nije izričito propisano. Vid. R. Tommaso, R. Belfiore, „Judicial Protection of Individuals under the Third Pillar of the EU“, *Jean Monnet Working paper* 10/07, , 7.

²⁵ Vid. R. Tommaso, R. Belfiore, 6.

²⁶ A. Lazowski, „Towards the reform of the preliminary ruling procedure in JHA area“, *Le contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen* (eds. S. Braum, A. Weyembergh), Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 2009, 214.

3.3. Prethodni postupak u području slobode, sigurnosti i pravde nakon „Lisabona“

Lisabonskim ugovorom nestala je struktura stupova Unije i provedena je komunitarizacija bivšeg trećeg stupa. Time je Europski sud stekao punu nadležnost u prethodnom postupku. To bi trebalo donijeti više prakse (*case law*) i povećati konzistentnost u tumačenju instrumenta kao što je primjerice europski uhidbeni nalog, gdje nacionalni sudovi još uvijek trebaju određene smjernice.²⁷ No, tu postoji jedno veliko „ali“, jer u odnosu na čl. 267 UFEU postoje određena ograničenja i iznimke. Kao prvo, Europski sud nema nadležnost ispitivati valjanost i valjanost ili proporcionalnost radnji koje poduzima policija ili neka druga izvršna tijela država članica ili o ispunjavanju obveza država članica glede očuvanja javnog reda i mira te zaštite unutarnje sigurnosti. Slična odredba je postojala i ranije što ukazuje da se situacija nije bitno promijenila stoga i dalje stoji prigovor je to nezadovoljavajuće rješenje kako po koherentnost pravnog sustava, tako i za zaštitu prava i sloboda građana.²⁸

Kao drugo, uvedeno je prijelazno petogodišnje razdoblje u kojem se i dalje zadržava stari režim iz članka 35, st. 2 i 3 starog UEU premda samo u odnosu na akte koji su već usvojeni, ne i za nove akte.²⁹ Novi akti, pa makar oni bili usvojeni na temelju ovlasti bivšeg trećeg stupa, podliježu punoj jurisdikciji Europskog suda.³⁰

S obzirom na prijašnja loša iskustva s prijelaznim razdobljima,³¹ ohrabrujuće je to što prijelazno razdoblje *ex lege* prestaje istekom pet godina od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, dakle 1. prosinca 2014. godine.³² Lisabonski ugovor nije riješio pitanje duljine postupka pred Sudom EU općenito, a posebno u prethodnom postupku ali je donio jednu novu odredbu da „ukoliko se osoba nalazi u pritvoru, Europski sud će postupati bez odgađanja“.³³ Ta odredba u poveznici s pravilima o PPU trebala je pridonijeti ubrzanju postupka u određenom broju predmeta. Da li je tomu doista tako, analizirat ćemo u četvrtome poglavlju.

²⁷ T. Petrašević, bilj. 4, 435.

²⁸ Vid. više: House of Lords – EU Committee, *The future role of the European Court of Justice*, 6th Report of Session 2003-2004, 15 March 2004, 36.

²⁹ Vid. čl. 10 protokola 36, OJ 2008, C 115, 322.

³⁰ Vid. više T. Petrašević, bilj. 4, 436.

³¹ Tako je raniji čl. 67 UEZ određivao tranzicijsko razdoblje od pet godina za posebna rješenja za režim prethodnog postupka u glavi IV UEZ, no po isteku toga roka Vijeće nije bilo ništa poduzelo po tome da učini nužne promjene.

³² Vid. čl. 10, st. 3 protokola 36.

³³ Vid. čl. 267, st. 4.

4. HITNI PRETHODNI POSTUPAK – PPU

4.1. Svrha uvođenja hitnog prethodnog postupka

Prethodni postupak ima svoje dvije faze. Prva se odvija pred nacionalnim sudom prilikom odluke o upućivanju prethodnog pitanja, a druga faza pred Europskim sudom.³⁴ Nakon što nacionalni sud uputi zahtjev, dolazi do prekida nacionalnog postupka sve do odluke Europskog suda. Prethodna odluka je obavezujuća za sud koji je uputio pitanje pa je onda normalno da će nacionalni sud čekati odluku Europskog suda, a to „vrijeme čekanja“ može potrajati do godinu i pol.³⁵ U nastavku ćemo analizirati razloge koji su doveli do uvođenja hitnog prethodnog postupka.

Kao prvo, sve države članice Unije, ujedno su i članice Vijeća Europe i potpisnice Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Nacionalni suci tako moraju voditi računa i o poštivanju čl. 6 Konvencije – pravo na suđenje u razumnom roku.³⁶ Posebno je zanimljiv podatak da je Europski sud za zaštitu ljudskih prava u svojoj presudi od 26. veljače 1998. u predmetu *Pafitis and Others v. Greece*,³⁷ ocijenio da je postupak u predmetu *Pafitis* pred Europskim sudom trajao predugo, dulje od tri godine. Imajući to u vidu, nacionalni sudovi bi se mogli suzdržavati od upućivanja zahtjeva.

Nadalje, stranke bi mogle predlagati nacionalnom sudu upućivanje zahtjeva kako bi odugovlačili postupak i rješavanje spora jer im to može u tome trenutku odgovarati.

Potom, postoje određene situacije u kojima bilo nacionalno bilo samo pravo EU nameće vremenska ograničenja u kojima treba riješiti predmet. Ukoliko nacionalni sudac poštuje te rokove on neće biti sklon uputiti pitanje Europskom sudu pa nastaje rizik pogrešne primjene materijalnog prava EU.

I, konačno, područje slobode, sigurnosti i pravde jedno od područja gdje je posljednjih godina doneseno mnoštvo zakonodavstva, a te *nove odredbe*

³⁴ Neki autori govore o tri faze prethodnog postupka: a) nacionalni postupak prilikom donošenja odluke o upućivanju pitanja, b) postupak pred ES, te c) postupak pred nacionalnim sudom nakon što dobije odluku ES. Autor smatra da treba zadržati podjelu na dvije faze s obzirom na to da postupak prilikom donošenja konačne odluke je čisto nacionalni postupak. Vid. više T. Petrašević, *Prethodni postupak pred Europskim sudom s posebnim osvrtom na njegovu implementaciju u nacionalne pravne sustave država članica*, Doktorski rad, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2011, str. 192–193.

³⁵ Duljina trajanja postupka u 2013. bila je 16,3 mjeseci. Govorimo o prosječnom trajanju postupka što znači da je u nekim slučajevima trajao i mnogo dulje. Tako npr. u predmetu *Mickelsson* (C-142/05) postupak je trajao više od četiri godine.

³⁶ Vid. *Narodne novine RH – međunarodni ugovori*, br. 18/97 i 6/99, ispravci br. 14/02 i 1/06.

³⁷ Vid. predmet C-441/93 *Panagis Pafitis and others v Trapeza Kentrikis Ellados A.E. and others* (1996) ECR-01347.

često puta zadiru u vrlo osjetljiva područja, stoga je u ovome području kao u niti jednom drugome vrlo važno da se pravo EU primjenjuje jedinstveno u svim državama članicama.³⁸ Tu odgađanja nisu nimalo dobrodošla.

Imajući u vidu sve gore navedeno, ali i sve veći broj zahtjeva u ovome području, sam Europski sud je predložio uvođenje nove vrste odnosno podvrste prethodnog postupka. Raspravu o njenom uvođenju pokrenuo je još 2006. godine s tzv. „Discussion Paper“.³⁹

Polazišna točka za izradu pravila o PPU, bio je postojeći ubrzani postupak.⁴⁰ No, kako se on sastoji od istih faza kao i redoviti i bez mogućnosti njihova preskakanja, Europski sud je predložio uvođenje novog postupka.⁴¹ Dva prijedloga (tj. opcije) su upućena Vijeću EU od strane Europskog suda međutim niti jedan nije bio potpuno prihvatljiv pa se moralo raditi kompromise. Problem je nastao oko toga kako pomiriti potrebitu brzinu postupka s procesnim pravima sudionika u postupku. Na kraju je kompromis postignut i Odlukom vijeća od 20. prosinca 2007. uveden je hitni prethodni postupak koji se počeo primjenjivati 1. ožujka 2008.⁴²

Možemo zaključiti kako svrha uvođenja PPU postupka leži u samoj prirodi područja slobode, sigurnosti i pravde gdje zaštita temeljnih prava, a posebice prava na efektivnu pravnu zaštitu ima središnju ulogu. „Pravda“ je efektivna samo ako je brza i učinkovita. Stoga je trebalo iznaći rješenje koje će udovoljiti ovim zahtjevima i osigurati filtriranje predmeta koji zahtijevaju iznimnu hitnost u postupanju.

4.2. Procesna pravila o PPU

Hitni prethodni postupak uređen je člankom 23a Statuta Suda EU i člancima 107–114 Poslovnika, te točkama 36–44 Preporuka nacionalnim sudovima u vezi s pokretanjem prethodnog postupka.⁴³ Ova pravila su *lex specialis* u odnosu na pravila o redovitom postupku. PPU je primjenjiv samo

³⁸ Vid. *Information for the press* No 12/08, 3 March 2008, <http://curia.europa.eu>.

³⁹ Discussion Paper on the treatment of questions referred for a preliminary ruling concerning the area of freedom, security and justice (13272/06).

⁴⁰ U ubzanom postupku ubrzanje se postiže na uštrb svih ostalih predmeta Europskim sudom pa bi česta primjena ovoga postupka mogla dovesti do ozbiljnih problema. Zato se ubrzani postupak iznimno i rijetko primjenjuje.

⁴¹ C. Barnard, “The PPU: Is it worth the candle? An early assessment”, *E.L.Rev.* 2009, 34(2), 282–283.

⁴² Council decision of 20 December 2007, OJ L 24 of 29 January 2008.

⁴³ Ove preporuke su uslijedile zbog usvajanja novog Poslovnika Suda od 25. rujna 2012. (OJ L 265, 29. 9. 2012). One zamjenjuju dotadašnju „Informativnu uputu o zahtjevima nacionalnih sudova za prethodnu odluku“ (OJ C 160, 28. 5. 2011) i odraz su novina uvedenih Pravilima postupka koje se mogu odraziti kako na načela prethodnog postupka pred Europskim sudom tako i na sam postupak upućivanja zahtjeva.

u području pokrivenim Glavom V, trećeg dijela UFEU, koja se odnosi na područje slobode, sigurnosti i pravde.

U nastavku donosimo procesna pravila koja se odnose na primjenu PPU postupka koja su uglavnom propisana u Preporukama Europskog suda nacionalnim sudovima.⁴⁴

Odluku o primjeni PPU donosi posebno Vijeće od pet sudaca, na obrazloženi zahtjev nacionalnog suca, a samo iznimno po službenoj dužnosti ukoliko to proizlazi iz okolnosti predmeta.⁴⁵

Pravila o PPU predviđaju brojna odstupanja od redovitog postupka i primjena njegova primjena nameće stanovita ograničenja za sve uključene u postupak, a posebice za države članice pozvane podnijeti svoja očitovanja. Stoga će Europski sud primijeniti ova pravila samo kada je to uistinu nužno.

Iako nije moguće unaprijed dati listu slučajeva u kojim se PPU može primijeniti, naročito iz razloga jer se radi o području koje je još uvijek u fazi evolucije i dosta je različito, nacionalni sud može npr. zatražiti primjenu PPU u sljedećim situacijama; kada se radi o pravima osobe koja se nalazi u zatvoru ili je lišena slobode, kada je odgovor odlučujući za razjašnjenje pravne situacije takve osobe, u postupcima za utvrđivanje roditeljske skrbi nad djetetom, kada utvrđivanje nadležnosti suda temeljem prava EU ovisi o odgovoru na zahtjev za PPU.⁴⁶

Da bi se omogućilo Sudu da čim prije odluči da li će primijeniti ubrzani ili hitni postupak, zahtjev mora sadržavati opis pravnog i činjeničnog stanja koje zahtjeva hitnost, a posebice rizike koji bi mogli nastati primjenom redovitog prethodnog postupka.⁴⁷

Ukoliko je u mogućnosti (sposoban), nacionalni sud bi trebao kratko navesti kakva odgovor očekuje. Takva izjava omogućava strankama i drugim zainteresiranim osobama koje sudjeluju u postupku, da izraze svoja stajališta i pridonesu tako ubrzanju postupka.

Zahtjev za primjenom ubrzanog ili hitnog postupka mora biti podnesen u formi koja će omogućiti Tajništvu suda da odmah (po primitku) zamijeti da se radi o zahtjevu s kojim treba postupati na poseban način. Slijedom toga, sud koji upućuje zahtjev mora točno naznačiti koju vrtu od ova dva postupka zahtjeva i pozvati se na relevantni članak Pravila postupka (čl. 105 za ubrzani i čl. 107 za hitni postupak). Takav zahtjev bi trebao staviti na vidljivo mjesto (npr. u zaglavlju ili u posebnom podnesku). Kada je prikladno, nacionalni sud se o tome zahtjevu može očitovati i u popratnom dopisu.

Što se tiče samog zahtjeva, on bi trebao biti što sažetiji kada je materija hitna jer će to pridonijeti brzini postupka.

⁴⁴ OJ L 265, bilj. 44.

⁴⁵ Vid. t. 37 Preporuka.

⁴⁶ Vid.: t. 40 Preporuka; T. Petrašević, (2010), 441.

⁴⁷ Vid. t. 41 Preporuka.

Kopija (primjerak) potpisanog zahtjeva zajedno sa zahtjevom za ubrzani ili hitni postupak može biti inicijalno poslan na *e-mail* adresu Suda (*ECJ-registry@curia.europa.eu*) ili putem faksa (+352 43 37 66). Postupak može otpočeti nakon primitka potvrde o zaprimanju zahtjeva. Originale dokumenta svakako treba dostaviti Tajništvu suda što je prije moguće.⁴⁸

4.3. Usporedba PPU i redovitog prethodnog postupka

Već smo istaknuli da su pravila o PPU *lex specialis* u odnosu na pravila koja uređuju redoviti postupak pa će Europski sud u odnosu na ono što nije različito uređeno, primjenjivati pravila o redovitom prethodnom postupku. Mogu se uočiti tri bitne razlike: s obzirom na sudionike postupka, s obzirom na interno postupanje suda te s obzirom na načine komunikacije između Europskog suda i nacionalnih sudova te ostalih sudionika u postupku.⁴⁹

Prva razlika se odnosi na osobe koje mogu sudjelovati u pisanoj i usmenoj fazi postupka. U redovitom postupku mogu sudjelovati: stranke iz postupka pred nacionalnim sudom koji je podnio zahtjev, sve države članice i Europska komisija koji uvijek imaju pravo sudjelovanja u postupku te Vijeće, Europski parlament i Europska središnja banka ukoliko se postupak vodi povodom tumačenja ili ocjene valjanosti akta koji je donijela neka od tih institucija.⁵⁰ Sukladno čl. 105 Poslovnika, u pisanoj fazi PPU postupka sudjeluju samo stranke iz glavnog postupka, matična država suda koji je podnio zahtjev, Europska komisija te Vijeće i Europski parlament. Svi oni mogu uložiti svoja pisana očitovanja na jeziku predmeta i to u što kraćem vremenu koje odredi Europski sud.⁵¹ Ostali sudionici iz redovnog prethodnog postupka nemaju tu mogućnost ali su pozvani dati svoja usmena očitovanja.

Druga razlika se odnosi na interno postupanje suda jer se svi zahtjevi za PPU odmah dostavljaju „Odboru od pet sudaca“ na odluku o primjeni PPU. Ukoliko je odluka Vijeća pozitivna, predmet ide odmah u daljnju, hitnu proceduru. Ukoliko je pak odluka vijeća negativna, zahtjev za prethodni postupak ide u redovitu proceduru, a Sud o tome obavještava nacionalni sud koji je uputio zahtjev. Sud posebno ne obrazlaže svoju takvu odluku premda bi obrazloženje suda moglo poslužiti kao dodatna uputa nacionalnim sudovima kada je zahtjev za PPU uistinu neophodan.⁵²

I, konačno, treća bitna razlika leži u mogućnosti komunikacije između

⁴⁸ Vid. t. 46 Preporuka.

⁴⁹ Vid.: *Information for the press*, bilj. 38; T. Petrašević, (2010), 449.

⁵⁰ Vid.: čl. 23 Statuta Europskog suda; T. Petrašević, (2010), 449–450.

⁵¹ Jezik predmeta će biti onaj jezik na kojem se vodi postupak pred nacionalnim sudom koji je uputio zahtjev za prethodno tumačenje.

⁵² C. Barnard, bilj. 41, 286.

sudionika postupka putem e-maila ili faksa da bi se osigurala potrebna brzina (hitnost). Sukladno Preporukama, nacionalni sud koji podnosi zahtjev za PPU treba u svom zahtjevu navesti e-mail adresu i/ili broj faksa suda kao i adrese ili brojeve faksa zastupnika stranaka.⁵³ Sud EU je 2011. godine usvojio „Odluku o uspostavi e-Curia“ pa je sada dostava dokumenata elektronskim putem općeprihvaćeni način komunikacije Suda EU i stranaka odnosno ostalih sudionika u postupku. Time se ova treća razlika izgubila jer je komuniciranje elektronskim putem sada redoviti način komunikacije u svim postupcima pred Sudom EU.⁵⁴

5. ANALIZA SUDSKE PRAKSE SUDA U PPU PREDMETIMA

Smatramo vrlo korisnim i važnim analizirati sudsku praksu Europskog suda u predmetima kojima je PPU bio odobren. Dosad je PPU bio primijenjen u 20 predmeta, a zatražen u 37 predmeta.⁵⁵

Vijeće EU je obvezalo Europski sud da izradi izvješće o primjeni PPU nakon tri godine njegove primjene.⁵⁶ Sud je izradio Izvješće početkom 2012. godine i ono pokriva razdoblje od 1. ožujka 2013. do 6. listopada 2011. godine. Autor rada je kao referentno razdoblje uzeo 1. kolovoza 2014. godine, pa su u analizu uključeni svi predmeti koji su do tada odlučeni prema pravilima o PPU.

Prvi predmet koji je odlučen po pravilima PPU je *Rinau*.⁵⁷ Sud iz Litve, koji je uputio prethodno pitanje i zatražio primjenu PPU je u svom zahtjevu istaknuo kako bi daljnja odgađanja dovela do nepopravljive štete jer bi se dijete otuđilo od roditelja s kojim trenutno ne živi (oca). Pitanje se ticalo tumačenja relevantnih odredbi uredbe Brisel II *bis*.⁵⁸ Postupak je ukupno trajao 58 dana, što je bilo vrlo brzo u odnosu na prosječnih 16,8 mjeseci u 2008. godini,⁵⁹ naročito ako se uzme u obzir činjenica da je službeni jezik predmeta bio litvanski, koji je najslabije „pokriven“ na Sudu.⁶⁰

⁵³ Vid. t. 45 Preporuka.

⁵⁴ Detaljnije o razlikama redovitog i PPU postupka vidi u: T. Petrašević, bilj. 4, 449–452.

⁵⁵ Stanje na dan 1. kolovoza 2014.

⁵⁶ Vid. Statement annexed to the Council decision of 20 December 2007, OJ L 24 of 29 January 2008, 44. “*Lastly, the Council notes the Court’s intention of ensuring, as in the case of any procedure before it, transparency in applying the urgent preliminary ruling procedure, and requests it to submit, no later than three years following its entry into force, a report — the content of which will be updated annually — on its use and, in particular, the Court’s practice for deciding whether or not to launch it.*”

⁵⁷ C-195/08 PPU, *Rinau* (2008), ECR I-052771.

⁵⁸ Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000 (OJ 2003 L 338).

⁵⁹ Vid. *Annual Report*, 2008, <http://www.curia.eu>, 18. Prosječno trajanje prethodnog postupka u 2009. bilo je 17 mjeseci. Vid. *Annual report*, 2009, dostupno također na stranicama Europskog suda.

⁶⁰ Vid.: C. Barnarad, bilj. 41, 287; T. Petrašević, (2010), 454.

Kako bi elaboriranje svakog pojedinog predmeta oduzelo previše prostora u ovome radu, autor se odlučio, nakon detaljnog analiziranja svakog predmeta, sve najbitnije podatke staviti u tablicu (vidi: Tablica 2 – Lista predmeta u kojima je odobren zahtjev za primjenu PPU). Iz tablice se može iščitati koji je nacionalni sud uputio pitanje, područje prava EU⁶¹ u vezi s kojim je zahtjev upućen, razlozi iz kojih nacionalni sud smatra da je potrebo primijeniti PPU te duljina trajanja postupka.

Gotovo polovina predmeta (njih devet od 20) tiče se tumačenja Uredbe *Brisel II bis*, četvrtina (njih pet) se odnose na tumačenje Okvirne odluke o europskom uhidbenom nalogu, dok se ostali odnose na tumačenje pravila o „vizi, azilu i useljavanju“, posebice tumačenju direktive 2008/115/EC.⁶²

Što se tiče duljine trajanja postupka, prosječno trajanje postupka bilo je 66 dana prema Izvješću samog Europskog suda odnosno 63 dana prema analizi autora. Govorimo o prosječnom trajanju postupka, no niti u jednom predmetu ono nije bilo dulje od tri mjeseca. Namjera Suda i zacrtani cilj je bio rješavati PPU predmete u vremenu između dva do četiri mjeseca. Taj cilj je potpuno ostvaren.⁶³

Tijekom promatranog razdoblja (2008–2011), Europski sud je zaprimio ukupno 126 zahtjeva za prethodnu odluku, a koji se odnose na područje slobode, sigurnosti i pravde što iznosi 11,64 % ukupnog broja zahtjeva tzv. prethodnu odluku. To treba usporediti s razdobljem prije Lisabonskog ugovora kada se samo 4,85 % odnosilo na ovo područje. Povećan broj zahtjeva je rezultat proširenja nadležnosti Suda EU općenito odnosno Europskog suda u prethodnom postupku.

Od ukupno 126 zahtjeva, njih 21 je bilo popraćeno zahtjevom za PPU postupak što je 17,5 %. Broj zahtjeva za PPU je relativno umjeren u apsolutnom broju ali iznosi 1/5 zahtjeva na području slobode, sigurnosti i pravde, gdje uopće može biti upućen.

U jednom predmetu, PPU je primijenjen po službenoj dužnosti, na prijedlog predsjednika Suda.⁶⁴ Nacionalni sudovi su uglavnom nudili dobre i razumne razloge u svojim zahtjevima i više od 50 % zahtjeva je odobreno (20 od 37).

Premda Sud ima mogućnost u slučajevima ekstremne hitnosti izostaviti u potpunosti pisanu fazu postupka, to nije učinio niti u jednom predmetu.⁶⁵

⁶¹ Uz napomenu kako zahtjev može biti upućen samo u području slobode, sigurnosti i pravde.

⁶² Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348 of 24 December 2008, 98.

⁶³ Report, t. 1, 2.

⁶⁴ Vid. predmet C-49/10 PPU Aguirre Zarraga.

⁶⁵ Report, t. 5.

Pretpostavljamo da je to iz razloga važnost pisane faze postupka i vrlo ograničenog vremena koje su sudionici imali u usmenoj fazi. Prosječno trajanje pisane faze postupka bilo je 16 dana što je u skladu s zahtjevom Vijeća da rok za podnošenje pisanih očitovanja ne bude kraći od deset radnih dana.

Sud je ostavio dovoljno vremena svim sudionicima za pripremu za usmenu raspravu, između 8–33 dana, ovisno o složenosti predmeta.⁶⁶

Europski sud je zamijetio nešto vrlo interesantno: sudjelovanje država članica različitih od one iz koje dolazi zahtjev, bilo je relativno veliko. Prosječno sudjelovanje je jedna država po usmenoj raspravi dok u PPU njih tri. Europski sud nije ponudio nikakvo objašnjenje ovoga „fenomena“.

Za podnesak nezavisnog odvjetnika postoji poseban termin „Stajalište“ (engl. „view“). Smatramo da nije potrebno ukazivati na važnost mišljenja nezavisnog odvjetnika u postupku. Zato je zabrinjavao prvotni stav Suda da ta stajališta neće objavljivati uopće. Kako je to pokrenulo lavinu rasprava i kritika, Sud je promijenio svoj stav.⁶⁷ Na kraju, stajalište nezavisnog odvjetnika nije objavljeno u samo jednom predmetu,⁶⁸ dok je u ostalim objavljeno u roku od tri dana po završetku usmene rasprave.

Sukladno Poslovniku, Predsjednik suda određuje peteročlano vijeće na rok od godinu dana koje je zaduženo samo za PPU predmete. U promatranom razdoblju imenovano je takvih sedam vijeća što znači da su svi suci imali priliku odlučivati PPU predmete. U jednom predmetu (*Kadzoev*)⁶⁹ vijeće je odlučilo zahtjev prosljediti predsjedniku suda koji ga je dodijelio Velikom vijeću od 13 sudaca zbog važnosti predmeta. U svim drugim predmetima, nakon pozitivne odluke o primjeni PPU, Odbor petorice bi odmah nastavio odlučivati o meritumu.

Unatoč postojanju takve mogućnosti, Sud nije nikada osnovao više odbora koji bi odlučivali PPU predmete. Razlog leži u umjerenom broju takvih zahtjeva ali Sud u svome Izvješću ističe kako je primjena PPU iznimno zahtjevna za suce koji sjede u odboru. Naime oni imaju jako kratke rokove i moraju biti iznimno dobro usredotočeni na predmet.

Odbor mora o primjeni PPU odlučiti u što kraćem roku i u pravilu je to činio u roku od osam dana.⁷⁰ To je iznimno brzo imajući u vidu potrebu za prevođenjem.

Europski sud zaključuje svoje Izvješće konstatacijom da je primjena PPU postupka tekla glatko samo iz razloga umjerenog broja zahtjeva za nje-

⁶⁶ Vid. Izvješće, t. 12, tablica 3.

⁶⁷ C. Barnard, bilj. 41, 292.

⁶⁸ Predmet C-388/08 PPU Leyman and Pustarov.

⁶⁹ Predmet C-357/09 Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov), ECR (2009) I-11189.

⁷⁰ Vid. Izvješće, t. 12, tablica 3.

govom primjenom. Primjena PPU je vrlo zahtjevna ne samo za suce već i za službe Suda, posebno prevoditelje. Stoga u slučaju naglog povećanja broja zahtjeva za PPU, a s istim resursima, moglo bi doći do problema prije svega u vidu produljenja trajanja PPU postupka ali i mogućnosti da to dovede do zastoja u svim ostalim predmetima. Nameće se pitanje da li je Europski sud time najavio uspostavu još jednog “Odbora petorice” za PPU predmete.

6. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Autor i dalje smatra kako je primjena pravila o PPU omogućila filtriranje predmeta koji doista zahtijevaju hitnost u postupanju.⁷¹ Možemo govoriti o značajnom ubrzanju postupka jer je duljina njegova trajanja s prosječnih 16,3 mjeseci (u 2013) u redovnom postupku na smanjena na 2,1 mjesec u hitnom postupku (u 2013). No, ostaje i dalje upitnim da li PPU predstavlja napredak u zaštiti prava pojedinaca koja crpe iz prava EU. Prema *Engström* (a s čime se i autor u potpunosti slaže) nije opravdano ograničiti njegovu primjenu samo na područje slobode, sigurnosti i pravde.⁷²

Sada je manje-više jasno u kojim situacijama će Sud dopustiti primjenu PPU, ali i dalje nisu jasni kriteriji temeljem kojih vrši procjenu tih okolnosti. PPU je zatražen u 37 predmeta, a odobren u njih 20. Nameće se i dalje pitanje da li Sud uživa preveliku diskreciju u ocjeni „hitnosti“ kao preduvjeta za primjenu PPU pravila.

Gotovo polovina odobrenih zahtjeva (njih devet) tiče se tumačenja Uredbe Brisel II bis. Četvrtina zahtjeva se odnosi na europski uhiđbeni nalog, dok preostali zahtjevi se tiču ostalih pitanja iz područja slobode, sigurnosti i pravde. Najčešći razlozi na koje su se nacionalni sudovi (ili tribunali) pozivali su slijedeći: „*odnos roditelja i djeteta je teško narušen*“ ili „*osoba se nalazi u pritvoru*“. To su upravo one okolnosti koje je i sam Sud predvidio u svojim Preporukama. Ozbiljan nedostatak prilikom odlučivanja o primjeni PPU postupka je to što Odbor ne obrazlaže odbijanje zahtjeva što smatramo da bi bilo vrlo korisno nacionalnim sucima kao dodatna uputa kada zahtijevati (odnos ne zahtijevati) primjenu ovoga postupka.

I, konačno, kako i Sam sud navodi u svome Izvješću, primjena PPU je tekla glatko ali zahvaljujući relativno malom broju zahtjeva za njegovom primjenom. Njegova primjena je iznimno zahtjevna za suce ali i ostale službe Suda, posebice prevoditelje. Sud priznaje da bi u slučaju bitno povećanog broja zahtjeva za PPU došlo do ozbiljnijih poremećaja u radu Suda odnosno

⁷¹ Misli se na stav zastupan u prethodnom radu na ovu temu, bilj. 4.

⁷² Vid. J. Engström, “Recent and potential future developments in judicial protection in the EU area of FSJ”, *ERA – Forum* Vol. 9, No. 4, 2009, 491–492.

produljenja duljine trajanja. Time bi se izgubio *ratio* uvođenja ovoga postupka – hitnos u postupanjut. Zadnje izmjene Statuta i Poslovnik donose mnoga poboljšanja i općenito dobra rješenja ali ona ne odgovaraju na problem eventualno povećanog broja zahtjeva.

Prilozi

Tablica 1 – Hitni prethodni postupak (2008–2014)⁷³

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2008–2014.
Odobreni zahtjevi	3	2	5	2	4	2	2	20
Odbijeni zahtjevi	3	1	4	5	1	3	-	17
Ukupno	6	3	9	7	5	5	2	37

Tablica 2 – Lista predmeta u kojima je odobren zahtjev za primjenu PPU

<i>Predmet</i>	<i>Nacionalni sud ili tribunal (izvorni naziv) / zemlja</i>	<i>Područje prava EU</i>	<i>Obrazloženje nacionalnog suda (tribunala)</i>	<i>Duljina trajanja postupka u danima</i>
C-195/08 PPU Rinau	Lietuvos Aukščiausiasis Teismas / Litva	Uredba Brisel II bis	„svako daljnje odgađanje bilo bi vrlo nepovoljno za odnos djeteta i roditelja s kojim ne živi“	58
C-296/08 PPU Santesteban Goioechea	Cour d’appel de Montpellier / Francuska	Europski uhidbeni nalog	„osoba se nalazi u pritvoru“	40
C-388/08 PPU Leymann and Pustovarov	Korkein oikeus / Finska	Europski uhidbeni nalog	„osoba se nalazi u pritvoru“	87

⁷³ Od 1. ožujka 2008. do 1. kolovoza 2014.

C-357/09 PPU Kadzoev	Administrativen sad Sofia-grad / Bugarska	Povrat državljana trećih zemalja koji ilegalno borave na teritoriju EU	„osoba se nalazi u pritu“	84
C-403/09 PPU Detiček	Više sudište v Mariboru / Slovenija	Uredba Brisel II bis	„odgađanje donošenja odluke bilo bi suprotno interesu djeteta i moglo bi dovesti do nepopravljive štete u odnosu djeteta i njegovog oca“ + „skrb o djetetu sama po sebi zahtjeva hitnost u postupanju kako se ne bi prolongirala nesigurnost“	64
C-105/10 PPU Gataev and Gataeva	Korkein oikeus / Finska	Europski uhidbeni nalog i status izbjeglica	_____	zahtjev je povučen i brisan iz registra
C-211/10 PPU Povse	Oberster Gerichtshof / Austrija	Uredba Brisel II bis	„odnos između roditelja i djeteta je narušen“	59
C-400/10 PPU McB	Supreme Court / Irska	Uredba Brisel II bis	„Prema čl. 17 Uredbe 2201/2003, povrat djeteta mora biti bez odgađanja“ + „prolongiranje postojećeg stanja dovesti će do nepopravljive štete u donosu djece s njihovim ocem“	60
C-491/10 PPU Aguirre Zarraga	Oberlandesgericht Celle / Njemačka	Uredba Brisel II bis	„stvarna i ozbiljna prijetnja narušavanja odnosa između oca i kćerke jer otac ne bi imao mogućnost vidjeti dijete za trajanja redovitog postupka“	68

C-497/10 PPU Mercredi	Court of Appeal (England & Wales, Civil Division) / Velika Britanija	Uredba Brisel II bis	„odnos između roditelja i djeteta bi mogao biti narušen“	65
C-61/11 PPU El Dridi Hassen	Corte di Appello di Trento / Italija	Povrat državljana trećih zemalja koji ilegalno borave na teritoriju EU EU	„osoba se nalazi u pritvoru“	77
C-155/11 PPU Imran	Rechtbank ‘s-Gravenhage, zittinghoudende te Zwolle-Lelystad / Nizozemska	Pravo na spajanje obitelji	_____	Nacionalni sud je 30 svibnja 2011. obavijestio Europski sud da je izdana valjana boravišna dozvola gosp. B. Mohamadu Imranu te da zahtjev više nije hitan.
C-83/12 PPU - Vo	Bundesgerichtshof / Njemačka	Uredba (EC) No 810/2009 — Kodeks Zajednice o vizama	„osoba se nalazi u pritvoru“	48
C-92/12 PPU - Health Service Executive	High Court / Irska	Uredba Brisel II bis	„radi se o zadržavanju djeteta u medicinskoj ustanovi radi njegove zaštite ali protivno njegovoj volji“	68
C-192/12 PPU - West	Korkein oikeus / Finska	Europski uhidbeni nalog	„osoba se nalazi u pritvoru“	64
C-278/12 PPU - Adil	Raad van State / Nizozemska	Uredba (EC) No 562/2006 - Schengen Borders Code	„osoba se nalazi u pritvoru“	45

C-168/13 PPU - F.	Conseil constitutionnel / Francuska	Europski uhidbeni nalog	„osoba je lišena slobode“ + „nacionalni sud je vezan rokom od tri mjeseca u kojem mora odlučiti o zahtjevu za ocjenom sutavnosti“	56
C-383/13 PPU - G. and R.	Raad van State / Nizozemska	„Viza, azil, useljavanje i ostali propisi koji se odnose na slobodno kretanje osoba“	„osoba se nalazi u pritvoru“	59
C-129/14 PPU - Spasic	Oberlandesgericht, Nürnberg / Njemačka	„Polijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima“ – Povelja o temeljnim pravima EU, čl. 50 i 52 (<i>ne bis in idem</i>) – Konvencija o implementaciji Sporazuma iz Schengena	„osoba se nalazi u pritvoru“	67
C-146/14 PPU - Mahdi	Administrativen sad Sofia-grad (Bugarska	„Viza, azil, useljavanje i ostali propisi koji se odnose na slobodno kretanje osoba“ – Direktiva 2008/115/EC	„osoba se nalazi u pritvoru“	66
Prosječna duljina trajanja postupka (u danima)				63,05

LISTA REFERENCI

Bibliografske reference

1. Barnard, C., “The PPU: Is it worth the candle? An early assessment”, *E.L.Rev.* 2009, 34(2);
2. Đurđević, Z., „Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi“, *Reforma Evropske unije – Lisabonski ugovor* (ur. T. Čapeta *et al.*), NN, Zagreb 2009;
3. Đurđević, Z., „Pravda, sloboda i sigurnost“, *Pravo azila* 1/2006;
4. Engström, J., “Recent and potential future developments in judicial protection in the EU area of FSJ”, *ERA – Forum* Vol. 9, No. 4, 2009;
5. Lavranos, N., “In dubio pro first pillar, recent developments in the delimitation of the competences of the EU and the EC”, *ELR* 9/2008;
6. Lazowski, A., “Towards the reform of the preliminary ruling procedure in JHA area“, *Le contrôle juridictionnel dans l’espace pénal européen* (eds. S. Braum, A. Weyembergh), Editions de l’Université de Bruxelles, Bruxelles 2009;
7. Petrašević, T., „Novi hitni prethodni postupak za područje slobode, sigurnosti i pravde – PPU“, *Hrvatska javna uprava* 2/2010;
8. Petrašević, T., „Prethodni postupak u pravu EU“, *Osnove prava EU, prethodni postupak, pravni aspekti regionalne i međunarodne suradnje u EU* (ur. A. Lauc *et al.*), Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera, Osijek 2014;
9. Petrašević, T., *Prethodni postupak pred Europskim sudom s posebnim osvrtom na njegovu implementaciju u nacionalne pravne sustave država članica*, Doktorski rad, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2011;
10. Petrašević, T., *Prethodni postupak pred Sudom EU*, Pravni fakultet, Osijek 2014;
11. Smith, K. E., “Justice and Home Affairs Policy Universe: Some Directions for Further Research”, *Journal of European Integration* Vol. 31, No. 1, 2009;
12. Tommaso, R., Belfiore, R., “Judicial Protection of Individuals under the Third Pillar of the EU“, *Jean Monnet Working paper* 10/07.

Assistant Professor Tunjica Petrašević, LL.D.

Faculty of Law, University of Josip Juraj Strossmayer, Osijek

PRELIMINARY RULING PROCEEDINGS IN THE AREA OF FREEDOM, SAFETY AND JUSTICE – ANALYSIS OF ITS APPLICATION

Summary

Preliminary ruling proceedings are the main mechanism by which equates interpretation and application of European Union law in all member states. The author analyzes application of preliminary ruling proceedings in area of freedom, security and justice with special review on application of PPU (Fr. “procédure préliminaire d’urgence”). PPU is organized by 23a article of EU Court Statute and 107-114 articles of Rules of Procedure.

The author explains the reasons of introduction of this type of procedure, then it compares with regular previous procedure and indicates the most important differences. The main and central part of the paper is to analyze the application of urgent preliminary proceedings after six years of its application. In that purpose the author is analysing in detail Annual Reports of Court about the application of urgent previous ruling procedure as the relevant court practise executes certain conclusion about its application.

Key words: *Court of justice of the EU; Preliminary ruling proceedings; Area of freedom, security and justice; Procédure préliminaire d’urgence.*