Sud Europske unije

Izvješće na temelju članka 3. stavka 2. Uredbe (EU, Euratom) 2015/2422 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2015. o izmjeni Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije

Uvod

Zakonodavac Europske unije 16. prosinca 2015. proveo je važnu reformu sudskog ustroja Unije, odlučivši u trima uzastopnim fazama udvostručiti broj sudaca Općeg suda i odlučivši na njega 1. rujna 2016. prenijeti nadležnost za odlučivanje u prvom stupnju o sporovima između Unije i njezinih službenika, koja je do tada pripadala Službeničkom sudu. Kao što se to navodi u uvodnoj izjavi 5. Uredbe 2015/2422[1], iskorištavanje mogućnosti predviđene Ugovorima da se poveća broj sudaca Općeg suda činilo se prikladnom mjerom za smanjenje u kratkom roku kako broja postupaka u tijeku tako i prekomjernog trajanja postupaka pred tim sudom. Europski parlament i Vijeće na taj su se način suočili s izazovima povezanima sa stalnim povećanjem broja predmeta pred sudovima Unije i njihovom rastućom složenošću, dajući Općem sudu potrebna sredstva za dobro sudovanje.

Zakonodavac Unije želio je osigurati učinkovito praćenje te reforme i njezinih učinaka, kako s proračunskog stajališta tako i na organizacijskom, strukturnom i postupovnom planu. U tu svrhu Sud mora podnijeti dva izvješća Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji: prvo izvješće, najkasnije do 26. prosinca 2017., o mogućim izmjenama u podjeli nadležnosti između Suda i Općeg suda u području prethodnih pitanja; drugo izvješće, tri godine kasnije, o funkcioniranju Općeg suda i osobito o njegovoj učinkovitosti, potrebi i svrsishodnosti

[1] Uredba (EU, Euratom) 2015/2422 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2015. o izmjeni Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije (SL L 341 od 24. prosinca 2015., str. 14.)

udvostručenja broja sudaca, upotrebi i učinkovitosti dodijeljenih sredstava i provedbi osnivanja specijaliziranih vijeća ili drugih strukturnih izmjena[2].

Ovaj dokument ispunjava prvu od tih dviju obveza. U njemu se analiziraju svi čimbenici koje treba uzeti u obzir prilikom razmatranja eventualnog prijenosa djelomične nadležnosti u prethodnom postupku na Opći sud, nakon podsjećanja na pravni okvir i kontekst tog razmatranja.

Pravni okvir i kontekst

Kao što je to Sud u više navrata podsjetio u svojoj sudskoj praksi i u redovitim razmjenama sa sudovima država članica, prethodni postupak je „kamen temeljac" sudskog sustava Unije[3]. On je instrument koji osigurava ujednačeno tumačenje i primjenu tog prava na način da sudovi država članica upućuju pitanja o tumačenju prava Unije ili valjanosti akata koje donesu institucije, tijela, uredi i agencije Unije[4]. Iako su se sudovi u početku njime koristili relativno ograničeno, stanje se do danas znatno promijenilo: nacionalni sudovi više ne oklijevaju uputiti Sudu sve mnogobrojnije zahtjeve za prethodnu odluku o sve različitijim područjima[5].

Nadležnost za prethodni postupak, koja je načelno propisana člankom 19. stavkom 3. točkom (b) Ugovora o Europskoj uniji i razrađena člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, trenutačno ima isključivo Sud.

Mogućnost dodjele određenih prethodnih postupaka Općem sudu nije nova. Ta mogućnost – koja se spominjala prije gotovo 20 godina u kontekstu znatnog povećanja radnog opterećenja dvaju sudova, istodobno s pokretanjem treće faze ekonomske i monetarne Unije i nedavnim stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama kao i u okviru pripreme za dotad nezabilježeno proširenje – izričito se nalazila u dokumentima i aktima Suda i Općeg

[2] Vidjeti u tom smislu članak 3. gore navedene uredbe, koji navodi da se uz ta izvješća, prema potrebi, podnose zakonodavni zahtjevi potrebni za izmjenu Statuta.

[3] Mišljenje 2/13 (Pristupanje Unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2454, t. 176.

[4] Taj je cilj usto također istaknut u dokumentima namijenjenima tim sudovima jer se spominje već u prvoj točki Preporuka namijenjenih nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka (SL C 439 od 25. studenoga 2016.).

[5] Vidjeti u tom smislu sudsku statistiku objavljenu u godišnjim izvješćima o aktivnosti ove institucije i u tablici priloženoj ovom izvješću, u pogledu postupaka pokrenutih u prvih deset mjeseci 2017. Od 628 novih predmeta, najmanje 455 bili su prethodni postupci, što čini više od 72 % svih postupaka pokrenutih pred Sudom u tom razdoblju. Već više godina prethodna pitanja čine od dvije trećine do tri četvrtine postupaka pokrenutih pred Sudom.

suda za Međuvladinu konferenciju kao jedno od mogućih rješenja za izbjegavanje pretjeranog opterećenja sudova, zajedno s mjerama poput prijenosa na Opći sud novih kategorija izravnih tužbi, osnivanja žalbenih vijeća sudske naravi i filtriranja žalbi[6]. Ona je našla svoj formalan odraz u pravnim tekstovima jer, u skladu s člankom 256. stavkom 3. prvim podstavkom Ugovora o funkcioniranju Europske unije, „Opći sud nadležan je za provođenje postupka i odlučivanje o prethodnim pitanjima temeljem članka 267. u posebnim područjima utvrđenima Statutom”[7]. Ako bi se to pokazalo potrebnim, izmjena potonjeg teksta stoga bi mogla omogućiti dodjelu djelomične nadležnosti u prethodnim postupcima Općem sudu.

Međutim, ta mogućnost do danas još nije iskorištena. Naime, u godinama nakon stupanja na snagu Ugovora iz Nice 1. veljače 2003. prednost je dana osnivanju Službeničkog suda i prijenosu na Opći sud svih tužbi za poništenje i zbog propusta koje su do tada bile u nadležnosti Suda, uz iznimku određenih kategorija tužbi međuinstitucijske naravi ili tužbi država članica protiv akata zakonodavca Unije. Prethodni postupci ostali su isključiva nadležnost Suda, koji je od tada donio nekoliko važnih izmjena svojeg Poslovnika – kao i nekoliko internih organizacijskih mjera – koje su imale znatan utjecaj kako na broj završenih postupaka tako i na prosječno trajanje rješavanja predmeta, koje je bilo jedan od glavnih razloga gore navedenih razmatranja budućeg sudskog ustroja Unije.

Kontekst zakonodavčeva poziva koji je predmet ovog izvješća znatno se razlikuje od onoga na početku 2000-tih godina. Iako je u 2003. dosegnulo 25,5 mjeseci, prosječno trajanje prethodnih postupaka u 2016. iznosilo je 15 mjeseci, što – uzimajući u obzir postupovna i jezična ograničenja u postupanju s takvom kategorijom predmeta – bez sumnje predstavlja trajanje koje je najbliže najkraćem mogućem. To skraćenje rokova provođeno je usporedno sa znatnim povećanjem broja zahtjeva za prethodnu odluku upućenih Sudu, više nego razmjernim povećanju broja država članica (i sudaca Suda). Nakon što su u 2003. sudovi 15 država koje su tada činile Europsku uniju uputili 210 zahtjeva Sudu, u 2016. sudovi 28 država članica uputili su najmanje 470 zahtjeva, što je više od dvostrukog broja zahtjeva za prethodnu odluku upućenih 13 godina ranije i čini najmanje dvije trećine svih postupaka pokrenutih pred Sudom u toj godini. Taj uzlazni trend – koji potvrđuje najnovija sudska statistika[8] i koji će se najvjerojatnije nastaviti s obzirom na povećanje aktivnosti zakonodavca

[6] Vidjeti u tom smislu dokument o „budućnosti sudskog sustava Europske unije” upućen Vijeću u svibnju 1999. te akt Suda i Općeg suda upućen Međuvladinoj konferenciji godinu dana kasnije (travanj 2000.).

[7] Vidjeti članak 225. UEZ-a, koji je bez drugih izmjena osim terminoloških preuzet u sadašnji članak 256. stavak 3. UFEU-a.

[8] Vidjeti podatke u prilogu ovom izvješću.

Unije i osobito na osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja[9] – stoga nužno zahtijeva temeljito razmatranje načina optimalnog postupanja s tom kategorijom predmeta i može potaknuti ponovno otvaranje pitanja svrsishodnosti djelomičnog prijenosa nadležnosti u prethodnom postupku na Opći sud.

Prednosti i nedostaci dodjele Općem sudu određenih prethodnih postupaka

Kao prvo i isključivo s količinskog stajališta, samo je po sebi razumljivo da bi prijenos na Opći sud nadležnosti za odlučivanje o prethodnim pitanjima u posebnim područjima utvrđenima Statutom mogao mehanički jedino smanjiti radno opterećenje Suda. Takav prijenos mogao bi se doživjeti na način da ne utječe na mogućnost Općeg suda da rješava vlastite predmete jer bi on ubuduće imao resurse koji mu omogućavaju ne samo prihvaćanje neriješenih predmeta nego i rješavanje u dobrim uvjetima svih predmeta koji se pred njim vode[10].

Međutim, valja uzeti u obzir činjenicu da je reforma sudskog ustroja i dalje u tijeku i još nije proizvela sve svoje učinke, u kontekstu koji obilježava – također na Općem sudu – znatno povećanje broja postupaka koji su pokrenuti i koji su u tijeku[11]. Nadalje, planirani prijenos ima i nedostataka.

Prvo pitanje koje se pojavljuje u slučaju prijenosa na Opći sud dijela prethodnih postupaka jest pitanje koja mu „posebna područja" treba dodijeliti. Na prvi pogled zadatak se čini relativno jednostavnim jer se sastoji od utvrđivanja tehničkih područja koja su bliža sporovima pred Općim sudom, koji su proizveli stariju i ustaljenu sudsku praksu i koji za Sud predstavljaju „masovne" sporove. U tom smislu misli se na carinska i tarifna pitanja i na ona koja ulaze u socijalnu sigurnost ili neizravno oporezivanje. Sud bi se tako usredotočio na „bitna" područja, poput građanstva Unije, područja slobode, sigurnosti i pravde, unutarnjeg tržišta ili ekonomske i monetarne integracije.

Međutim, stvarnost je mnogo složenija. Zahtjevi za prethodnu odluku mogu se istodobno odnositi na tehnička područja i na tumačenje temeljnih odredbi Ugovorâ ili zakonodavnog akta. S druge strane, zahtjevi koji su naizgled beznačajni ili tehnički mogu otvoriti temeljna pitanja i pitanja transverzalne naravi, povezana s autorom zahtjeva za prethodnu odluku ili

[9] Vidjeti u tom smislu Uredbu Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja (SL L 283, str. 1.).

[10] Naime, u vrijeme pisanja ovog teksta Opći sud imao je 46 sudaca. Jedan sudac koji je proizlazio iz prve faze reforme sudskog ustroja izglasovane u 2015. tek je trebao biti imenovan, dok je u trećoj fazi te reforme trebalo dodati devet dodatnih sudaca 1. rujna 2019., kako bi ukupan broj sudaca Općeg suda iznosio 56 (no taj se broj treba smanjiti na 54 u slučaju istupanja Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije).

[11] Slijedom toga, u prvih deset mjeseci ove godine pred Općim sudom pokrenuto je najmanje 799 novih postupaka, a broj predmeta u tijeku pred tim sudom 31. listopada 2017. iznosio je 1535.

njegovim predmetom, o kojima jedino Sud može donijeti temeljnu odluku[12]. Prijenos nadležnosti u prethodnom postupku na Opći sud, pa i djelomičan, zahtijevao bi, prema tome, predviđanje konkretnih mjera provedbe članka 256. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije s ciljem izbjegavanja opasnosti od divergentnog pristupa u rješavanju tih pitanja, što bi dovelo u pitanje pravnu sigurnost i povjerenje koje nacionalni sudovi i pojedinci imaju u ovu instituciju.

Te opasnosti od divergentnosti također se mogu pripisati činjenici da je Opći sud od početka organiziran za rješavanje izravnih tužbi, koje podnose fizičke i pravne osobe, države članice i institucije Unije, a ne prethodnih pitanja, koja upućuju nacionalni sudovi. Način rješavanja tih dviju kategorija predmeta bitno je drukčiji jer zahtjeve za prethodnu odluku obilježavaju, među ostalim, velik broj uključenih sudionika i upotreba svih službenih jezika tijekom postupka. Nadalje, autoritet presuda Suda u prethodnim postupcima temelji se i na činjenici da svaki predmet razmatraju svi suci i nezavisni odvjetnici, prije nego što bude upućen sastavu suda prikladnom za njegovu složenost.

Doduše, autori Ugovora predvidjeli su određena jamstva. Članak 256. stavak 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije predviđa, kao prvo, da – kada Opći sud smatra da je u predmetu potrebno donijeti odluku temeljnog značenja, koja bi mogla utjecati na jedinstvo ili dosljednost prava Unije – može uputiti predmet Sudu na odlučivanje. Također predviđa postupak „preispitivanja”, tj. mogućnost Suda da preispita odluke Općeg suda o prethodnim pitanjima u skladu s uvjetima i ograničenjima utvrđenima u Statutu. Međutim, određeni problemi ne mogu se ukloniti.

Naime, upućivanje prethodnih pitanja Sudu moglo bi nastupiti tek u relativno kasnijem stadiju postupka, kad se pokaže sva složenost predmeta – ili njegova ustavna dimenzija – tako da bi došlo do znatnog odugovlačenja postupka zbog uzastopnog ispitivanja predmeta od strane dvaju različitih sudova. To odugovlačenje moglo bi, prema tome, imati za posljedicu da nacionalni sudovi oklijevaju obratiti se Općem sudu, čak i kad bi bili suočeni sa stvarnim problemom tumačenja ili valjanosti prava Unije. Predvidljivo trajanje prethodnog postupka pred Sudom bitan je element za nacionalni sud jer se prethodni postupak nadovezuje na nacionalni postupak.

Nedostaci prijenosa ne mogu se izbjeći ni preispitivanjem Suda eventualnih presuda Općeg suda u prethodnom postupku. Unatoč poboljšanjima odvijanja postupka preispitivanja

[12] To je, primjerice, slučaj s mnogobrojnim zahtjevima za prethodnu odluku u području poreza. Zahtjevi za prethodnu odluku o tumačenju točno određenih odredaba Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 347 od 11. prosinca 2006., str. 1.) ili Direktive 77/388/EEZ, koja je njome stavljena izvan snage, nerijetko sadržavaju pitanja o vrlo bitnim pojmovima, poput zlouporabe prava. Primjerice, spomenimo predmet Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), koji je u osnovi bio predmet o porezu na dodanu vrijednost, ali je naveo Sud da donese temeljnu presudu o području primjene Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

uvedenima novim Poslovnikom Suda, koji je stupio na snagu 1. studenoga 2012., valja podsjetiti na to da su pretpostavke za pokretanje tog postupka prilično stroge jer se, u skladu s uvjetima i ograničenjima utvrđenima u Statutu, može upotrijebiti samo „kada postoji ozbiljna opasnost utjecaja na jedinstvo ili dosljednost prava Unije". Postupak preispitivanja stoga ne nudi učinkovito rješenje za moguće različite pristupe sudske prakse Suda i Općeg suda, osim ako bi se u potpunosti iskrivila funkcija tog postupka i preispitivale sve odluke koje Opći sud donese u prethodnim postupcima – no takav pristup lišio bi svakog učinka moguće koristi djelomičnog prijenosa nadležnosti Općeg suda u prethodnom postupku, kako u pogledu smanjenja radnog opterećenja Suda tako i u pogledu učinkovitosti i trajanja rješavanja zahtjeva za prethodnu odluku[13].

Zaključak

Čak i ako je bez sumnje moguće odgovoriti na ta različita pitanja, valja zaključiti da su ulozi znatni i da je uspostava prikladnih mehanizama koji će omogućiti da prethodni postupak zadrži svoju ulogu „kamena temeljca" sudskog sustava Unije iznimno osjetljiv pothvat.

U vrijeme u kojem se zahtjevi za prethodnu odluku koji se upućuju Sudu rješavaju brzo i kada dijalog sa sudovima država članica nikad nije bio tako intenzivan kao danas, u ovom stadiju nije svrsishodno na Opći sud prenijeti nadležnosti u pogledu tih zahtjeva. To osobito vrijedi u trenutačnom kontekstu obilježenom povećanjem broja predmeta koji se podnose Općem sudu i potrebom njegova preustroja i prilagodbe metoda rada.

U tim okolnostima Sud smatra da u ovom trenutku ne treba predložiti izmjenu svojeg Statuta kako bi se na Opći sud prenio dio nadležnosti koje Sud ima u prethodnom postupku.

O tom bitnom pitanju valja ipak biti vrlo jasan: to se ni u kojem slučaju ne može shvatiti kao konačno stajalište o pitanju podjele nadležnosti u prethodnom postupku između Suda i Općeg suda. No Sud smatra da se djelomičan prijenos te nadležnosti na Opći sud ne može planirati prije nego što se donesu druge mjere.

Naime, s jedne strane, Sud pozorno prati kretanje broja zahtjeva za prethodnu odluku i vrijeme potrebno za njihovo rješavanje. Mogućnost kasnijeg prijenosa nadležnosti u prethodnom postupku u određenim posebnim područjima ne može se odbaciti ako bi to, zbog broja i složenosti zahtjeva za prethodnu odluku upućenih Sudu, bilo nužno zbog zahtjeva dobrog sudovanja. U takvom bi slučaju bilo potrebno izmijeniti Poslovnik Općeg suda kako bi se predvidjeli načini rješavanja predmeta prilagođeni naravi i posebnosti

[13] Važno je imati na umu da odluke u prethodnim postupcima imaju snagu općeg tumačenja, koje prelazi okvir spora koji je razlog obraćanja sudu Unije.

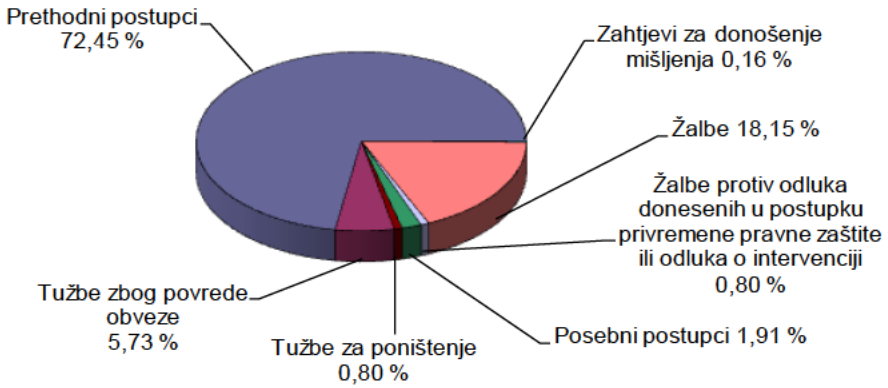
zahtjeva za prethodnu odluku i kako bi se što je više moguće izbjegli gore navedeni rizici divergentne sudske prakse.

S druge strane, kontekst reforme sudskog ustroja Europske unije naveo je Sud i Opći sud da preispitaju sve svoje trenutačne nadležnosti kako bi se razmotrilo bi li se, neovisno o eventualnoj izmjeni podjele nadležnosti u prethodnom postupku, mogle izvršiti druge izmjene te podjele, osobito kad je riječ o rješavanju izravnih tužbi i, u odnosu na Sud, o rješavanju žalbi. Razmatranja tih pitanja u uznapredovaloj su fazi i vjerojatno će u 2018. dovesti do oblikovanja prijedloga koji će se odraziti kako u izmjeni Statuta Suda Europske unije tako i u izmjeni Poslovnikâ obaju sudova.

Prilog: Pregled postupaka pokrenutih pred Sudom od 1. siječnja do 31. listopada 2017.

Pokrenuti postupci – Vrsta postupka (2017.)

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



Vrsta postupka	sij.	velj.	ožu.	tra.	svi.	lip.	srp.	kol.	ruj.	lis.	Ukupan broj
Prethodni postupci	36	43	43	44	85	52	46	42	28	36	455
Tužbe za poništenje		1	1		1			1		1	5
Tužbe zbog povrede obveze		2	3	4	3	6	6	4	4	4	36
Žalbe	12	12	8	16	11	9	12	13	18	3	114
Žalbe protiv odluka donesenih u postupku privremene pravne zaštite ili odluka o intervenciji				2			1		2		5
Podzbroj	**48**	**58**	**55**	**66**	**100**	**67**	**65**	**60**	**52**	**44**	**615**
Zahtjevi za donošenje mišljenja									1		1
Posebni postupci		1	2			4	3	2			12
Podzbroj		**1**	**2**			**4**	**3**	**2**	**1**		**13**
Ukupan broj	**48**	**59**	**57**	**66**	**100**	**71**	**68**	**62**	**53**	**44**	**628**