

Др Зоран Радивојевић*
Редовни професор Правног факултета,
Универзитет у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 341.645.2(4-672EU)

Рад примљен: 29.09.2014.

Рад прихваћен: 21.10.2014.

ОДСТУПАЊА ОД РЕДОВНОГ ПОСТУПКА ОДЛУЧИВАЊА О ПРЕТХОДНОМ ПИТАЊУ ПРЕД СУДОМ ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Апстракт: Суд правде Европске уније је већ годинама преоптерећен захтевима за одлучивање о претходном питању, што га онемогућава да ефикасније и брже одговара на питања упућена од националних судова држава чланица. Како би се поступак пред Судом учинио бржим и делотворнијим, постојећа процесна правила су до сада више пута мењана и допуњавана. Важећи пословник Суда дозвољава неколико одступања од редовног поступка одлучивања о претходном питању. Прво од њих је поједностављени поступак у коме Суд без одржавања усмене расправе и писаног мишљења општег правобраниоца доноси одлуку у форми образложеног решења. Друга могућност је да Суд примени убрзани поступак у коме се даје апсолутни приоритет датом предмету у односу на све остале случајеве. Последње одступање представља хитан поступак, везан искључиво за област слободе, безбедности и правде, који се састоји у изостављању појединих стадијума редовног поступка одлучивања о претходном питању.

Кључне речи: Европска унија, Суд правде, пословник, претходно питање, редовни поступак, поједностављени поступак, убрзани поступак, хитан поступак.

* zoranr@prafak.ni.ac.rs

** Рад је резултат спроведеног истраживања на пројекту број 179046 „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1. Увод

Оснивачки уговори не уређују ближе сам поступак прибављања одлуке о претходном питању на захтев националних судова држава чланица. Процесна правила о том поступку садржана су у Статуту¹ и Пословнику² Суда правде.

Редован или уобичајен поступак одлучивања о претходном питању обухвата писмену и усмену фазу. Писмени поступак покреће се захтевом за доношење одлуке о претходном поступку који подноси национални суд. По пријему захтева, секретар Суда шаље га одговарајућим службама ради преводјења на званичне језике Уније, а затим захтев у оригиналу са преводом доставља свим овлашћеним учесницима у поступку. Поред странака у главном поступку пред националним судом, као учеснице се увек могу појавити све државе чланице ЕУ и Комисије, а остале институције Уније само уколико се тражи тумачење или оцена ваљаности аката које су оне донеле.

У року од два месеца ови субјекти могу упутити Суду своје писмене примедбе, које се такође преводе, али само на језик поступка (службени језик националног суда који је поднео захтев) и језик на коме ће се водити расправа. Њима је остављен рок од три недеље током кога могу поднети захтев да усмено одговоре на расправи. Међутим, право да се обрате Суду на усменој расправи имају чак и они субјекти који нису поднели писмене примедбе.

На основу добијених примедба судија известилац саставља извештај који се разматра на пленарном заседању Суда. Претходно се извештај судије известиоца доставља субјектима који учествују у поступку. Након тога следи усмени део поступка у коме сви који су поднели примедбе, као и други заинтересовани учесници, имају право да изнесу своје ставове. Са своје стране, општи правобранилац подноси Суду мишљење и предлаже решење. Суд доноси пресуду тајним већањем по уобичајеном поступку. Пресуда се јавно саопштава и доставља националном суду, државама чланицама и заинтересованим органима Уније.

Наведене карактеристике редовног поступка прибављања одлуке о претходном питању могу са процесног становишта допринети његовом продужавању и довести до преоптерећености Суда. Пре свега, укључење широког круга субјеката у поступак захтева значајан квантум времена,

1 Чл. 23 и 23а (даље: Статут), Consolidated version, *Off. Journal EU*, L 228/2012

2 Чл. 93–114 (даље: Пословник), *Off. Journal EU*, L 265//2012; последња измена: *Off. Journal EU*, L 173/2013

што несумњиво доприноси дужем трајању овог поступка (Кнежевић Predić, 2009: 57). Притом треба имати у виду да је овај поступак само стадијум или међуфаза у поступку који се води пред националним судом, па његово предуго трајање доприноси одуговлачењу главног поступка који се за то време привремено обуставља.

С друге стране, постављање лингвистичких захтева у погледу превођења свих докумената на службене језике држава чланица ЕУ, такође, делује у правцу повећања временског размака између датума подношења захтева за одлуку о претходном поступку и дана изрицања пресуде. Уз то, Суд правде је већ годинама преоптерећен предлозима који се односе на одлучивање о претходном питању, будући да ови поступци у последње време представљају више од три четвртине предмета пред овим органима (Annual Report, 2013: 90). Све ово онемогућава Суд правде да ефикасније и брже одговара на претходна питања која му национални судови упуте (Petrašević, 2011: 106).

Како би се скратио овај поступак, Пословник Суда је до сада више пута мењан и допуњаван. Важеће процесно право ЕУ дозвољава неколико одступања од редовног поступка одлучивања о претходном питању у циљу његовог скраћивања. Прво од њих је тзв. поједностављени поступак (*simplified procedure; procédure simplifiée*) у коме Суд без одржавања усмене расправе и писаног мишљења општег правобраниоца доноси одлуку у форми образложеног решења. Друга могућност је да Суд примени убрзани поступак (*expedited or accelerated procedure, procédure accélérée*) у коме се даје апсолутни приоритет датом предмету у односу на све остале случајеве. Последње одступање представља хитан поступак (*urgent procedure; procédure d'urgence*), везан искључиво за област слободе, безбедности и правде, који се састоји у изостављању појединих стадијума редовног поступка одлучивања о претходном питању.

2. Поједностављени поступак

Поједностављени поступак одлучивања о претходном питању први пут је уведен у процесно право ЕУ изменом Пословника Суда из 2000. године³, да би садашњу физиономију добио после најновијих измена овог акта из 2012. године. Према важећем пословнику Суд може донети одлуку у поједностављеном поступку: а) ако је питање постављено у претходном поступку истоветно са питањем о коме је Суд већ одлучивао; б) ако се одговор на такво питање може јасно извести из постојеће судске праксе; и в) ако одговор не оставља места никаквој разумној сумњи⁴.

3 Чл.104, став 3

4 Чл. 99

Наведени основи за примену поједностављеног поступка створени су кроз судску праксу и то поводом случајева у којима национални суд против чије одлуке по унутрашњем праву не постоји правни лек није био у обавези да упути претходно питање Суду правде. Њихово порекло везује се за две доктрине које је Суд том приликом користио. Прва је доктрина разјашњеног акта (*acte éclairé*), по којој се у погледу претходних питања на која је Суд правде већ одговорио национални судови могу ослонити на претходну праксу, те нису у обавези да их поново упућују на решавање. Тако је већ почетком 60-тих година Суд правде констатовао да ауторитет већ прибављеног тумачења отклањања обавезу обраћања уколико је питање које покреће у материјалном смислу идентично питању које је предмет овог поступка⁵. У каснијој пракси Суд правде је заузео либералнији став и ублажио захтев да питања морају бити материјално идентична. Довољно је да је Суд већ одлучивао о истом правном питању независно од природе поступка у којима је одлука донета, чак и ако питања о којима је реч нису строго идентична.

С друге стране, Суд правде заузео је став да национални суд последње инстанце нема обавезу обраћања у случају да је правилна примена права Уније толико очигледна да не оставља места никаквој разумној сумњи у погледу начина на који би требало одговорити на постављено питање⁶. Овакво становиште Суда представља специфични вид примене доктрине јасног акта (*acte claire*), која се заснива на идеји да довољно јасну одредбу није потребно тумачити (*in claris non fit interpretatio*), већ само применити. Приликом оцене да ли се ради о одсуству разумне сумње потребно је имати у виду особеност права Уније и проблеме које покреће његово тумачење, а посебно могућност различите примене одредаба од стране различитих судова држава чланица (Radivojević, Knežević Predić, 2008: 183–184).

Када нађе да има разлога за примену поједностављеног поступка, Суд правде не одржава усмену расправу нити прибавља писмено мишљење општег правобраниоца. Уместо пресуде тада се доноси образложено решење у коме Суд упућује на своју ранију пресуду или праксу из којих се може извести одговор на питање. Изменом пословника из 2012. године укинута је различито поступање Суда у зависности од разлога за примену поједностављеног поступка. Према новом решењу, ако постоји било који од ових разлога, Суд може да, у сваком тренутку, на основу предлога судије известиоца и пошто саслуша општег правобраниоца, донесе одлуку у облику образложеног решења. Изостављањем претходног обавештавања

5 *Joined Cases 28 to 30/62 Da Costa en Schaake NV and Others v. Nederlandse Belastingadministratie* (1963)

6 *Case 283/81 CILFIT Srl and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della Sanità* (1982)

националног суда који је упутио питање, као и обавезе пријема и разматрања писаних примедба потенцијалних учесника у поступку, Суд је сада још више растерећен, а трајање поједностављеног поступка сведено на најмању могућу меру. Од његовог увођења у процесно право ЕУ до 2013. године Суд је у двадесет и шест случајева одлучио у форми образложеног решења (Annual Report, 2012: 11).

3. Убрзани поступак

Као други изузетак редовне процедуре прибављања одлуке о претходном питању убрзани поступак установљен је изменом Пословника Суда из 2000. године. У важећем процесном праву ЕУ овај поступак регулисан је чл. 23 Статута и посебним, другим поглављем у оквиру Главе III Пословника измењеног 2012. године. Поред тога, Суд је почетком ове године саставио препоруке за националне судове које садрже посебне одредбе о условима примене и спровођењу убрзаног поступка (Recommendations, 2014: 1–6).

Према ранијем Пословнику⁷ убрзани поступак могао се применити само уколико то захтева национални суд који поступа у главној ствари и уколико околности на које он указује потврђују да је одговор на постављена питања изузетно хитан. Међутим, измењени Пословник⁸ дозвољава да изузетно и без захтева националног суда председник Суда по службеној дужности, пошто саслуша судију известиоца и општег правобраниоца, донесе одлуку о примени убрзаног поступка. Сагласно новом решењу Суд може одобрити примену овог поступка увек када природа предмета захтева поступање у кратким роковима, а не као раније у случајевима изузетне хитности.

Убрзани поступак обухвата све уобичајене стадијуме одлучивања о претходном питању. Од редовног тока процедуре прибављања одлуке о претходном поступку разликује се само по краћем трајању појединих процесних фаза и давању одређеном предмету у свакој од тих фаза апсолутне предности у односу на све остале случајеве. Другим речима, убрзање поступка постиже се скраћивањем рокова у појединим стадијумима редовног поступка, али без њиховог прескакања или изостављања (Petrašević, 2011: 108).

Уколико одобри примену убрзаног поступка, председник Суда одмах заказује датум усмене расправе. Председник може затражити да поднесци и писмене примедбе овлашћених учесника у поступку буду ограничена само на суштинска правна питања која су постављена у захтеву за одлуку о

7 Чл.104а

8 Чл.105, став 2

претходном питању⁹. Пре усмене расправе поднесци и писмене примедбе се достављају свим учесницима који су овлашћени да их поднесу¹⁰. У убрзаном поступку општи правобранилац не подноси формално писмено мишљење, већ усмено иступа на расправи. Пошто саслуша општег правобраниоца, Суд доноси одлуку о претходном питању¹¹.

Да би се убрзао ток поступка, процесна правила предвиђају коришћење савремених техничких средстава у комуникацији између Суда правде, националних судова и других овлашћених учесника у поступку. Сматра се да су процесни акти поднети Суду упућивањем секретаријату факсом или другим техничким средством комуникације једног примерка потписаног изворника и пратећих доказа и докумената са њиховим пописом. Изворник акта и наведене доказе и документе треба доставити секретаријату без одлагања. Све доставе и саопштења могу се извршити упућивањем примерка документа телефаксом или другим техничким средством комуникације којима располажу Суд и адресат. Међутим, изворници докумената морају се доставити секретаријату Суда у најкраћем року редовном поштом.¹²

Будући да убрзани поступак намеће битна ограничења свим овлашћеним учесницима, а посебно државама чланицама које су позване да поднесу своје писане или усмене примедбе у роковима знатно краћим од уобичајених у редовном поступку, његова примена ограничена је само на посебне околности које могу оправдати потребу да се Суд врло брзо изјасни о постављеним питањима. У досадашњем раду Суд је доста рестриктивно тумачио могућност одлучивања о претходном питању у убрзаном поступку. Тако је од 2000. до 2009. године његова примена затражена у 48 случајева, а одобрена само у три предмета. Године 2010. Суд је одбио седам захтева за убрзани поступак, а прихватио у четири предмета, што је више од броја који је одобрио у претходних девет година. Међутим, у току наредне три године (2011–2013) примена убрзаног поступка затражена је у 28 предмета, а одобрена у свега три (Annual Report, 2013: 103).

Из овакве судске праксе могле би се издвојити одређене типичне околности на основу којих је Суд одбијао захтеве за убрзани поступак одлучивања о претходном поступку. Међу разлоге који нису представљали довољно оправдање за примену овог поступка Суд је најпре уврстио економске интересе страна у поступку и њихове евентуалне или потенцијалне

9 Став 3

10 Став 4

11 Став 5

12 Чл. 106

губитке¹³. Дужина трајања кривичног поступка, такође, сама по себи није прихваћена као основ за примену овог поступка. Тако је, рецимо, у случају *Kita* Суд оценио да околност што притворено лице очекује доношење одлуке о томе у којој ће земљи издржавати казну не задовољава услов изузетне хитности, будући да таква одлука нема никакав утицај на трајање његовог притвора¹⁴.

Надаље, број предмета који су у току пред националним судовима, а чије решавање зависи од доношења одлуке о претходном питању, Суд није сматрао одлучујућим за примену убрзаног поступка. Ни већи број странака у поступку пред националним судом на које може утицати исход поступка одлучивања о претходном питању није прихваћен као околност која оправдава његову примену. Исто тако, став је Суда да убрзани поступак не може да буде алтернатива привременој мери коју треба да донесе национални суд (Broberg, Fenger, 2009: 388). Чак ни питање оцене ваљаности неког правног акта институције Уније не мора нужно да представља разлог који оправдава примену убрзаног поступка (Petrašević, 2011:109).

Кад су у питању околности на основу којих су прихваћени захтеви за спровођење убрзаног поступка, судска пракса је много скромнија. До сада је Суд одобравао примену убрзаног поступка углавном због заштите јавног здравља, у циљу заштите права на поштовање породичног живота или ради предузимања рестриктивних мера за сузбијање тероризма. Овоме треба додати случајеве везане за веома кратке рокове у погледу поступања које су морали да поштују национални судови, а код којих су заинтересована лица била лишена слободе.

Убрзани поступак Суд је први пут применио у случају *Jippes* поводом захтева националног суда за оцену ваљаности мере Уније о забрани вакцине против заразних болести. Том приликом Суд је као одлучујућу околност узео у обзир брзину којом се болест шири и велики број животиња које ће бити подвргнуте еутаназији¹⁵.

У случају *Metock* претходно питање односило се на право држављана трећих држава који су браку са грађанима ЕУ на слободно кретање. Национални суд је свој захтев за примену убрзаног поступка образложио тиме да

13 Case C-344/04 *The Quin on the application of International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association v Department for Transport* (2006)

14 Case C-264/10 *Kita* (2010)

15 Case C-189/01 *H.Jippes, Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging Bescherming van Dieren and Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren v Minister van Landbouw Natuurbeheer en Visserij* (2001)

великом броју ових лица која се налазе у притвору прети протеривање у матичне земље, те да су они чекајући одговор Суда лишени свог људског права на вођење нормалног породичног живота. Прихватајући тај захтев, Суд је нашао да право на породични живот из чл. 8 Европске конвенције о људским правима представља једно од основних људских права заштићених у правном поретку Уније¹⁶. Сличан став Суд је заузео у случају *Purrucker*, оценивши да од брзине доношења његове одлуке посредно зависи правни положај близанаца одвојених већ три године због развода родитеља¹⁷.

С друге стране, у случају кривичног поступка против окривљених Е и F претходно питање тичало се мере превентивног притвора предузете на основу регулативе коју је донео Савет у циљу борбе против тероризма. Национални суд је затражио примену убрзаног поступка позивајући се на одредбу чл. 267 Уговора о функционисању ЕУ. Тај захтев Суд је прихватио уз образложење да је за национални суд од суштинског значаја да у најкраћем року добије одговоре на постављена питања¹⁸.

Кад је реч о кратким роковима које мора да испоштује национални суд, у спојеним предметима *Melki and Abdeli* Суд је узео у обзир не само чињеницу да су заинтересована лица задржавањем у притвору лишена слободе, већ и да суд који му се обратио (француски Касациони суд) има по домаћем праву рок од само три месеца да покрене поступак приоритетног питања уставности пред надлежним органом (Уставни савет). Одобравајући примену убрзаног поступка, Суд је нашао да је у овом случају услов хитности испуњен, јер националном суду у том року треба дати одговоре на питања које је упутио¹⁹.

4. Хитан поступак

Хитан поступак, као најзначајније и највеће одступање од редовне процедуре одлучивања о претходном питању, установљен је одлуком Савета из 2007. године (Council Decision, 2008: 79/ЕС), а почео је да се примењује од 1. марта 2008. године. Његовом увођењу у процесно право Европске уније претходила је широка дебата о реформи поступка прибављања одлуке о претходним питањима из области слободе, безбедности и правде. Расправу о томе иницирао је Европски савет још

16 *Case C-127/08 Blaise Baheten Metock and Others v Minister for Justice, Equality and Law Reform* (2008)

17 *Case C- 296/10 Purrucker* (2010)

18 *Case C-550/09 Criminal proceedings against E and F* (2010)

19 *Joined Cases C-188/10 and C-189/10 Proceedings against Aziz Melki and Sélim Abdeli* (2010)

на састанку одржаном новембра 2004. године позивајући Комисију да му, пошто обави консултације са Судом, достави предлоге измена које ће омогућити да се ефикасније и брже него што је то случај у убрзаном поступку одговара на питања упућена од националних судова (Кнежевић Predić, 2009: 60). У склопу дебате о увођењу хитног поступка Суд правде је са своје стране предложио два могућа модела. За оба модела заједничко је да се образује посебно веће састављено од пет судија које би одлучивало о допуштености и спровођењу хитног поступка (Discussion Paper, 2006: 6).

Према првом моделу хитни поступак био би двостепен. Првостепени поступак је обавезан и трајао би релативно кратко, што се постиже смањивањем фаза и броја актера који су у њих укључени. Другостепени поступак је факултативан и био би инициран само у случају жалбе на првостепену одлуку. Тај поступак наликовао би редовном поступку прибављања одлуке о претходном питању.

Према другом моделу који је предложио Суд хитан поступак одвијао би се само у једном степену без могућности жалбе. Поступак се покреће захтевом из кога се преводe само питања која су у њему садржана, а не и сва пропратна документација. Сви заинтересовани субјекти имали би могућност да поднесу писане поднеске и да учествују у усменој фази поступка. Суду би требало оставити право да изостави писмену фазу поступка и да директно пређе на усмени део поступка. Општи правобранилац, такође, не би подносио формално писмено мишљење, већ би иступао на затвореној седници.

Из ових предлога није тешко закључити да први модел обећава драматично скраћивање времена да се прибави одговор на постављено питање. У исто време, јасно је да првостепени поступак не допушта свим заинтересованим субјектима да узму учешће у расправи која претходи одлуци Суда. То им омогућава тек другостепени, жалбени поступак. Други модел, пак, гарантује њихово пуно учешће, што нужно продужава време потребно да се прибави одлука о претходном питању (Кнежевић Predić, 2009: 64). Суочен са овим предностима и манама понуђених модела Савет је оценио да треба разрадити још нека спорна питања како би се потребна брзина поступка ускладила са процесним правима свих заинтересованих учесника, посебно држава чланица за које је други модел ипак био прихватљивији (Lazowski, 2009: 224).

У међувремену Суд је припремио нови јединствени предлог на основу кога је Савет својом одлуком из 2007. године унео нови чл. 23а у Статут Суда. Овом одредбом отворена је могућност да се Пословником Суда уведе хитан поступак одлучивања о претходном питању у домену слободе, безбедности

и правде²⁰. У данас важећем процесном праву ЕУ хитан поступак регулисан је посебним трећим поглављем у оквиру Главе III Пословника измењеног 2012. године. Од значаја је и нови став 4 чл. 267 Уговора о функционисању ЕУ који предвиђа да Суд правде одлучује у најкраћем могућем року ако се предмет који је у току пред националним судом државе чланице односи на лице у притвору. Поред тога, препоруке које је Суд саставио за националне судове садрже посебне одредбе о условима примене и спровођењу хитног поступка (Recommendations, 2014: 5–6).

Хитан поступак спроводи се на основу образложеног захтева националног суда који је упутио претходно питање. Изузетно, када национални суд пропусти да упути такав захтев, Суд може по службеној дужности одлучити да спроведе хитан поступак ако природа или околности предмета то захтевају. У овом случају председник Суда је овлашћен да предложи примену хитног поступка ако се на први поглед чини да је такав поступак потребан²¹. За спровођење хитног поступка надлежно је једно од судских већа од пет судија које је за ту сврху одређено на период од једне године. Надлежно веће има пуну слободу приликом одлучивања о спровођењу хитног поступка. Уколико донесе одлуку да се не примени хитан поступак, поступак о захтеву за претходно питање се наставља по редовној процедури²².

Како би се Суду омогућило да што пре одлучи треба ли спровести хитан поступак, захтев упућен од стране националног суда мора да садржи прецизан опис правног и чињеничног стања на коме се заснива потреба за хитним поступањем. Уколико је могуће, национални суд у свом захтеву назначује у сажетом облику предлог одговора на постављено питање²³. Захтев за спровођење хитног поступка мора бити изложен на недвосмислен начин и у облику који омогућава секретаријату Суда да одмах утврди да тај захтев тражи посебно поступање. Тај захтев секретар Суда одмах доставља странкама из главног поступка, држави чланици чији је суд упутио захтев, Комисији и институцији која је донела акт чија су ваљаност или тумачење спорни.

У одлуци о примени хитног поступка одређује се рок у коме наведени субјекти могу поднети своје поднеске и писмене примедбе. Одлуком о примени хитног поступка могу се ближе одредити правна питања на која се поднесци или писмене примедбе морају односити, а може се ограничити

20 Чл.1046 Пословника

21 Чл.107, став 1

22 Чл.108

23 Чл.107, став 2

њихова максимална дужина. Захтев за хитан поступак, као и сама одлука о његовом спровођењу, прослеђује се и другим заинтересованим субјектима који нису овлашћени да учествују у писменој фази поступка²⁴.

Да би се максимално убрзао поступак, комуникација између националних судова и Суда, као и осталих учесника у поступку одвија се електронском поштом или путем телефакса. Поступак се сматра покренутим када Суд прими на овај начин потписани примерак одлуке о упућивању претходног питања са захтевом за спровођење хитног поступка. Међутим, изворници ових аката морају се доставити секретаријату Суда редовном поштом у најкраћем року²⁵.

У случајевима изузетне хитности веће може одлучити да се изостави писмену фазу поступка²⁶. Уколико се одлучи да не буде писмене фазе, Суд ће морати да одржи проширену усмени расправу која може трајати дуже него што је то уобичајено у редовном поступку. Међутим, до сада Веће није ниједном одлучило да у хитном поступку изостави писмену фазу. После одржане расправе веће одређено за хитан поступак доноси одлуку пошто саслуша мишљење општег правобраниоца²⁷.

У досадашњој пракси Суд је доста често прихватио захтеве за примену хитног поступка. Тако је од 2008. до 2013. године његова примена затражена у укупно 36 случајева, а одобрена у тачно 50%, тј. у 18 предмета. Само у току прве године примене Суд је прихватио и одбио по три захтева за хитан поступак, да би наредне године од три поднета захтева одобрио примену хитног поступка у два предмета. У току следеће три године (2010–2012) хитан поступак затражен је у 21 предмету, а одобрен у једанаест случајева (Report, 2012: 4). Међутим, током 2013. године број одбијених захтева је први пут био већи од оних које је Суд прихватио, будући да је хитан поступак затражен у пет случајева, а одобрен само у два предмета (Annual Report, 2013: 103).

Из овакве судске праксе могли би се издвојити неки типични разлози због којих је Суд одбијао захтеве за хитан поступак одлучивања о претходном питању. Међу њима на првом месту налази се околност да конкретан предмет *ratione materiae* или *ratione temporis* не улази у подручје примене хитног поступка. Тако, рецимо, у случају Pontini Суд није прихватио захтев за хитан поступак уз образложење да тај предмет не спада у поље примене

24 Чл.109

25 Чл.106 и 114

26 Чл.111

27 Чл.112

овог поступка, пошто се радило о тумачењу одредаба које се односе на заједничку пољопривредну политику²⁸. У случају Kozlowski Суд је, пак, одбио да примени хитан поступак из разлога што је захтев поднет неколико недеља пре него што је ступио на снагу измењени Пословник, мада је одлучио да претходно питање реши у убрзаном поступку²⁹. Међутим, у случају Wolzenburg Суд није прихватио захтев за примену хитног поступка упркос томе што је предмет спадао у област слободе, безбедности и правде зато што се хапшење догодило 18 месеци пре подношења захтева, а у тренутку његовог подношења лице више није било у притвору³⁰.

Јуриспруденција Суда правде је прилично устаљена кад су у питању околности на основу којих су прихваћени захтеви за спровођење хитног поступка. Иако није могуће дати прецизну и исцрпну листу случајева у којима се хитан поступак може применити, препоруке Суда упућене националним судовима и досадашња пракса садрже доста јасне смернице у том правцу. Пре свега, сматра се да спровођење овог поступка треба одобрити само у околностима када је апсолутно неопходно да се Суд врло брзо изјасни о питањима које је поставио национални суд. До сада је Суд прихватио захтеве за примену хитног поступка у брачним стварима које се тичу надлежности и признања и извршења пресуде, те у споровима који су везани за вршење родитељског права, односно старатељства родитеља. Овоме треба додати случајеве у којима се лице о чијим је правима реч налази у притвору, а одговор на претходно питање је нужан за оцену правног положаја тог лица, као и ситуације када одређивање надлежности суда која произилази на основу права Европске уније зависи од одговора на претходно питање (Recommendations, 2014: 5).

Хитан поступак Суд је први пут применио у случају Rinau поводом враћања детета родитељу коме је судском одлуком поверено на старање. Том приликом Суд је као главни критеријум прихватио потребу да делује хитно у случају када је дете лишено могућности да контактира са једним од родитеља³¹.

У случају Detiček прихваћено је образложење националног суда да је примена хитног поступка потребна зато што је свако даље одлагање супротно интересу детета, а могло би проуроковати непорављиву штету по односе детета и родитеља са којим не живи³². Сличан став у погледу

28 Case C-375/08 *Luigi Pontini and Others* (2010)

29 Case C-66/08 Proceeding concerning the execution of European warrant issued against Szymon Kozlowski (2008)

30 Case C-123/08 PPU *Dominic Wolzenburg* (2009)

31 Case C-195/08 PPU *Inga Rinau* (2008)

32 Case C-403/09 PPU *Jasna Detiček v Maurizio Sgueglia* (2009)

одобравања примене хитног поступка Суд је касније заузео у случајевима Povse³³, McB³⁴, Aguirre Zarraga³⁵ и Mercredi³⁶, оценивши да је хитно поступање потребно увек када постоји опасност од непоправљивог погоршања односа између родитеља и детета, нарочито ако је у питању враћање детета које је лишено контакта са једним родитељем или поновно окупљање породице.

Кад су у питању случајеви у којима су се лица налазила у притвору, Суд је у предмету Santesteban Goicoechea одобрио примену хитног поступка позивајући се на Конвенцију о изручењу између држава чланица ЕУ од 1996. године³⁷. Исти став у погледу спровођења хитног поступка Суд је заузео у предмету Leymann и Pustarov³⁸ уз образложење да је циљ Оквирне одлуке о европском налогу за хапшење јачање области слободе, безбедности и правде засноване на узајамном признавању и правосудној сарадњи. С друге стране, у случајевима Kadzoev³⁹ и El Dridi Hassen⁴⁰ Суд је одобрио хитан поступак јер је оцена правне ситуације лица у притвору зависила од тумачења Директиве о заједничким стандардима и поступку у државама чланицама ЕУ за враћање илегалних емиграната из трећих држава.

5. Закључне напомене

Одступања од редовног поступка прибављања одлуке о претходном питању део су настојања да се скрати и убрза ова врста деловања Суда правде ЕУ. Наиме, предуго трајање редовног поступка претходног одлучивања и преоптерећеност Суда предметима ове врсте озбиљно су угрозили европски стандард у погледу дужине поступка, као и право сваког појединца на ефикасну судску заштиту у разумном року.

Анализе извршене у овом раду потврђују да су резултати постигнути на плану скраћивања трајања поступка углавном позитивни. Тако статистички подаци показују да је просечно време потребно за одлуку у убрзаном поступку око четири и по месеца. Ово свакако представља значајан напредак у односу на дужину трајања редовног поступка која износи између шеснаест и седамнаест месеци. Упркос томе, даља

33 Case C-211/10 PPU *Doris Povse v Mauro Alpego* (2010)

34 Case C-400/10 PPU *McB v L.E.* (2010)

35 Case C-491/10 PPU *Joseba Andoni Aguirre Zarraga v Simone Pelz* (2010)

36 Case C-497/10 PPU *Barbara Mercredi v Richard Chaffe* (2010)

37 Case C-296/08 PPU *Santesteban Goicoechea* (2008)

38 Case C-388/08 PPU *Leymann and Pustovarov* (2008)

39 Case C-357/09 PPU *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* (2009)

40 Case C-61/11 PPU *El Dridi Hassen* (2011)

скраћивања у убрзаном поступку тешко се могу остварити с обзиром на то да он има исте процесне стадијуме као и редовни поступак.

С друге стране, почетни резултати остварени применом хитног поступка још више охрабрују. Према статистичким показатељима, просечно трајање овог поступка износи 66 дана или нешто више од два месеца. Притом време потребно за одлуку у хитном поступку ниједном није било дуже од три месеца, што је опет краће и ефикасније у поређењу са просечним трајањем убрзаног поступка од четири и по месеца. Значајни успеси постигнути су и на плану изостављања, али и убрзања појединих стадијума хитног поступка. Тако је Суду за одлучивање о поднетим захтевима за примену хитног поступка у просеку било потребно осам дана. Просечно трајање писмене процедуре и време између подношења писмених примедаба и отварања усмене расправе износило је око шеснаест дана, док су општи правобраниоци достављали своја мишљења у року нешто дужем од три дана од завршетка расправе.

Лисабонски уговор проширио је могућност за примену хитног поступка на све случајеве пред националним судовима у којима се лице налазе у притвору. Ова новина вероватно ће допринети даљем убрзању поступка претходног одлучивања пред Судом правде, али уз једно значајно ограничење. Наиме, хитан поступак може се спровести само за случајеве који спадају у област слободе, безбедности и правде. Изван овог подручја, чак и кад се ради о притворским предметима, преостаје као једина могућност примена убрзаног поступка, код кога се већа ефикасност и краће трајање процедуре прибављања одлуке о претходном питању може остварити само на штету осталих предмета који су пред Судом.

Литература

Annual report (2013). Court of Justice of the European Union. Приступљено 3. септембра 2014. са <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-06/qdag14001enc.pdf>

Blumann, C., Dubois, L. (2010). *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris: Lexis Nexis Litec.

Broberg, M., Fenger, N. (2009). *Preliminary References to European Court of Justice*, Oxford: Oxford Univeristy Press

Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union* C 326 (26 October 2012)

Case 189/01 H.Jippes, Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging Bescherming van Dieren and Afdelinf Assen en omstreken van de Nederlandse

Verenging tot Bescherming van Dieren v Minister van Landbouw Natuurbeheer en Visserij (2001) ECR I-5689

Case C-344/04 *The Quin on the application of International Air Transport Association and European Low Fares Airline Assotiation v Department for Transport* (2006) ECR I-403

Case C-66/08 Proceeding concerning the execution of European warrant issued against Szymon Kozlowski (2008) ECR I-6041

Case C-123/08 PPU *Dominic Wolzenburg* (2009) ECR I-9621

Case C-127/08 *Blaise Baheten Metock and Others v Minister for Justice, Equality and Law Reform* (2008) ECR I-6241

Case C-195/08 PPU *Rinau* (2008) ECR I-5271

Case C-296/08 PPU *Santesteban Goicoechea* (2008) ECR I-6307

Case C-375/08 *Luigi Pontini and Others* (2010) ECR I-5767

Case C-388/08 PPU *Leymann and Pustovarov* (2008) ECR I-8993

Case C-357/09 PPU *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* (2009) ECR I-11184

Case C-403/09 PPU *Detiček* (2009) ECR I-12193

Case C-550/09 *Criminal proceedings against E and F* (2010) ECR I-6213

Joined Cases C-188/10 and C-189/10 *Proceedings against Aziz Melki and Sélim Abdeli* (2010) ECR I-5667

Case C-211/10 PPU *Doris Povse v Mauro Alpego* (2010) ECR I-6673

Case C-264/10 *Kita* (2010). It was removed from the register as a result of the referring court's withdrawal of the reference

Case C-296/10 *Purrucker* (2010) ECR I-11163

Case C-400/10 PPU *McB v L.E.* (2010) ECR I-8965

Case C-491/10 PPU *Joseba Andoni Aguirre Zarraga v Simone Pelz* (2010) ECR I-14247

Case C-497/10 PPU *Barbara Mercredi v Richard Chaffe* (2010) ECR I-14309

Case C-61/11 PPU *El Dridi Hassen* (2011) ECR I-3015

Consolidated version of the Statute of the Court of Justice of the European Union. *Official Journal of the European Union*. L 228 (23 August 2012)

Consolidated version of the Rules of Procedure of the Court of Justice, *Official Journal of the European Union*. L 265 (29 September 2012)

Council Decision of 20 December 2007 amending the Protocol on the Statute of the Court of Justice, 2008/79/EC, Euratom (2007)

Discussion Paper on the treatment of questions referred for preliminary ruling concerning the area of freedom, security and justice. 2006 (13272/06)

Isaac, G., Blanquet, M. (2012). *Droit général de l'Union européenne*, Paris: Sirey.

- Knežević-Predić, V. (2009). Uticaj pridruživanja na razvoj i funkcionisanje pravosudnog sistema Evropske unije, U: Samardžić, S., *Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, (43–67). Beograd: Službeni glasnik
- Lazowski, A. (2009). Towards the reform of the preliminary ruling procedure in JHA area, In: Braum, S., Weyembergh, A., *Le contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen*, Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles
- Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I., Bray, R. (2006). *Procedural Law of the European Union*, London: Swet & Maxwell.
- Misita, N., (2009). *Evropska unija: institucije*, Sarajevo: Revicon
- Petrašević, T. (2011). Ubrzani i hitni prethodni postupak pred Europskim sudom, U: Čapeta, T., Goldner Lang, I., Perišin, T., Rodin, S., *Prethodni postupak u pravu Evropske unije-suradnja nacionalnih sudova s Europskim sudom*, (str.103–125). Zagreb: Narodne novine.
- Petrašević, T. (2010). Novi hitni prethodni postupak za područje slobode, sigurnosti i pravde, *Hrvatska javna uprava*, 10 (2). 427–463.
- Radivojević, Z., Knežević-Predić, V. (2008). *Institucije Evropske unije*, Niš: Sven. Raport on the use of the preliminary ruling procedure by the Court of Justice in accordance with the statement annexed to its decision of 20 December 2007 (*Official Journal of the European Union* L 24/2008), Luxembourg (319 January 2008)
- Recommendations to national courts and tribunals in relation to the initiation of preliminary ruling proceedings, *Official Journal of the European Union*, C 30 (1 February 2014)
- Schermers, H.G., Waelbroeck, D.F. (2001). *Judicial Protection in the European Union*, The Hague/ London/New York: Kluwer Law International.

Zoran Radivojević, LL.D.

Full Professor,

Faculty of Law, University of Niš

Exceptions from the Regular Preliminary Ruling Procedure before the Court of Justice of the European Union

Summary

For years, the Court of Justice of the European Union has been overloaded with requests for preliminary rulings, given that these proceedings make up more than three-quarters of the Court caseload. Such circumstances constitute a significant constraint to the operation of the Court, which is unable to quickly and effectively respond to the preliminary questions which are referred to this Court by the national courts of Member States. In addition, the duration of the

regular preliminary ruling proceedings jeopardizes the European standards not only in terms of the lengthy procedure but also in terms of observing the right of each individual to effective judicial protection within a reasonable time.

In order to make the proceedings faster and more effective, the procedural rules have been repeatedly amended and supplemented. The applicable Rules of Procedure of the Court stipulate some exceptions from the regular preliminary ruling procedure. The first one is the so-called *simplified procedure*, where the Court renders a final decision in the form of a reasoned order, without scheduling an oral hearing and obtaining the written opinion of the Advocate-General. The Court may also decide to institute the *expedited procedure*, by means of which the case at issue is given absolute priority over other cases. The last exception is the *urgent procedure*, which is applicable only in the area of freedom, security and justice; it implies the omission of certain stages of the regular preliminary ruling procedure.

The analyses presented in this paper show that the results achieved in terms of reducing the length of the regular preliminary ruling procedure are generally positive. Thus, the average time required for rendering a decision in the expedited procedure is approximately four and a half months, which is certainly a significant improvement as compared to the length of the regular procedure which takes sixteen to seventeen months. The initial results accomplished by instituting the urgent procedure are even more encouraging, as the average duration of this procedure is approximately two months. The time required for deliberation in an urgent procedure has never exceeded three months, which makes this procedure faster and more efficient than the expedited procedure.

Keywords: European Union, Court of Justice, Rules of Procedure, preliminary ruling, regular procedure, simplified procedure, expedited procedure, urgent procedure