

## САРАДЊА НАЦИОНАЛНИХ СУДОВА СА СУДОМ ПРАВДЕ ЕВРОПСКИХ ЗАЈЕДНИЦА У ПРЕЛИМИНАРНОМ ПОСТУПКУ

Душко Глодић, М.А.♦

### *Резиме*

Овај чланак испитује претходни поступак према члану 234 Уговора о оснивању Европске заједнице. Прво, дате су уводне напомене о основним елементима претходног поступка. Друго, аутор објашњава како обавезни тако и факултативни тип прелиминарног поступка, наглашавајући прецедентни систем и доктрину *acte claire* коју је установио Европски суд правде. Треће, појашњене су различите форме прелиминарног поступка. Четврто, одређене напомене о односу између националних судова и комунитарног суда су биле предмет опсервације аутора. И коначно, указано је на неке евентуалне измјене и реформе система прелиминарног поступка које се разматрају.

Циљ овог рада је да укаже на сарадњу коју остварују национални судови са Европским судом правде у контексту прелиминарног поступка. Представљена је и креативна улога Европског суда правде у интерпретацији прелиминарног поступка. Указано је на вишеструкост односа и сарадње која се успоставља између националних судова и комунитарног суда. Међутим, сасвим је јасан закључак да се без обзира на све ово не може говорити о федералном систему судства..

*Кључне ријечи:* Институционално право Европске уније, прелиминарни поступак, Суд правде Европских заједница, *acquis communautaire*.

---

♦ Душко Глодић, М.А., Служба предеједника Републике Српске

## 1. Увод

За провођење комунитарног права надлежни су како комунитарне судске инстанце, тако и национални судови. Њихови односи су одредбама институционалног (уставног права) утврђени тако да је Суд правде, углавном, надлежан да тумачи комунитарно право, док његова примјена на конкретне случајеве улази у надлежност националних судова. Не треба заборавити да различитости правних система и правних традиција држава чланица, чији је број са почетних шест након низа проширења порастао на садашњих 27, могу довести у питање једнообразно тумачење и примјену норми комунитарног права. У одсуству формалне хијерархијске подређености националних судова Суду правде Европских заједница, постојала је потреба да се одређеним механизмом осигура једнообразно тумачење и примјена комунитарног права на цијелој територији Европске заједнице. Због тога је чланом 234 Уговора о оснивању Европске заједнице (у даљем тексту: УЕЗ) успостављена судска сарадња посредством прелиминарног поступка (енг. *preliminary rulings*, фр. *procédure préjudicielle*). Овај поступак треба да осигура идентично значење и обим примјене комунитарних прописа у различитим правним порецима држава чланица. Члан 234. УЕЗ гласи:

„Суд правде је надлежан да рјешава прелиминарна питања која се односе на:

- (а) тумачење овог Уговора;
- (б) оцјену законитости и тумачење аката институција Заједнице и Европске централне банке;
- (ц) тумачење статута тијела основаних актом Савјета, уколико је тако прописано тим статутима.

Уколико се такво питање појави пред неким судом државе чланице, тај суд може, ако сматра да је одлука о том питању потребна за доношење пресуде, захтијевати од Суда правде да одлучи о њему.

Уколико се неко такво питање појави у предмету пред судом државе чланице против чијих одлука није могуће изјавити правни лијек према националном праву, тај суд је обавезан да изнесе питање пред Суд правде.“<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Treaty Establishing The European Community, Consolidated Version, OJ of the EC, C 352/33.

Смисао овог механизма судске сарадње огледа се у настојању да се разријешу недореченост система у којем постоји нормативна надређеност комунитарног правног поретка над националним без структуралне субординације између комунитарних и националних судова.<sup>2</sup> Сасвим је оправдана тврдња да је поступак из члана 234 УЕЗ био главни инструмент у рукама Суда правде приликом обликовања комунитарног правног поретка и успостављања његових основних института и принципа.<sup>3</sup>

Тако ћемо, ради разматрања сарадње националних судова са Судом правде у прелиминарном поступку, указати, на првом мјесту, на појам прелиминарног поступка и његове субјекте. Друго, покретање прелиминарног поступка и обавезујућа и факултативна природа овог поступка ће бити предмет разматрање. Треће, прелиминарни поступак није једноличан, него је могуће разликовати неколико облика овог поступка, тако да ће и о њима посебно бити ријечи. Четврто, сарадња националних судова са Судом правде је најбоље видљива из односа који постоји између њих, те ће и ово питање добити одређено мјесто у овом раду. И коначно, умјесно је назначити одређена разматрања о могућим реформама прелиминарног поступка.

## **2. Прелиминарни поступак и субјекти прелиминарног поступка**

### ***2.1. Појам прелиминарног поступка***

Из одредбе УЕЗ се може закључити да прелиминарни поступак представља врсту поступка који се води пред Судом правде на захтјев националног судског органа са циљем да се одлучи о кумуларности комунитарних норми, односно оцјена законитости комунитарних аката, од стране Суда правде, која је од значаја за рјешавање ствари у главном поступку који води национални суд. Дакле, у примјени члана 234 УЕЗ треба разликовати главни поступак који се води

---

<sup>2</sup> Denys Simon, *Le système juridique communautaire* (3<sup>e</sup> édition), Presses Universitaire de France, Paris, 2001, p. 662.

<sup>3</sup> Catherine Barnard & Eleanor Sharpston, 'The changing face of article 177 references', in: *Common Market Law Review*, No. 34/1997, p. 1113.

пред националним судом и прелиминарни поступак који се по његовом захтјеву води пред Судом правде. Овај захтјев за покретање прелиминарног поступка садржи прелиминарно питање националног суда о тумачењу неке комунитарне норме, односно о законитости неког акта који усвајају комунитарне институције, а који је од значаја за рјешавање главне ствари. Прелиминарни поступак се покреће уколико национални суд наиђе на одређене нејасноће у погледу тумачења, односно примјене, комунитарног права и уколико сумња у законитост неког комунитарног акта. У суштини, прелиминарни поступак је такав да се одвија између судова. Међутим, странке у главном поступку, владе држава чланица и комунитарне институције могу да у току прелиминарног поступка упуте и своје поднеске којима исказују своје виђење датог прелиминарног питања.

## **2.2. Појам судског органа државе чланице у смислу члана 234 УЕЗ**

Члан 234, став 2 и 3 УЕЗ предвиђа да судски органи држава чланица могу, односно морају, уколико се ради о судовима против чијих одлука није могуће изјавити правни лијек, да покрену прелиминарни поступак. Једино је национални суд надлежан да покрене прелиминарни поступак, било по захтјеву странке или *ex officio*. Суд правде треба да поступа тако да не ограничава националне судове у покретању овог поступка јер би на тај начин била онемогућена једнообразна примјена комунитарног права. У суштини, када је питање такво да се тиче тумачења, односно примјене комунитарног права, Суд правде је дужан да ђ одговор у прелиминарном поступку.<sup>4</sup>

Сасвим је извјесно да се судским органом за потребе члана 234. УЕЗ сматра сваки онај орган који је као такав *explicite* одређен нормама националног права. Међутим, Суд правде је у пресуди у случају *Veuve Vaassen Göbbels* проширио концепт судског органа независно од одговарајућих националних дефиниција одредивши да је неопходно да орган у питању испуњава сљедеће критерије: оснивање органа у складу са законом и стални карактер органа, обаве-

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 1115-1116.

зујућа јурисдикција органа, постојање контрадикторног поступка који се води пред тим органом, примјена позитивних прописа државе чланице, именовање чланова овог органа од стране надлежних органа држава чланица и независност органа.<sup>5</sup>

Постављање критерија по којима се једно тијело може сматрати за судски орган довело је до тога да је Суд правде ово својство признавао различитим институцијама које постоје у појединим државама чланицама.<sup>6</sup> Према томе, комунитарно схватање судског органа има два аспекта: органски, који се огледа у правној природи органа у питању као и у његовој неутралности и независности, и функционални који зависи од његове улоге да одлучује на основу права о захтјевима који су му поднесени.<sup>7</sup>

### **2.3. Овлаштење и услови за покретање прелиминарног поступка**

Механизам из члана 234 УЕЗ подразумева да је национални суд, који суди у главној ствари, једини надлежан да одлучи да ли ће од Суда правде захтијевати одговор на прелиминарно питање.<sup>8</sup> Суд то може, као што је горе наведено, учинити по захтјеву стране у главном поступку чији захтјев није обавезујући или *ex officio*. С друге стране, сам Суд правде је потврдио у случају *ONPTS c. Damiani* да није овлаштен да онемогући постављање прелиминарног питања од стране националног суда.<sup>9</sup>

Иако би се стекао утисак, да је сваки поједини захтјев националног суда допуштен, временом је, ипак, развијена посебна доктрина недопуштености захтјева за покретање прелиминарног пос-

---

<sup>5</sup> CJCE, 30.07.1966, *Veuve Vaassen Göbbels*, 61/65, *Rec.*, 377.

<sup>6</sup> Посебно је занимљив примјер Суда Бенелукса, међудржавне заједничке институције за три државе чланице (Белгија, Холандија и Луксембург), коме је признато својство судског органа у смислу члана 234 УЕЗ. В. CJCE, 04.11.1997, *Parfums Christian Dior*, C-337/95.

<sup>7</sup> Jean-Luc Sauron, *Droit et pratique du contentieux communautaire*, La Documentation Française, Paris, 2004, p. 81.

<sup>8</sup> Међутим, постоји изузетак у односу на члан 234 УЕЗ из одредбе члана 68, став 3 УЕЗ који предвиђа да Савјет, Комисија или нека држава чланица могу поднијети Суду правде захтјев за рјешавање прелиминарног питања ради тумачења Поглавља IV УЕЗ које се односи на визе, азил, имиграцију и друге политике које се односе на слободу кретања лица. О овом посебном виду прелиминарног поступка биће ријечи ниже.

<sup>9</sup> CJCE, 14.02.1980, *ONPTS c. Damiani*, 53/79, *Rec.*, 273.

тупка. Тако су уведени додатни критерији који морају бити задовољени поред основног захтјева да се орган у питању сматра судом у смислу члана 234 УЕЗ.

Први критериј који неки захтјев треба да испуни према судској пракси јесте постојање стварног спора, односно да главна ствар налази своје утемељене у реалним, а не у виртуелним и вјештачким друштвеним односима. Овај критериј је установљен пресудом у случају *Foglia c. Novello* у којој је Суд одбио да одговори на прелиминарно питање постављено у току спора инсценираног по договору страна и покренутог са циљем да се пропис једне државе чланице прогласи супротним комунитарном праву.<sup>10</sup> Поред претходног критерија, Суд је временом увео као услов за покретање прелиминарног поступка обавезу да национални суд образложи захтјев за рјешавање прелиминарног питања.<sup>11</sup>

У погледу утицаја националних процесних прописа на овлашћења националног суда да покрене прелиминарни поступак, Суд правде је одлучио у предмету *Peterbroeck* да би национални процесни пропис који би спречавао национални суд да покрене прелиминарни поступак био супротан комунитарном праву.<sup>12</sup>

Осим тога, Суда правде је дефинисао услове под којима се одбацује захтјев за покретање прелиминарног поступка. Тако је предвиђено да ће се захтјев одбацити уколико се тумачење односи на мјере које још нису усвојене, када је главни поступак пред националним судом у коме се поставило прелиминарно питање окончан и када тумачење комунитарног права, односно оцјена законитости неког комунитарног акта, нема директне везе са главном ствари.<sup>13</sup> Надаље, Суд правде одбацује захтјеве и када је постављано хипотетичко питање и уколико се у главном поступку не може примијенити извор *acquis communautaire* чије се тумачење захтијева.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> CJCE, 11.03.1980, *Foglia c. Novello*, 104/79, *Rec.*, 745. и 16.12.1981, *Foglia c. Novello II*, 244/80, *Rec.*, 3045.

<sup>11</sup> Denys Simon, *op. cit.*, p. 674.

<sup>12</sup> CJCE, 14.12.1995, *Peterbroeck*, C-312/95, *Rec.*, I-4599.

<sup>13</sup> Catherine Barnard & Eleanor Sharpston, *op. cit.*, note 3, p. 1123.

<sup>14</sup> Paul Craig & Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, 3<sup>rd</sup> Edition, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 473.

#### **2.4. Оспоравање надлежности Суда правде за вођење прелиминарног поступка**

Владе држава чланица су настојале у појединим случајевима да оспоре надлежност Суда правде за вођење прелиминарног поступка у конкретној ствари. Као основ оспоравања његове надлежности кориштени су различити материјалноправни и процесноправни аспекти.

Неријетко се дешавало да владе држава чланица приговарају због неисправног формулисања захтјева који упути национални суд Суду правде. Суд је настојао да одговори и на таква питања јер је захтјев посматрао у ширем контексту. Тако је у случају *Schwarze* Суд правде одбио приговор француске владе да захтјев који је упућен не представља питање у смислу члана 234 УЕЗ, већ захтјев за оцјену законитости из члана 230 УЕЗ.<sup>15</sup> Слично томе је и у случају *Costa v. ENEL* италијанска влада настојала да оспори надлежност Суда правде тврдећи да се ради о оцјени усклађености италијанских прописа са оснивачким уговором, а не о тумачењу оснивачког уговора у прелиминарном поступку.<sup>16</sup> Тежња Суда правде да прихвати захтјеве за прелиминарни поступак у што је могуће већем броју случајева оправдава се потребом да се Суд изјасни увијек када би се примјена комунитарног права појавила у пракси националних судова.

### **3. Покретање прелиминарног поступка**

Према члану 234 УЕЗ, покретање прелиминарног поступка може бити обавезујуће и факултативно. Покретање овог поступка је обавезујуће за оне националне судове против чијих одлука није могуће изјавити правни лијек (члан 234, став 3 УЕЗ). Сви остали судови имају потпуну слободу да одлуче да ли ће покренути поступак за рјешавање прелиминарног питања (члан 234, став 2 УЕЗ). Дакле, оснивачки уговор је као критериј обавезности покретања прелиминарног поступка одредио процесноправну природу одлуке коју доноси јурисдикција у питању, односно непостојање могућности изјављивања правног лијека против исте. Постојање

---

<sup>15</sup> CJCE, 01.12.1965, *Schwarze*, 16/65, *Rec.*, 1081.

<sup>16</sup> CJCE, 15.07.1964, *Costa v. ENEL*, 6/64, *Rec.*, 1964, vol. X 1141.

обавезе из члана 234, став 3 УЕЗ је везано за чињеницу да када није могуће изјавити правни лијек против одлуке, онда је у суштини и искључена и могућност да се на питање тумачења или примјене комунитарног права одговори кроз прелиминарни поступак, што може довести до нарушавања униформности комунитарног права. Циљ ове одредбе је, како то истиче Суд правде у случају *Hoffmann-Laroche* да се спријечи успостављање судске праксе супротне комунитарним прописима у некој држави чланици.<sup>17</sup>

Суд правде је, ипак, више пута поновио да члан 234 УЕЗ захтијева да се националним судовима дају што је могуће шири овлаштења да покрену прелиминарни поступак уколико предмет који рјешавају побуђује поједина питања из комунитарног права, а одговори на ова питања су од значаја за рјешавање случаја у главном поступку.<sup>18</sup>

Када се ради о обавезујућем покретању прелиминираниог поступка, судска пракса је довела до ублажавања и релативизације ове обавезе која је *stricti iuris* иницијално била апсолутно одређена. Тако се онај суд, који би нормално био обавезан да покрене процедуру из члана 234 УЕЗ, ослобађа те обавезе у неколико случајева:

- прво, уколико би одговор на захтјев за тумачењем комунитарног права био без значаја за рјешавање главне ствари,
- затим, уколико је питање материјално идентично неком питању на које је већ одговорено као на прелиминарно питање у некој сличној или истој ствари у којој су правна питања ријешена устаљеном праксом Суда правде – постојање прецедента и
- коначно, уколико је питање примјене комунитарног права толико јасно да не постоји разумна сумња у погледу његовог тумачења, односно примјене – доктрина *acte claire*.<sup>19</sup>

#### 4. Облици прелиминарног поступка

Надлежност Суда правде према члану 234 УЕЗ је двојака: с једне стране, он је овлаштен да тумачи оснивачки уговор, секундарне

<sup>17</sup> CJCE, 24.05.1977, *Hoffmann-Laroche*, 107/76, *Rec.*, 957.

<sup>18</sup> Catherine Barnard & Eleanor Sharpston, *op. cit.*, p. 1119.

<sup>19</sup> Jean Boulouis et al., *Contentieux communautaire*, (2<sup>e</sup> édition), Dalloz, Paris, 2009, 23.



изворе комунитарног права и статуте разних комунитарних тијела и, с друге стране, Суд оцјењује законитост, односно валидност аката које доносе комунитарне институције.

Као предмет тумачења, на првом мјесту, јављају се оснивачки уговори, њихови протоколи и анекси, уговори који садрже измјене и допуне оснивачких уговора и уговори о приступању, што практично значи да примарни извори могу бити предмет тумачења. Мастрихтски уговор је искључивао надлежност над некомунитарним стубовима. Уговор из Амстердама је омогућио Суду правде тумачење комунитаризованог дијела трећег стуба који се односи на визе, азил, имиграциону политику и кретање лица као и дијела Уговора о Европској унији. Заједничка спољна и безбједносна политика, тј. други стуб, су изузете од тумачења у смислу члана 234 УЕЗ.<sup>20</sup>

Затим, предмет тумачења у контексту прелиминарног питања су акти комунитарних институција и Европске централне банке, односно секундарни извори *acquis communautaire*.<sup>21</sup> Посебан судски епилог је доживјело питање аката Европског савјета за које је утврђено да не могу бити предмет тумачења у поступку из члана 234 УЕЗ.<sup>22</sup>

Може се поставити и питање да ли је Суд правде овлаштен да у контексту прелиминарног питања даје и тумачење општих правних принципа. У теорији постоји став да Суд може да даје своју интерпретацију општих правних принципа који се примјењују у комунитарном праву.<sup>23</sup> Међутим, ни под којим околностима није дозвољено да Суд правде тумачи оне опште правне принципе који су везани за примјену људских права, нпр. оне принципе који проистичу из Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, пошто се национални прописи у питању не одnose на примјену комунитарног права.<sup>24</sup> Суд правде је заузео став да може да тумачи и своје пресуде, било да су донесене у

---

<sup>20</sup> Denys Simon, *op. cit.*, p. 690.

<sup>21</sup> Joël Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes* (3<sup>e</sup> édition), LGDJ, Paris, 2002, p. 842

<sup>22</sup> CJCE, 13.01.1995, Roujonsky, C-235/94, *Rec.*, I-7.

<sup>23</sup> Joël Rideau, *op. cit.*, p. 842

<sup>24</sup> CJCE, 29.05.1997, Kremzow c. Autriche, C-299/95, *Rec.*, I-2629.

прелиминарном поступку или да су донесене у неким другим поступцима.<sup>25</sup>

У погледу могућности тумачења међународних уговора које закључује Заједница, Суд правде је развио посебну јуриспруденцију којом је утврдио да међународни уговори представљају акте комунитарних институција и да тако улазе у поље примјене члана 234 УЕЗ.<sup>26</sup> Суд се такође прогласио и надлежним да тумачи и акте које усвајају тијела успостављена неким међународним уговором који је закључила Европска заједница.<sup>27</sup>

За разлику од горе наведених ситуација гдје се Суд сматра надлежним за тумачење појединих аката у склопу прелиминарног поступка, конвенције које су између себе закључиле државе чланице, као и национално право<sup>28</sup> не могу бити предмет тумачења.

Члан 234, став 1, тачка б) УЕЗ предвиђа да Суд правде у прелиминарном поступку даје оцјену законитости аката институција Заједнице и Европске централне банке. Дакле, ови акти су предмет оцјене законитости у прелиминарном поступку.<sup>29</sup> Према судској пракси, може се закључити да међународни уговори, као и акти које доносе комунитарне институције у циљу њиховог закључивања могу бити предмет оцјене законитости.

## **5. Однос између националног суда и Суда правде у прелиминарном поступку: сарадња *versus* субординација**

Однос између националног суда који одлучује у главној ствари и Суда правде који даје одговор на постављено питање у прелиминарном поступку не одражава однос који постоји између двије судске инстанце у националном правном систему гдје се јавља одређена хијерархијска подређеност, односно надређеност. Овај се однос, у већој мјери, огледа у својеврсној сарадњи између суда

<sup>25</sup> CJCE, 16.03.1978, Bosch c. Hauptzollamt Hildesheim, 135/77, *Rec.*, 855; CJCE, 14.12.1982, Proc. Rép. c. Waterkeyn, Aff. jointes 314/81 à 316/81 et 83/82, *Rec.*, 4337.

<sup>26</sup> CJCE, 30.04.1974, Haegeman c. Etat belge, 181/73, *Rec.*, 449.

<sup>27</sup> CJCE, 20.09.1990, S.Z. Sevince c. Staatsecretaris van Justitie, C-192/89, *Rec.*, 3461.

<sup>28</sup> CJCE, Ord. 21.12.1995, Max Mara, C-307/95, *Rec.*, I-5083.

<sup>29</sup> CJCE, Ord. 05.06.1986, Wünsche, 69/85, *Rec.*, 947.

једне државе чланице и комунитарног суда у коме ови судови обављају процесне радње, сваки у оквиру својих надлежности, и сарађују у циљу одлучивања у једној ствари. Сам поступак се покреће захтјевом националног суда и овај суд након донесене одлуке Суда правде приступа рјешавању главне ствари узимајући у обзир ставове изнесене у овој одлуци.

Дјеловање Суда правде у прелиминарном поступку треба, прије свега, схватити као помоћ националном суду у разумијевању комунитарног права, а све у циљу његове правилне и једнообразне примјене. Дакле, у пракси је одлука Суда правде веома важна за правилно рјешавање главне ствари, али не треба помислити да Суд правде одлучује у случају који се води пред националним судом. Његова улога се ограничава на то да упућује национални суд о томе како би требало протумачити неку комунитарну норму и који је њен смисао и обим примјене. Поред тога, Суд правде се изјашњава и о важењу неког секундарног извора *acquis communautaire*. Међутим, Суд правде нема, ни у ком случају, ни апелациона ни касациона овлашћења у погледу одлука националних судова.

Афирмација прелиминарног поступка у пракси је видљива, прије свега, на основу удјела случајева разматраних у процедури из члана 234 УЕЗ у односу на све случајеве покретане пред Судом правде. Тако у 2006. години 46,32% свих случајева који су покренути пред Судом правде представља прелиминарне поступке. Што се тиче броја донесених пресуда од укупно 389 одлука, 193 пресуде су донесене у прелиминарном поступку. Имајући у виду историјску перспективу, треба истаћи да је у периоду од оснивања 1952. године до 2006. године Суд правде донио укупно 7.178 пресуда од чега су 5.765 пресуде донесене у прелиминарном поступку.<sup>30</sup>

Може се поставити питање у чему се, поред формалноправне могућности и обавезе која постоји за одређене инстанце, налазе суштински разлози за општеприхваћено реферисање питања Суду правде. Могуће је указати на неколико фактора. На првом мјесту, наводи се формализам којем су, по својој природи, склони судови. Овај формализам је базиран на поштовању које национални судија има према Суду правде због његовог састава и истакнутих правника који га чине. Такође, наводи се да и сам судски језик и

---

<sup>30</sup> David Ordoñez-Solis: 'European Judges in a Global Society: Power, Language and Argumentation,' in: *European Journal of Legal Studies*, Vol. 1, 2/2007, p. 8.

стил који користи Суд правде увелико охрабрује националне судије да му се обраћају. Наиме, образложења пресуда, логички исправна и систематична, доприносе ауторитету одлука. Поред формализма, различити интереси самих судија, процесних страна, адвоката и других субјективитета, препознају се као фактори који подстичу на кориштење механизма из члана 234 УЕЗ. Сви они дијеле увјерење да ће им одговор Суда правде, дат у свјетлу комунитарног права, побољшати могућности за успјех у поступку. Такође, транснационалност комунитарног правног поретка мотивише судове из једне државе чланице да се угледају на судове из других држава чланица који користе прелиминарни поступак. И, коначно, као можда најзначајнији елемент, наводи се да се овлаштење националних судова примјеном прелиминарног поступка повећава на тај начин што нижи национални суд може да себи прибави овлаштење оцјене законитости националних прописа, која су најчешће резервисана за највише судске инстанце, и да одбије да примјени неку националну норму због њене неусаглашености са *acquis communautaire* позивајући се на одлуку Суда правде донесену у прелиминарном поступку.<sup>31</sup>

## 6. Могуће реформе прелиминарног поступка

Временом је реферисање прелиминарног питања Суду правде Европских заједница достизало све веће и веће размјере и рјешавање прелиминарних питања је постало значајан терет у раду Суда правде. Поред проширења Европске уније, на повећање броја захтјева за покретање прелиминарног поступка утицао је и развој комунитарног права.<sup>32</sup> Поред тога, оптерећење Суда правде је порасло и услед проширења његових надлежности. Прелиминарни поступак је само један дио надлежности које Суд обавља, иако скоро половина предмета рјешаваних пред Судом правде припада овој категорији.

Да би се омогућило нормално функционисање Суда правде и избјегла блокада његовог рада, предузете су озбиљне активности

---

<sup>31</sup> Joseph H.H. Weiler, 'A Quiet Revolution, The European Court of Justice and its Interlocutors', in: *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 4, January 1994, pp. 520-523.

<sup>32</sup> Paul Craig & Gráinne de Búrca, *op. cit.*, p. 475.

чији је циљ био да се предвиде и испитају могући правци реформе прелиминарног поступка. У том смислу је вриједан помена *Извјештај рефлексивне групе о будућности правосудног система Европских заједница* из 2000. године.<sup>33</sup> С обзиром да простор не дозвољава да се улази у детаље предложених реформи, сматрамо да је за потребе овог рада довољно указати на закључке до којих је дошла рефлексивна група. Као најзанимљивија предложена рјешења истичу се ограничење овлашћења националних судова да покрећу прелиминарни поступак. Према овом приједлогу само они национални судови против чијих одлука се не може изјавити правни лијек били би овлаштени да покрену прелиминарни поступак, док би остали нижи судови могли да своје одлуке заснивају на прецедентима Суда правде Европских заједница. Друго понуђено рјешење јесте увођење механизма за селекцију питања поводом којих ће се водити прелиминарни поступак узимајући у обзир да се ради о новим проблемима, комплексним питањима или оним питањима која су од значаја за тумачење и примјену комунитарног права. Затим, могући модалитет који би смањио радни терет Суда правде била би и могућност да национални суд понуди рјешење питања које би Суд правде само разматрао и евентуално дао своју сагласност на понуђено рјешење проблема. Као најинтересантнији приједлог истичемо стварање децентрализованих судских тијела на регионалној основи који би били територијално надлежни за неколико држава чланица.

Међутим, иако је ова студија настала 2000. године и била пропраћена великим интересовањем од стране стручне и научне јавности, још увијек није дошло до озбиљније реформе прелиминарног поступка. Такође, поједина од ових рјешења су наишла у теорији на критике различитог степена.

## 7. Закључна разматрања

Циљ овог рада је анализа сарадње коју национални судови остварују са Судом правде Европских заједница кроз прелиминар-

---

<sup>33</sup> *Rapport du groupe de réflexion sur l'avenir du système juridictionnel des Communautés européennes*, janvier 2000. доступан на: [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/pdf/du\\_eu\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/pdf/du_eu_fr.pdf)

ни поступак из члана 234 УЕЗ. У ту сврху, испитан је појам прелиминарног поступка, затим је указано на обавезујући и факултативни карактер покретања прелиминарног поступка, потом су размотрени облици овог поступка. Посебно је испитан однос који постоји између националног суда и Суда правде у вези са процедуром из члана 234 УЕЗ. Коначно, евентуалне будуће реформе прелиминарног поступка су биле предмет интересовања.

Овај рад је показао да су Суд правде и национални судови, у вези са примјеном комунитарног права, упућени на сарадњу једни са другима. Сам оснивачки уговор је предвидио одговарајући поступак за ту сарадњу и дао овлаштење Суду правде да за потребе поступка који се води пред националним судом и који захтијева помоћ тумачи комунитарно право или да оцјењује валидност комунитарних прописа, а све у циљу постизања једнообразне примјене *acquis communautaire*.

Подјела надлежности између националног суда и Суда правде је успостављена тако што Суд правде треба да се уздржи од примјене комунитарног права на конкретан случај у главном поступку. Њему припада улога тумачења извора *acquis communautaire*, односно оцјене његове законитости, док је примјена комунитарног права остављена у надлежности националних судова. Ипак, доносећи одлуке у прелиминарном поступку, Суд правде на неки начин предодређује рјешење главне ствари у којој су стране најчешће физичка и правна лица. Тако, овај Суд, премда не директно, ипак може да посредством националног суда одлучује о судбини субјеката права, физичких и правних лица, који су стране у главном поступку.

Поред тога, Суд правде се временом поставио и као креатор прелиминарног поступка успоставивши прецедентни систем и доктрину *acte claire* којима је модификовао иницијални концепт прелиминарног поступка предвиђен оснивачким уговором.

Прелиминарни поступак је омогућио Суду правде да тумачећи комунитарно право утиче на националне правне поретке и одређује природу њиховог односа са комунитарним правним поретком. Дејство, значење и обим комунитарног права као низ нових института били су плод прелиминарног поступка. Ипак, ови резултати се не могу искључиво приписати Суду правде јер је национални суд онај који покреће прелиминарни поступак и онај који се прелиминарном пресудом руководи приликом одлучивања у главном поступку и омогућава јој дејство у националном правном поретку.

Комунитарни судски систем не посједује карактеристике федералног судског система јер Суд правде нема апелациона ни касациона овлаштења, нити постоји хијерархија као између врховног суда неке федерације и судова федералних јединица. Ипак, као што смо видјели, одлуке донесене у прелиминарном поступку имају и мултилатерални и вертикални карактер који је уведен установљавањем прецедентног система. Због тога је прелиминарни поступак од изразитог значаја како за теорију комунитарног права, тако и за његову примјену у пракси.

### *Abstract*

**This article explores the preliminary procedure under Article 234 of the Treaty Establishing the European Community. Firstly, some introductory remarks on the basic elements of the preliminary rulings procedure are given. Secondly, the author explains both the obligatory and facultative requests for the preliminary procedure, stressing the precedent system and the acte claire doctrine introduced by the European Court of Justice. Thirdly, different forms of the preliminary procedures are explained. Fourthly, some remarks on the relationship between national courts, on the one hand, and the European Court of Justice, on the other hand, are presented. Last but not least, some eventual reforms of the preliminary rulings are pointed out.**

**The aim of this article is to demonstrate the co-operation between Community and national courts through the preliminary rulings procedure in order to maintain the uniform application of the EC law. The creative role of the European Court of Justice in interpreting the preliminary rulings procedure has enrolled national courts as enforcers and appliers of the Community law. The relationship between national courts and the European Court of Justice has become more multilateral. Nevertheless, the community judicial system is far from being the federal one.**

*Кључне ријечи:* Институционално право Европске уније, прелиминарни поступак, Суд правде Европских заједница, *acquis communautaire*.

*Key words:* **Institutional law of the European Union, preliminary rulings, the Court of Justice of the European Community, acquis communautaire.**