



Sodišče
Evropske unije

Poročilo, pripravljeno na podlagi člena 3(2) Uredbe (EU, Euratom) 2015/2422 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2015 o spremembi Protokola št. 3 o Statutu Sodišča Evropske unije

Uvod

Zakonodajalec Evropske unije je 16. decembra 2015 sprejel pomembno reformo sodne strukture Unije, pri čemer je odločil, da se v treh zaporednih fazah podvoji število sodnikov Splošnega sodišča in da se s 1. septembrom 2016 na navedeno sodišče prenese pristojnost za odločanje o sporih med Unijo in njenimi uslužbenci na prvi stopnji, o katerih je dotlej odločalo Sodišče za uslužbence. Kot je navedeno v uvodni izjavi 5 Uredbe 2015/2422¹, se je uporaba možnosti povečanja števila sodnikov Splošnega sodišča, določene v Pogodbah, izkazala za ustrezen ukrep za hitro zmanjšanje števila nerešenih zadev in skrajšanje predolgega trajanja postopkov na Splošnem sodišču. Evropski parlament in Svet sta tako odgovorila na izzive, povezane s stalnim porastom števila zadev, ki so bile predložene sodiščem Unije, in njihovo vedno večjo kompleksnostjo, s čimer sta Splošnemu sodišču dala potrebna sredstva za učinkovito izvajanje sodne oblasti.

Zakonodajalec Unije je želel zagotoviti učinkovito spremljanje te reforme in njenih posledic, tako z vidika proračuna kot na organizacijski, strukturni in postopkovni ravni. Za to je bilo Sodišče pozvano, naj za Evropski parlament, Svet in Komisijo pripravi dve poročili: prvo o morebitnih spremembah razdelitve pristojnosti za predhodno odločanje med Sodiščem in Splošnim sodiščem najpozneje 26. decembra 2017, tri leta pozneje pa drugo, in sicer o delovanju Splošnega sodišča, zlasti o njegovi uspešnosti, nujnosti in učinkovitosti podvojitve

¹ Uredba (EU, Euratom) 2015/2422 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2015 o spremembi Protokola št. 3 o Statutu Sodišča Evropske unije (*ULEU* L 341 z dne 24. decembra 2015, str. 14)

števila sodnikov, uporabi in učinkovitosti dodeljenih virov ter ustanovitvi nadaljnjih specializiranih senatov ali drugih strukturnih spremembah.²

S tem dokumentom se odgovarja na prvega od teh pozivov. V njem so obravnavana vsa merila, ki jih je treba upoštevati pri vsakršnem razmisleku o morebitnem prenosu dela pristojnosti za predhodno odločanje na Splošno sodišče, po prikazu pravnega okvira in razmer, v katerih ta razmislek poteka.

Pravni okvir in razmere

Kot je Sodišče večkrat opozorilo v svoji sodni praksi in pri rednih stikih, ki jih ima s sodišči držav članic, je predhodno odločanje „bistvo“ sodnega sistema Unije.³ Gre za instrument, ki omogoča zagotavljanje enotne razlage in uporabe tega prava s tem, da sodišča držav članic v predhodno odločanje predložijo vprašanja glede razlage prava Unije ali veljavnosti aktov institucij, organov, uradov ali agencij Unije.⁴ Ta sodišča so ta instrument sprva sicer uporabljala razmeroma redko, vendar se je to zdaj povsem spremenilo: nacionalna sodišča ne oklevajo več, ali naj pri Sodišču vložijo predloge za sprejetje predhodne odločbe, ki jih je vse več in ki se nanašajo na najrazličnejša področja.⁵

Pristojnost za predhodno odločanje, ki je v načelu določena v členu 19(3)(b) Pogodbe o Evropski uniji in podrobneje urejena v členu 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije, trenutno izvaja izključno Sodišče.

Možnost, da bi se nekatere zadeve za predhodno odločanje dodelile Splošnemu sodišču, ni nova. Ta možnost, ki je bila omenjena pred skoraj dvajsetimi leti, ko se je delovna obremenitev obeh sodišč izrazito povečala ob zagonu tretje faze ekonomske in monetarne unije in ob začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe ter v okviru priprave na doslej najobširnejšo širitev, je bila izrecno navedena v dokumentih in prispevkih Sodišča in

² Glej v zvezi s tem člen 3 zgoraj navedene uredbe, v katerem je določeno, da se poročiloma po potrebi priložijo zakonodajne zahteve za spremembo Statuta.

³ Mnenje 2/13 (Pristop Unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, točka 176).

⁴ Ta namen je med drugim poudarjen tudi v dokumentih, namenjenih tem sodiščem, saj je nanj opozorjeno v prvi točki Priporočil nacionalnim sodiščem v zvezi z začetkom postopka predhodnega odločanja (*ULEU C 439* z dne 25. novembra 2016).

⁵ Glej v zvezi s tem sodne statistike, objavljene v letnih poročilih o dejavnosti institucije, in preglednico, priloženo temu poročilu, ki se nanaša na zadeve, ki so bile vložene v prvih desetih mesecih leta 2017. Od 628 novih zadev se kar 455 zadev nanaša na predloge za sprejetje predhodne odločbe, kar je več kot 72 % vseh zadev, ki so bile v tem obdobju vložene pri Sodišču. Predlogi za sprejetje predhodne odločbe že več let predstavljajo od dveh tretjin do treh četrтин vseh zadev, predloženih Sodišču.

Splošnega sodišča, namenjenih medvladni konferenci, kot ena od mogočih rešitev za izognitev preobremenjenosti sodišč, poleg drugih ukrepov, kot so prenos novih kategorij neposrednih tožb na Splošno sodišče, ustanovitev pritožbenih senatov za predhodno odločanje in filtriranje pritožb.⁶ Ta možnost je bila formalno sprejeta v aktih, saj člen 256(3), prvi pododstavek, Pogodbe o delovanju Evropske unije določa, da „[je] Splošno sodišče [...] pristojno za obravnavanje in odločanje o vprašanjih, predloženih v predhodno odločanje v skladu s členom 267, na posebnih področjih, določenih s statutom“.⁷ S spremembo te določbe bi bilo torej mogoče Splošnemu sodišču dodeliti pristojnost za predhodno odločanje, če bi se to izkazalo za potrebno.

Vendar ta možnost doslej še ni bila uporabljena. V letih po začetku veljavnosti Pogodbe iz Nice, to je 1. februarja 2003, je bila namreč dana prednost ustanovitvi Sodišča za uslužbenice in prenosu vseh ničnostnih tožb in tožb zaradi nedelovanja, o katerih je dotlej odločalo Sodišče, na Splošno sodišče, razen nekaterih kategorij tožb med institucijami in tožb, ki jih države članice vlagajo zoper akte zakonodajalca Unije. Predhodno odločanje je ostalo v izključni pristojnosti Sodišča, ki je odtlej sprejelo več pomembnih sprememb svojega poslovnika – pa tudi več ukrepov notranje organizacije – ki so bistveno vplivale tako na število končanih zadev kot na povprečno trajanje obravnavanja zadev, kar je vzbujalo največ pomislekov, ki so bili podlaga za zgoraj navedeno razpravo o prihodnosti sodne strukture Unije.

Poziv zakonodajalca, ki je predmet tega poročila, je podan v razmerah, ki so povsem drugačne kot v začetku 21. stoletja. Povprečno trajanje obravnavanja predlogov za sprejetje predhodne odločbe je bilo leta 2003 25,5 meseca, leta 2016 pa 15 mesecev, kar je ob upoštevanju postopkovnih in jezikovnih omejitev pri obravnavanju tovrstnih zadev gotovo trajanje, ki je precej blizu najkrajšega mogočega. Ti roki so se skrajšali ob hkratnem bistvenem porastu števila predlogov za sprejetje predhodne odločbe, vloženih pri Sodišču, ki je bilo več kot sorazmerno povečanju števila držav članic (in števila sodnikov Sodišča). Tako so leta 2003 sodišča petnajstih držav članic, ki so tedaj sestavljale Evropsko unijo, pri Sodišču vložila 210 predlogov, leta 2016 pa so sodišča osemindvajsetih držav članic vložila kar 470 predlogov, torej več kot dvakrat toliko predlogov za predhodno odločanje, kolikor jih je bilo vloženo trinajst let pred tem, in kar dve tretjini vseh zadev, vloženih pri Sodišču v preteklem letu. Ta trend rasti, ki ga potrjujejo najnovejše sodne statistike⁸ ter ki se bo glede na povečano dejavnost zakonodajalca Unije in med drugim ustanovitev Evropskega javnega

⁶ Glej v zvezi s tem dokument za razpravo o „[p]rihodnosti pravosodnega sistema Evropske unije“, ki je bil maja 1999 posredovan Svetu, in prispevek, ki sta ga Sodišče in Splošno sodišče leto pozneje (aprila 2000) naslovila na medvladno konferenco.

⁷ Glej člen 225 ES, ki je bil zgolj s terminološko spremembo povzet v členu 256(3) PDEU.

⁸ Glej podatke v prilogi k temu poročilu.

tožilstva⁹ najverjetneje nadaljeval, torej neizbežno zahteva poglobljeno razpravo o najboljšem načinu obravnavanja tovrstnih zadev in lahko ponovno spodbudi k razmisleku o smiselnosti prenosa dela pristojnosti za predhodno odločanje na Splošno sodišče.

Prednosti in slabosti dodelitve nekaterih predlogov za sprejetje predhodne odločbe Splošnemu sodišču

Najprej in izključno s količinskega vidika je samoumevno, da bi se s prenosom pristojnosti za obravnavanje vprašanj za predhodno odločanje na področjih, posebej določenih s Statutom, na Splošno sodišče samodejno zmanjšala delovna obremenitev Sodišča. Za ta prenos bi se lahko štelo, da ne vpliva na zmogljivost Splošnega sodišča za obravnavanje lastnih zadev, saj naj bi to zdaj imelo dovolj osebja ne le za odpravo zaostankov, temveč tudi za ustrezno obravnavanje vseh zadev, ki se pri njem vložijo.¹⁰

Vendar je treba upoštevati, da reforma sodne strukture Unije še poteka in da vse njene posledice v razmerah, ki jih tudi pri Splošnem sodišču zaznamuje pomemben porast števila vloženih in nerešenih zadev, še niso vidne.¹¹ Poleg tega predvideni prenos ni brez slabosti.

Prvo vprašanje, ki se postavlja v zvezi s prenosom dela predlogov za sprejetje predhodne odločbe na Splošno sodišče, je, katera „posebna področja“ naj se mu dodelijo. Na prvi pogled se zdi naloga razmeroma preprosta, saj je treba določiti tehnična področja, ki so bliže sporom v pristojnosti Splošnega sodišča, na podlagi katerih je nastala že starejša in ustaljena sodna praksa, in ki so za Sodišče „masovni“ spori. V zvezi s tem je mogoče pomisliti na vprašanja s carinskega in tarifnega področja ter vprašanja, ki se nanašajo na socialno varnost in posredno obdavčenje. Sodišče bi se tako osredotočilo na področja, ki jih je mogoče šteti za „bistvena“, kot so državljanstvo Unije, območje svobode, varnosti in pravice, notranji trg ter gospodarsko in monetarno povezovanje.

Resničnost pa je precej bolj zapletena. Predlogi za sprejetje predhodne odločbe se lahko hkrati nanašajo na tehnična področja in na razlago temeljnih določb Pogodb ali zakonodajnega akta. Predlogi, ki so na prvi pogled nepomembni ali tehnični, pa lahko, nasprotno, odpirajo načelna vprašanja in vprašanja, ki se dotikajo več področij, vezana na

⁹ Glej v zvezi s tem Uredbo Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT) (UL L 283, str. 1).

¹⁰ Ob pisanju tega poročila je Splošno sodišče namreč imelo 46 sodnikov. En sodnik iz prve faze reforme sodne strukture, izglasovane leta 2015, bi še moral biti imenovan, medtem ko bi se morala tretja faza te reforme končati s priključitvijo dodatnih devetih sodnikov 1. septembra 2019, s čimer bi bilo sodnikov Splošnega sodišča skupno 56 (vendar bi se to število ob izstopu Združenega kraljestva iz Evropske unije zmanjšalo na 54).

¹¹ V prvih desetih mesecih tega leta je bilo tako pri Splošnem sodišču vloženih kar 799 novih zadev, število nerešenih zadev pri tem sodišču pa je 31. oktobra 2017 znašalo 1535.

avtorja predloga za sprejetje predhodne odločbe ali na njegov predmet, na katera lahko načelni odgovor poda izključno Sodišče.¹² Prenos pristojnosti za predhodno odločanje na Splošno sodišče – tudi dela pristojnosti – bi torej zahteval konkretne ukrepe za izvedbo člena 256(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije za preprečitev nevarnosti različnega pristopa pri obravnavanju teh vprašanj, ki bi omajal pravno varnost ter zaupanje nacionalnih sodišč in subjektov v institucijo.

To nevarnost razlik je prav tako mogoče pripisati temu, da se je Splošno sodišče že od začetka organiziralo za obravnavanje neposrednih tožb, ki jih vlagajo fizične ali pravne osebe, države članice in institucije Unije, in ne za obravnavanje predlogov za sprejetje predhodne odločbe, ki jih vlagajo nacionalna sodišča. Način obravnavanja teh dveh vrst zadev pa je povsem različen, saj je za predloge za sprejetje predhodne odločbe značilna zlasti vpletenost velikega števila akterjev in uporaba vseh uradnih jezikov v postopku. Poleg tega je avtoriteta sodb, ki jih Sodišče izda v postopkih predhodnega odločanja, med drugim vezana na dejstvo, da vsi sodniki in generalni pravobranilci skupaj pregledajo vsako zadevo, ki se nato glede na zahtevnost zadeve dodeli ustrezni sestavi.

Avtorji Pogodbe so sicer določili nekatera jamstva. Člen 256(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije najprej določa možnost, da se Splošno sodišče izreče za nepristojno za zadevo, ki mu je bila predložena, če meni, da je potrebna načelna odločitev, ki bi lahko prizadela enotnost ali doslednost prava Unije. V tem členu je določen tudi postopek „preveritve“, ki pomeni možnost, da Sodišče preveri odločitve Splošnega sodišča glede vprašanj, predloženih v predhodno odločanje, pod pogoji in v mejah, določenih v Statutu. Vendar ni mogoče izključiti nekaterih težav.

Do dodelitve zadeve Sodišču bi lahko prišlo šele v razmeroma pozni fazi postopka, ko bi se pokazala vsa kompleksnost zadeve ali njen ustavnopravni vidik, tako da bi se trajanje postopka s tem, da bi zadevo zaporedno preučili dve sodišči, občutno podaljšalo. Nacionalna sodišča bi zaradi tega podaljšanja lahko oklevala predložiti zadevo Splošnemu sodišču, tudi če bi imela resno težavo pri razlagi ali uporabi prava Unije. Predvidljivost trajanja postopka predhodnega odločanja pri Sodišču pa je za nacionalno sodišče bistven podatek, saj sta postopek predhodnega odločanja in nacionalni postopek povezana.

Ne kaže niti, da bi slabosti prenosa lahko preprečila preveritev morebitnih sodb Splošnega sodišča, izdanih v postopku predhodnega odločanja, s strani Sodišča. Kljub izboljšavam pri

¹² To na primer velja za številne predloge za sprejetje predhodne odločbe na področju obdavčenja. Ni redkost, da predlogi za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z razlago konkretnih določb Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (*ULEU* L 347 z dne 11. decembra 2006, str. 1) ali Direktive 77/388/EGS, ki je bila razveljavljena s prvonavedeno, vsebujejo vprašanja, ki se nanašajo na temeljne pojme, kot je zloraba pravice. Za primer je mogoče navesti zadevo Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), ki je bila v bistvu zadeva s področja davka na dodano vrednost, vendar je Sodišče v njej izdalo načelno sodbo o področju uporabe Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

poteku postopka preveritve, dodanim z novim Poslovníkom Sodišča, ki je začel veljati 1. novembra 2012, je treba opozoriti, da za njegovo sprožitve veljajo precej strogi pogoji, saj se lahko izvede pod pogoji in v mejah, določenih v Statutu, le če „obstaja resno tveganje, da bosta prizadeti enotnost ali doslednost prava Unije“. Postopek preveritve torej ni ustrezno sredstvo za odpravo mogočih različnih pristopov v sodni praksi Sodišča in Splošnega sodišča,¹³ razen če bi se funkcija tega postopka povsem izkrivila in bi se preverjale vse odločbe Splošnega sodišča, sprejete v postopku predhodnega odločanja, vendar bi tak pristop izničil vse morebitne prednosti prenosa dela pristojnosti za predhodno odločanje na Splošno sodišče, tako z vidika zmanjšanja delovne obremenitve Sodišča kot z vidika učinkovitosti in trajanja obravnavanja predlogov za sprejetje predhodne odločbe.

Sklep

Čeprav je verjetno mogoče najti odgovore na ta različna vprašanja, je treba ugotoviti, da gre za pereč izziv in da je vzpostavitev ustreznih mehanizmov, ki bodo omogočili, da predhodno odločanje ohrani svojo funkcijo „bistva“ sodnega sistema Unije, izjemno občutljiva zadeva.

V času, ko so predlogi za sprejetje predhodne odločbe, predloženi Sodišču, obravnavani hitro in ko je dialog, vzpostavljen s sodišči držav članic, intenzivnejši kot kdajkoli, očitno ne bi bilo primerno v tej fazi na Splošno sodišče prenesti pristojnosti glede teh predlogov. To še toliko bolj velja v trenutnih razmerah porasta števila zadev, ki se vlagajo pri Splošnem sodišču, in potrebe navedenega sodišča, da se reorganizira in prilagodi svoje metode dela.

Sodišče v teh okoliščinah meni, da v tej fazi ni treba predlagati spremembe Statuta Sodišča, da bi se del pristojnosti, ki jo to izvaja v postopku predhodnega odločanja, prenesel na Splošno sodišče.

Vendar je treba biti glede te bistvene teme zelo jasen: tega nikakor ni mogoče šteti za dokončno stališče glede vprašanja razdelitve pristojnosti za predhodno odločanje med Sodiščem in Splošnim sodiščem. Sodišče vseeno meni, da prenosa dela te pristojnosti na Splošno sodišče ni mogoče izvesti, dokler niso sprejeti drugi ukrepi.

Po eni strani namreč Sodišče še vedno pozorno spremlja število predlogov za sprejetje predhodno odločbe in čas, ki je potreben za njihovo obravnavanje. Treba je ohraniti možnost poznejšega prenosa pristojnosti za predhodno odločanje na nekaterih posebnih področjih, če bi število in kompleksnost zadev, predloženih Sodišču, postala taka, da bi bilo to potrebno za učinkovito izvajanje sodne oblasti. V takem primeru bi bilo treba spremeniti Poslovník Splošnega sodišča, da bi določal pravila glede obravnavanja zadev, ki bi bila prilagojena

¹³ Vsekakor se je treba zavedati, da imajo odločbe, izdane v postopku predhodnega odločanja, splošno veljavnost glede razlage, ki presega okvir spora, ki je bil podlaga za predložitev zadeve sodišču Unije.

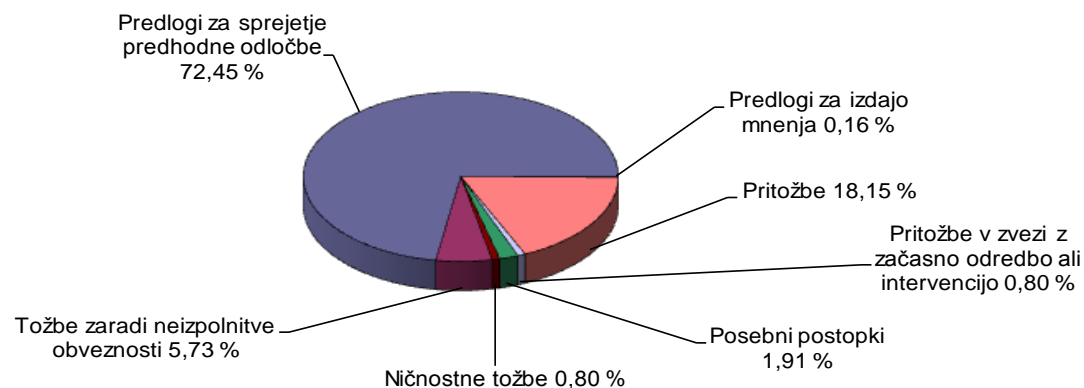
naravi in posebnostim predlogov za sprejetje predhodne odločbe, in da bi se čim bolj preprečila zgoraj navedena nevarnost razhajanj v sodni praksi.

Po drugi strani so razmere, v katerih je prišlo do reforme sodne strukture Evropske unije, Sodišče in Splošno sodišče prisilile v pregled vseh pristojnosti, ki jih trenutno izvajata, da bi preučili, ali bi bilo mogoče – ne glede na morebitno spremembo dodelitve pristojnosti za predhodno odločanje – sprejeti druge spremembe te dodelitve, zlasti glede obravnavanja neposrednih tožb, kar zadeva Sodišče pa glede obravnavanja pritožb. Razprava o teh vprašanjih je že zelo napredovala in v skladu z njo bo leta 2018 najverjetneje prišlo do predložitve predlogov, ki bodo podlaga za spremembo Statuta Sodišča Evropske unije in spremembo poslovnikov obeh sodišč.

Priloga: Pregled zadev, ki so bile pri Sodišču vložene od 1. januarja do 31. oktobra 2017

Vložene zadeve – Vrsta pravnega sredstva (2017)

od 1. 1. 2017 do 31. 10. 2017



Vrsta pravnega sredstva	jan.	feb.	mar.	apr.	maj	jun.	jul.	avg.	sep.	okt.	Skupaj
Predlogi za sprejetje predhodne odločbe	36	43	43	44	85	52	46	42	28	36	455
Ničnostne tožbe		1	1		1			1		1	5
Tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti		2	3	4	3	6	6	4	4	4	36
Pritožbe	12	12	8	16	11	9	12	13	18	3	114
Pritožbe v zvezi z začasno odredbo ali intervencijo				2			1		2		5
Skupaj	48	58	55	66	100	67	65	60	52	44	615
Predlogi za izdajo mnenja									1		1
Posebni postopki		1	2			4	3	2			12
Skupaj		1	2			4	3	2	1		13
Skupaj v celoti	48	59	57	66	100	71	68	62	53	44	628