

Dužnost pokretanja prethodnog postupka u praksi Suda EU-a, ESLJP-a i nacionalnih ustavnih sudova

Marić, Nina

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:173775>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-11**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
KATEDRA ZA EUROPSKO JAVNO PRAVO

NINA MARIĆ

DUŽNOST POKRETANJA PRETHODNOG POSTUPKA U PRAKSI SUDA EU-A,
ESLJP-A I NACIONALNIH USTAVNIH SUDOVA

DIPLOMSKI RAD

MENTOR: DR. SC. DAVOR PETRIĆ

ZAGREB, LIPANJ 2023.

SADRŽAJ

| | |
|--|----|
| 1. UVOD | 1 |
| 2. PRETHODNI POSTUPAK U EUROPSKOJ UNIJI | 3 |
| 2.1. Uloga i značaj | 3 |
| 2.2. Način provođenja prethodnog postupka u pravu EU-a | 6 |
| 2.3. Perspektiva Suda EU-a prema prethodnom postupku | 8 |
| 3. EUROPSKA KONVENCIJA ZA LJUDSKA PRAVA | 11 |
| 3.1. Odnos EU-a i EKLJP-a | 11 |
| 3.2. Perspektiva ESLJP-a prema prethodnom postupku u ranijoj praksi | 12 |
| 3.3. Prethodni postupak u nedavnoj praksi ESLJP-a | 18 |
| 4. USTAVNI SUDOVI DRŽAVA ČLANICA I PRIMJENA ČLANKA 267. UFEU-A | 20 |
| 4.1. Različiti pristupi pružanja sudske zaštite | 20 |
| 4.1.1. Pravo na zakonitog suca | 20 |
| 4.1.2. Pravo pojedinca na učinkovitu sudsku zaštitu | 21 |
| 5. ULOGA STRANAKA U PRETHODNOM POSTUPKU KROZ PRAKSU SUDA EU-A | 23 |
| 5.1. Perspektiva Suda EU-a o položaju stranke u prethodnom postupku u slučaju propusta pokretanja prethodnog pitanja | 24 |
| 6. ZAKLJUČAK | 26 |
| 7. LITERATURA | 31 |

Izjava o izvornosti

Ja, Nina Marić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima od onih navedenih u radu.

Nina Marić v.r.

1. UVOD

Institut prethodnog postupka ključan je mehanizam za osiguranje jedinstvenog tumačenja i primjene prava Europske unije (dalje u tekstu: pravo EU ili europsko pravo). Smatra se temeljem “potpunog i cjelovitog” sustava pravnih lijekova i postupaka uspostavljenih Osnivačkim ugovorima na kojima počiva Europska Unija (dalje u tekstu: EU ili Unija).¹ Prethodni postupak omogućuje nacionalnim sudovima da zatraže smjernice od Suda Europske Unije² kada smatraju da neka odredba nije valjana ili da odredba zahtijeva tumačenje Suda. Tako dolazi do osiguranja jedinstvene primjene europskog prava u svim državama članicama EU-a i njegove učinkovitosti, jednakosti država članica te jednakog postupanja prema svim građanima Unije.

Osim Suda EU-a, Europski sud za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP ili Sud u Strasbourgu)³ igra ključnu ulogu u zaštiti temeljnih prava pojedinaca u EU-u. ESLJP štiti prava pojedinaca koja su zajamčena Europskom konvencijom za ljudska prava (dalje u tekstu: EKLJP ili Konvencija).⁴

Ustavni sudovi, djelujući na nacionalnoj razini unutar država članica, imaju ulogu zaštite ljudskih prava i sloboda utvrđenih ustavima država članica. Kao rezultat toga, ustavni sudovi u brojnim državama članicama provode ocjenu ustavnosti vezano uz obvezu koja se nameće nacionalnim sudovima posljednje instance da upute zahtjev za pokretanje prethodnog postupka Sudu EU-a.

Nedavna sudska praksa je pokazala različite perspektive Suda EU-a i ESLJP-a u pogledu na institut prethodnog postupka, a posebno u vezi uloge pojedinaca u tom postupku. Stoga, osim što ću analizirati sudsku praksu Suda EU-a, istražiti ću i relevantnu sudsku praksu ESLJP-a koja je u početku nastojala djelovati u granicama europskog prava. Međutim, zbog brojnih zahtjeva pojedinaca za utvrđivanjem njihovog položaja i prava u prethodnom postupku, Sud u

¹ Presuda Suda od 23. travnja 1986., “*Les Verts*” protiv *Europskog parlamenta*, C-294/83, EU:C:1986:166, točka 23.

² “Sud Europske unije” je naziv za cjelokupnu instituciju, koja se sastoji od dva suda: Suda i Općeg suda. U daljnjem tekstu, pojam “Sud EU” odnosno “Sud” odnosi se samo na Sud kao višu instancu unutar Suda EU-a koji je isključivo nadležan za provođenje prethodnog postupka.

³ Europski sud za ljudska prava je međunarodni sud Vijeća Europe koji tumači Europsku konvenciju o ljudskim pravima. Uspostavljen je 1959. godine, a sjedište mu je u Strasbourgu. Njegova uloga je da odlučuje o podnesenim zahtjevima kada se smatra da je došlo do povrede nekog prava te na taj način osigurati da države poštuju prava zaštićena Konvencijom. Sve države članice EU-a su ujedno i potpisnice Konvencije.

⁴ (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Međunarodni ugovor, 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.

Strasbourg je preuzeo inicijativu davanja odgovora na to pitanje i time osigurao zaštitu prava pojedinaca. Zbog pasivnosti Suda EU-a da doprinese rješavanju nastalog pitanja, ESLJP je u novijim predmetima učinio daljnji iskorak te zauzeo ambiciozan pristup u odnosu na prethodni postupak, koji spada u isključivu nadležnost EU-a. Moja analiza usmjerit će se na isticanje sličnosti i razlika u stavovima dvaju sudova o obvezi provođenja prethodnog postupka, ulozi koju stranke zauzimaju te naposljetku, o posljedicama nastanka različite sudske prakse za europsko pravo.

S jedne strane, pojedinci su tražili zaštitu njihovih prava preko Suda u Strasbourg, dok im se s druge strane osigurala zaštita preko ustavnih sudova država članica. Pojedinci se mogu osloniti na nacionalne ustavne sudove koji imaju ovlast procijeniti jesu li nacionalni sudovi ispravno odlučili o nepokretanju prethodnog postupka pred Sudom. Međutim, pružanje takve zaštite je ograničeno jer je moguća jedino u onim državama članicama koje imaju ustavne sudove unutar svog pravnog poretka.

Naposljetku, unatoč zaštiti koju pojedincima pružaju ESLJP i nacionalni ustavni sudovi, Sud EU-a čvrsto ostaje kod svog stajališta o ulozi stranaka u prethodnom postupku. Iako nedavne odluke Suda EU-a sugeriraju mogućnost veće zaštite njihovih prava, daljnja sudska praksa će zapravo utvrditi njihovu konačnu ulogu i prava koja ostvaruju u prethodnom postupku.

Moj završni rad ima za cilj pružiti sveobuhvatnu analizu važnosti i značaja prethodnog postupka u europskom pravu kroz različite pristupe sudova, Suda EU-a, ESLJP-a te ustavnih sudova država članica s posebnim naglaskom na ulogu pojedinca u postupku kao i temeljnih prava koja se nastoje štiti kroz relevantnu sudsku praksu, a sve kako bi se osiguralo pravilno tumačenje i ujednačena primjena europskog prava. Srž ovog diplomskog rada činit će analiza (ne)postojanja dužnosti nacionalnih sudova da obrazlože svoje odluke kada odlučuju o pokretanju prethodnog postupka te moguća povreda prava koja tada nastaju za pojedinca u postupku.

Na samom početku, nastojat ću približiti stajalište koje je Sud EU-a zauzeo o prethodnom postupku, načinu na koji se provodi te o važnosti i značaju tog instituta unutar Unije. Dotaknut ću se i sudske prakse Suda kojom se, između ostalog, uspostavljaju iznimke od pokretanja prethodnog postupka i kao takve će činiti temelj za donošenje budućih presuda.

Potom ću analizirati odnose između EU-a i EKLJP-a i prikazati poziciju koju je kroz sudske praksu zauzeo ESLJP u vezi s pokretanjem prethodnog postupka, a sve to s aspekta zaštite prava pojedinaca. Osvrnut ću se na razvoj sudske prakse ESLJP-a te pružiti uvid u nedavne slučajeve

u odnosu na prvotni stav koji je zauzeo prema problematici (ne)pokretanja prethodnog postupka od strane nacionalnih sudova.

U četvrtom poglavlju ću objasniti pristupe koje ustavni sudovi država članica zauzimaju u vezi s pokretanjem ili nepokretanjem prethodnog postupka. Također ću identificirati koja ustavna prava država članica mogu biti povrijeđena kada nacionalni sudovi ne upute prethodno pitanje Sudu. Time ću nastojati prikazati zaštitu koju nacionalni ustavni sudovi pružaju pojedincima, uzimajući u obzir ograničenu ulogu koju pojedinci imaju u prethodnom postupku.

Naposljetku, u petom poglavlju ću definirati položaj stranaka unutar postupka na temelju prikazane sudske prakse i navesti kakve posljedice mogu nastupiti ako nacionalni sudovi propuste pokrenuti prethodni postupak. Temeljem novije sudske prakse Suda EU-a, otvara se mogućnost jačanja uloge pojedinca te ću nastojati dati odgovor postoji li mogućnost za napredak položaja stranaka u tom pogledu daljnjim razvojem sudske prakse.

U zaključku dajem svoj osvrt na analiziranu sudsku praksu sudova i kako se odrazila na prethodni postupak, na ulogu pojedinca u njemu te na status Suda EU-a kao krajnjeg tumača prava EU-a. Prikazat ću njen utjecaj na odnose između sudova, odnosno Suda EU-a sa Sudom iz Strasbourga i nacionalnim ustavnim sudovima.

2. PRETHODNI POSTUPAK U EUROPSKOJ UNIJI

2.1. Uloga i značaj

Institut prethodnog postupka utemeljen je Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu: UFEU) kojim se omogućava komunikaciju nacionalnih sudova i Suda EU-a.

Prema pravu EU-a, člankom 267. UFEU-a je određen institut prethodnog postupka koji u cijelosti glasi:

Članak 267. UFEU

“Sud Europske unije nadležan je odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču:

(a) tumačenja Ugovorâ;

(b) valjanosti i tumačenja akata institucija, tijelâ, uredâ ili agencija Unije.

Ako se takvo pitanje pojavi pred bilo kojim sudom države članice, taj sud može, ako smatra da je odluka o tom pitanju potrebna da bi mogao donijeti presudu, zatražiti od Suda da o tome odluči.

Ako se takvo pitanje pojavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj je sud dužan uputiti to pitanje Suda.

Ako se to pitanje postavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice u pogledu osobe kojoj je oduzeta sloboda, Sud Europske unije djeluje u najkraćem mogućem roku.”

Kada se neki nacionalni sud suoči s potrebom primjene prava Europske unije u rješavanju slučaja i smatra da određena odredba nije valjana ili da zahtijeva tumačenje, zatražit će od Suda donošenje prethodne odluke.⁵

Dakle, postupak prethodnog pitanja kojeg pokreću nacionalni sudovi⁶ se pred Sudom vodi o pitanjima koja se tiču ili tumačenja Ugovora⁷ ili valjanosti i tumačenja akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije. Sudovi nižih instanci imaju ovlast postavljati takva pitanja, dok su sudovi posljednje instance obvezni to učiniti.

Opisanim mehanizmom se ostvaruje suradnja nacionalnih sudova sa Sudom te je institut prethodnog postupka ojačao položaj Suda kao konačnog autoriteta o tumačenju prava EU-a, a ujedno omogućuje jedinstvenu primjenu prava EU-a u svim državama članicama.

Sud dosljedno drži do stajališta da Ugovori na kojima počiva Europska unija tvore “potpuni i cjeloviti” sustav pravnih lijekova i postupaka kojima je svrha da omoguće Sudu kontrolu pravne valjanosti akata institucija.⁸ Temelj cijelog sustava je prethodni postupak kako je Sud ustanovio

⁵ Dinka Šago, *Postupak prethodnog odlučivanja pred Europskim sudom – problemi i moguća rješenja*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 36, br. 1, 2015., str. 381.-408., str. 383.; “Upravo je odredba o prethodnom postupku jedna od najzanimljivijih odredaba Ugovora o Europskoj uniji. U trenutku sklapanja Ugovora samo su rijetki mogli shvatiti značenje ovog članka u stvaranju europskog prava, kao i njegovo značenje u ostvarivanju odnosa između nacionalnog i europskog pravnog sustava. Ovaj je članak ‘dragulj u kruni’ jurisprudencije Europskog suda.” Iz: Paul Craig, Gráinne De Búrca, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, New York, 2003., str. 432 (moj prijevod).

⁶ U Ugovoru na engleskom jeziku terminom “court or tribunal” (hrvatski sud ili tribunal) se definiraju ovlaštenici na pokretanje prethodnog postupka. U Republici Hrvatskoj, za razliku od nekih drugih država članica, tribunali nisu dio nacionalnog sustava stoga ću u ovom radu koristiti samo izraz “nacionalni sud”, u skladu sa službenim prijevodom članka 267. UFEU-a na hrvatski jezik.

⁷ Ugovor iz Lisabona iz 2009. godine sastoji se od Ugovora o Europskoj Uniji (UEU) i Ugovora u funkcioniranju Europske Unije (UFEU) za koje ću dalje u tekstu koristiti zajednički naziv “Ugovor(i)”.

⁸ *Supra* pod 1.

u Mišljenju 2/13.⁹ U tome mišljenju se navodi da su Ugovori uspostavili pravosudni sustav namijenjen osiguranju usklađenosti i jedinstva u tumačenju prava Unije.¹⁰ Konkretno, “zaglavni kamen tako zamišljenog pravosudnog sustava uspostavljen je postupkom povodom zahtjeva za prethodnu odluku predviđenog u članku 267. UFEU-a, koji uspostavljanjem dijaloga između sudova, točnije između Suda i sudova država članica, ima za cilj osigurati jedinstveno tumačenje prava Unije, omogućujući tako osiguranje njegove usklađenosti, njegova punog učinka i njegove autonomije kao i u konačnici posebne naravi prava uspostavljenog Ugovorima.”¹¹

Zahtjevi nacionalnih sudova za tumačenjem određenih pravnih normi EU-a od strane Suda rezultirali su presudama od velike važnosti za pravni poredak Unije i njenih država članica. Kroz prethodni postupak, Sud je uspostavio neke od temeljnih doktrina europskog prava kao što su načelo izravnog učinka i načelo nadređenosti.¹²

U predmetu *Van Gend en Loos*,¹³ Sud je rekao kako je zadaća nacionalnih sudova štititi prava pojedinaca koja su im izravno zajamčena pravom EU-a. Nacionalni sudovi moraju izravno primijeniti normu prava EU-a kada ona to zahtijeva odnosno kada zadovoljava uvjete za izravni učinak odnosno kada je norma jasna, bezuvjetna te neovisna o donošenju bilo kakvih dodatnih mjera od strane država članica.

Osim u predmetu *Van Gend en Loos*, gdje je Sud postavio temelje načela nadređenosti prava EU-a nacionalnom pravu, objasnivši da tadašnja Zajednica predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju su korist države ograničile svoja suverena prava i koja stvara subjektivna prava državama i građanima,¹⁴ presudom *Costa protiv ENEL-a*¹⁵ je Sud svoje mišljenje nadogradio – utvrdivši pravo prvenstva odnosno nadređenosti prava tadašnje Zajednice u odnosu na nacionalno pravo, pa čak i u odnosu na kasnije donesene nacionalne propise u bilo kojem obliku.¹⁶

⁹ Mišljenje Suda od 18. prosinca 2014., *Mišljenje 2/13*, EU:C:2014:2454. Mišljenje 2/13 se tiče pristupanja Europske unije Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, te općenito odnosa između Suda EU-a i Europskog suda za ljudska prava.

¹⁰ *Ibid.*, točka 174.

¹¹ *Ibid.*, točka 176.

¹² Šago, *op. cit.*, str. 382.

¹³ Presuda Suda od 5. veljače 1963., *Van Gend en Loos protiv Niderlandes Administratie der Belastingen*, C-26/62, EU:C:1963:1.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Presuda Suda od 15. srpnja 1964., *Flaminio Costa protiv ENEL-a*, C-6/64, EU:C:1964:66.

¹⁶ Mirjana Kevo, Minja Belović, Postupak za rješavanje spornog pravnog pitanja s osvrtnom na prethodni postupak pred Europskim sudom pravde, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, br. XXIX., 2021., str. 42. – 67., str. 47.

Kako bi zaokružio i objedinio dotadašnju problematiku odnosno načela uspostavljena u gore navedenim presudama, Sud je u slučaju *Simmenthal*¹⁷ naveo posljedice kako načela izravnog učinka, tako i načela nadređenosti europskog prava u odnosu na nacionalno pravo i obveze nacionalnih sudova. Sud je utvrdio da kada pred nacionalni sud bude postavljena nacionalna norma koja je u suprotnosti s pravom EU-a, nacionalni sud je dužan izuzeti iz primjene svaku takvu odredbu i neposredno primijeniti pravo EU-a ili neku drugu normu nacionalnog prava koja nije u suprotnosti s europskim pravom.¹⁸ Posljedica primjene načela nadređenosti nije dakle automatsko nevaženje normi nacionalnog prava, već se njime nameće obveza nacionalnim sudovima da u spornom slučaju primijene pravo EU-a, a ne nacionalno. Tako nacionalni sud nije dužan čekati stavljanje izvan snage sporne norme, već neposredno primijeniti pravo EU.¹⁹

Temeljem svega navedenog, važnost instituta prethodnog postupka za ujednačenu i ispravnu primjenu prava EU-a je nesporna. Sudionici provođenja toga mehanizma su sudovi, budući da Sud preko nacionalnih sudova pojašnjava značenje europskog prava te ista i javno objavljuje presudom. Na taj način se i široj javnosti odnosno građanima država članica Unije daje na znanje kakvo značenje Sud pridaje određenim pravnim pravilima i konceptima.²⁰

O samom odnosu nacionalnih sudova i pojedinaca u okviru prethodnog postupka te kakvu ulogu imaju u istom, bit će više govora u nastavku rada.

2.2. Način provođenja prethodnog postupka u pravu EU-a

U članku 267. UFEU-a nalaze se osnovne odredbe na kojima se temelji institut prethodnog postupka prema kojima se isti odvija u dvije faze. Prva faza započinje pred nacionalnim sudom prilikom odlučivanja o upućivanju prethodnog pitanja, a druga faza se nastavlja pred Sudom.

Kada govorimo o prvoj fazi postupka, važno je istaknuti da europsko pravo nije uspostavilo jedinstvena pravila za postupak koji se odvija pred nacionalnim sudovima kada se odlučuje o upućivanju prethodnog pitanja Sudu. Budući da ne postoje jedinstvena pravila na razini Unije po kojima su nacionalni sudovi dužni postupati kako prije tako i nakon upućivanja pitanja,

¹⁷ Presuda Suda od 9. ožujka 1978., *Amministrazione delle Finanze dello Stato protiv Simmenthal SpA*, C-106/77, EU:C:1978:49.

¹⁸ *Ibid.*, točka 17.

¹⁹ Karla Štingl, Novi pravni poredak, IUS-INFO, 18.05.2012., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/novi-pravni-poredak-12769>, 13.06.2023.

²⁰ Šago, *op. cit.*, str. 382.

postupovna pravila država članica o postupku pred nacionalnim sudom se razlikuju.²¹ To se još naziva i “nacionalnom proceduralnom/procesnom autonomijom”.

Na primjeru Republike Hrvatske možemo vidjeti kako je hrvatski zakonodavac regulirao prethodni postupak u zasebnim procesnim zakonima (Zakonom o kaznenom postupku i Zakonom o parničnom postupku) i na taj način stvorio određeni procesni okvir za primjenu prethodnog postupka.²² Međutim, ovlast nacionalnih sudova za pokretanjem prethodnog postupka ne ovisi o odredbama iz nacionalnih procesnih zakona, nego takva ovlast proizlazi izravno iz članka 267. UFEU.²³

Ako nacionalni sudac smatra da je odluka Suda nužna da riješi predmet, on može uputiti prethodno pitanje Sudu. Stranke u postupku u kojem se upućuje pitanje Sudu nemaju ovlasti pokrenuti postupak prethodnog pitanja budući da je njihova uloga isključivo savjetodavna. Stranke tj. njihovi zastupnici mogu jedino predlagati upućivanje zahtjeva, ali konačna odluka je isključivo u rukama nacionalnog suca.²⁴

Nacionalni sudovi su ujedno i europski sudovi i kao takvi su primarno odgovorni za ispravnu primjenu europskog prava. Kako je to naglasio Europski parlament, europsko pravo bi ostalo mrtvo slovo na papiru ukoliko se ne bi ispravno primjenjivalo u državama članicama, prvenstveno od strane nacionalnih sudova, koji su stoga ključ europskog pravosudnog sustava i igraju glavnu ulogu u uspostavi europskog pravnog poretka.²⁵

Ujedno, na nacionalnom je sudu da procjeni, imajući na umu činjenice spora, potrebu za pokretanjem prethodnog postupka radi rješavanja spora. To je dužnost nacionalnog suda budući da je vezan sadržajem spora i snosi odgovornost za odluku koju donosi. U ostvarivanju svoje ovlasti procjene, nacionalni sud u suradnji sa Sudom ispunjava dužnost koja im je zajednički dodijeljena člankom 19. UEU-a, a to je osiguranje pravilnog tumačenja i primjene Ugovora.²⁶

²¹ Tunjica Petrašević, Igor Vuletić, *Prethodni postupak pred Europskim sudom pravde i njegova implementacija u hrvatsko procesno pravo*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. V., br. 1, 2014., str. 144.-163., str. 146.

²² *Ibid.*, str. 147.

²³ Tamara Čapeta, Siniša Rodin, *Osnove prava EU*, Narodne novine, III. izdanje, 2018., str. 165.-195., str. 176.

²⁴ Petrašević, Vuletić, *op. cit.*, str. 147.

²⁵ European Parliament resolution of 9 July 2008 on the role of the national judge in the European judicial system, 2007/2027(INI), str. 1., Petrašević, Vuletić, *op. cit.*, str. 147.

²⁶ To Sud potvrđuje u Presudi od 27. veljače 2018., *Associação Sindical dos Juízes Portugueses protiv Tribunal de Contas*, C-64/16, EU:C:2018:117, točka 33. gdje navodi: “nacionalni sudovi tako, u suradnji sa Sudom, obavljaju funkciju, koja im je svima dodijeljena, kako bi osigurali poštovanje prava u tumačenju i primjeni Ugovorâ.”

Uloga Suda u prethodnom postupku je ključna. Kao najviši sud u Uniji, odgovoran je za osiguravanje dosljedne primjene prava EU-a u državama članicama. U drugoj fazi, Sud ne vrši procjenu je li prethodno pitanje postavljeno prema pravilima nacionalnog procesnog prava nego je njegova dužnost dati mišljenje o tumačenju ili ocjeni valjanosti prava Unije. Primjena prava EU-a na konkretne činjenice ostaje zadaća nacionalnog suda.²⁷

Sud je upravo kroz prethodni postupak stvorio položaj da on bude taj koji će imati zadnju riječ u tumačenju prava EU-a. Tumačenje prava EU-a od strane Suda je obvezujuće za sve države članice, prije svega za nacionalne sudove,²⁸ što je nužno kako bi se osigurala jedinstvena primjena prava EU-a u svim državama članicama.²⁹

2.3. Perspektiva Suda EU-a prema prethodnom postupku

Članak 267. UFEU-a ovlašćuje Sud za dvije stvari:

- za ocjenu pravne valjanosti normi EU-a;³⁰ te
- za tumačenja prava EU-a.

Kako je već navedeno, ako se takvo pitanje pojavi pred nacionalnim sudovima nižih instanci oni mogu, dok nacionalni sudovi posljednje instance moraju pokrenuti prethodni postupak pred Sudom. Iako se čini da se ocjena valjanosti i tumačenja europskog prava uređuje na jednak način, prema takvom pitanju se u praksi zauzima različit pristup.

Dakle, ako bi odredbu članka 267. stavka 2. UFEU-a doslovno tumačili, moglo bi se zaključiti da nacionalni sudovi niže instance nemaju obvezu nego samo ovlast uputiti Sudu pitanje kada razmatraju valjanost pravnog akta EU-a. Međutim, kada se radi o **ocjeni valjanosti** normi EU-a, svi nacionalni sudovi, i niže i više instance, su dužni pokrenuti prethodni postupak ako smatraju da je neka europska norma nevaljana. Takvo stajalište je Sud zauzeo u predmetu *Foto-Frost*³¹ gdje je zaključio da nacionalni sud nema ovlast samostalno utvrditi da je akt Unije

²⁷ Petrašević, Vuletić, *op. cit.*, str. 148.

²⁸ Presuda Suda od 27. ožujka 1963., Spojeni predmeti 28–30/62 *Da Costa*, EU:C:1963:6 u kojima je Sud prvi puta ustanovio da njegove presude obvezuju ne samo nacionalni sud koji je postavio prethodno pitanje, već sve druge nacionalne sudove.

²⁹ Tamara Čapeta, *Sudovi Europske unije. Nacionalni sudovi kao europski sudovi*, Institut za međunarodne odnose, 2002., str. 180.

³⁰ Pritom Sud ne kontrolira valjanost cjelokupnog prava EU-a nego samo sekundarnog prava odnosno akata institucija Unije.

³¹ Presuda Suda od 22. listopada 1987., *Foto-Frost protiv Hauptzollamt Lübeck-Ost*, C-314/85, EU:C:1987:452.

nevaljan budući da je to u isključivoj nadležnosti Suda.³² Međutim, u suprotnom slučaju, ako stranke u postupku osporavaju valjanost europskog akta, a nacionalni sud smatra da ne postoje uvjerljivi razlozi za takav zaključak, može samostalno donijeti ocjenu da je akt valjan, bez pokretanja prethodnog postupka.³³ Zauzimanjem ovakvog stajališta, Sud je uspostavio centralizirani sustav sudskog nadzora nad europskim pravom.³⁴

Kada je riječ o **tumačenju** europskog prava, nacionalni sudovi nižih instanci nemaju obvezu nego samo ovlast postaviti prethodno pitanje, dok su na pokretanje prethodnog postupka obvezani nacionalni sudovi posljednje instance.

Dakle, nacionalni sud posljednje instance, pred kojim se postavi pitanje tumačenja europskog prava relevantnog za rješavanje spora, dužan je pokrenuti prethodni postupak. Međutim, s vremenom su se kroz sudsku praksu pojavile određene situacije koje oslobađaju sud te dužnosti.

Tako je u predmetu *Da Costa*³⁵ Sud omogućio primjenu doktrine presedana odnosno *acte éclairé* doktrinu. Prema toj doktrini, Sud je zaključio da nacionalni sud ne treba uputiti prethodno pitanje ako se radi o materijalno identičnom ili sličnom pitanju o kojem je Sud već iznio svoje stajalište. To znači da u takvim situacijama nacionalni sud može primijeniti raniju interpretaciju i pouzdati se u prethodne odluke Suda. Ovakvo stajalište govori u prilog tvrdnji da odluke Suda imaju učinke i izvan predmeta u kojem je postavljeno pitanje tumačenja.³⁶

Druga mogućnost oslobođenja obveze podnošenja zahtjeva temelji se na doktrini *acte clair*, prema kojoj nacionalni sud posljednje instance ne treba postaviti pitanje ako je tumačenje prava EU-a tako očito da ne postoji osnovana sumnja o tome kako bi se taj predmet trebao riješiti. Sud je po prvi put upotrijebio ovu doktrinu u predmetu *CILFIT protiv Ministero della Sanità*,³⁷ u kojem je naveo uvjete pod kojima se ona primjenjuje.

Sud EU-a je tumačenjem članka 267. UFEU-a utvrdio iznimke na temelju kojih sudovi posljednje instance nisu dužni pokrenuti prethodni postupak. Te iznimke se uobičajeno nazivaju CILFIT kriterijima. Dakle, radi se o tri kriterija prema kojima nacionalni sudovi najviše instance nisu dužni pokrenuti prethodni postupak:

³² *Ibid.*, točka 20.

³³ Čapeta, Rodin, *op. cit.*, str. 188.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Presuda Suda od 27. ožujka 1963., *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV protiv Netherlands Inland Revenue Administration*, Spojeni predmeti 28-30/62, EU:C:1963:6.

³⁶ Čapeta, Rodin, *op. cit.*, str. 189.

³⁷ Presuda Suda od 6. listopada 1982., *CILFIT protiv Ministero della Sanità*, C-283/81, EU:C:1982:335.

- 1) ako pitanje o pravu EU-a nije relevantno za rezultat samog spora odnosno ne bi moglo utjecati na rješenje postupka,
- 2) ako se radi o pitanju o kojemu je Sud EU-a već iznio svoje stajalište (*acte éclairé* doktrina),
- 3) ako se pravilno tumačenje prava EU-a “toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji” (*acte clair* doktrina).³⁸

Ovom presudom je Sud uspostavio granice obveze koja je utvrđena člankom 267. stavkom 3. UFEU-a, ali je i dalje ostavio punu slobodu obraćanja Sudu ako to nacionalni sudovi posljednje instance procijene oportunistički.³⁹

Prema *acte clair* doktrini, nacionalni sud posljednje instance ne treba postaviti pitanje ako je pravilno tumačenje europskog prava tako očito da ne ostavlja prostora nikakvoj razumnoj sumnji o načinu na koji treba odgovoriti na postavljeno pitanje. Međutim, prije nego ustanovi da se uistinu radi o takvoj situaciji, “nacionalni sud mora biti uvjeren da se to jednako očito nameće sudovima drugih država članica. Samo ako su ispunjeni svi ti uvjeti, nacionalni sud može se suzdržati od postavljanja tog pitanja Sudu i riješiti ga pod svojom vlastitom odgovornošću.”⁴⁰

Pri tome, nacionalni sud mora uzeti u obzir posebnosti europskog prava, odnosno okolnost da čak i u slučaju usklađenosti jezičnih verzija, pravo EU-a koristi svoju vlastitu terminologiju. Pored toga, svaku odredbu europskog prava treba staviti u kontekst i tumačiti je u svjetlu europskog prava kao cjeline i u svjetlu ciljeva koji se tim propisima želi postići, a sve to kako bi se osigurala učinkovita i ujednačena primjena zakonodavstva EU-a.⁴¹

U predmetnom slučaju naglašava se i uloga stranke u prethodnom postupku gdje Sud ističe “da članak 177. [sada članak 267. UFEU-a] ne predstavlja pravno sredstvo koje je otvoreno strankama u postupku koji je u tijeku pred nacionalnim sucem. Nije dakle dostatno da stranka smatra da se u postupku postavlja pitanje tumačenja prava Zajednice pa da dotični sud bude dužan smatrati da se pojavilo pitanje u smislu članka 177. Upravo suprotno, na nacionalnom je sudu da se u tom slučaju obrati Sudu.”⁴²

³⁸ *Ibid.*, točka 21.

³⁹ *Ibid.*, točka 14. i 15.

⁴⁰ *Ibid.*, točka 16.

⁴¹ Šago, *op. cit.*, str. 387.

⁴² *CILFIT protiv Ministero della Sanità, op.cit.*, točka 9.

Ovime Sud podsjeća stranke da je isključivo na nacionalnim sudovima da procijene hoće li pokrenuti prethodni postupak pred Sudom, neovisno o mišljenju stranke, budući da se ne radi o pravnom sredstvu koje joj je stavljeno na raspolaganje.⁴³ Dugogodišnja praksa Suda u ovoj stvari je bila dosljedna te potvrdila da nacionalni sudovi uživaju “najširu diskreciju” kada je riječ o pokretanju prethodnog postupka pred Sudom.⁴⁴

3. EUROPSKA KONVENCIJA ZA LJUDSKA PRAVA

3.1. Odnos EU-a i EKLJP-a

Iako je EU u početku stvorena kao zajednica europskih država čiji je primarni cilj bilo ekonomsko djelovanje i integracija oko zajedničkog tržišta,⁴⁵ s vremenom se javila potreba za stvaranjem propisa kojima bi se štitila temeljna ljudska prava.⁴⁶ EKLJP je vodeći instrument za zaštitu temeljnih prava u Europi, sklopljen u okviru Vijeća Europe, a kojoj su pristupile sve države članice EU-a. Stoga se pristupanje EU-a kao zajednice Konvenciji smatrao logičnim slijedom događaja kojim bi ispunila svoje obveze u pogledu zaštite temeljnih prava.

Iako su pregovori bili vođeni u više navrata, EU još uvijek nije pristupila Konvenciji. Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. godine (prema kojem se, između ostalog, u članku 6. stavku 2. UEU-a navodi kako je pristupanje Konvenciji obvezno za EU),⁴⁷ EU je pokrenula pregovore s Vijećem Europe o Nacrtu sporazuma o pristupanju. Kada je Komisija zatražila od Suda EU-a da donese odluku o usklađenosti Sporazuma o pristupanju s Ugovorima, Sud je

⁴³ Tako se ističe i u presudi Suda od 1. veljače 2017. godine, *Tolley*, C-430/15, EU:C:2017:74, točka 31., prema kojoj se “prethodni postupak temelji na dijalogu između sudaca, a njegovo pokretanje u potpunosti ovisi o ocjeni nacionalnog suda o relevantnosti i nužnosti navedenog zahtjeva za prethodnu odluku.” Prema mišljenju nezavisnog odvjetnika Bobeka od 30. travnja 2019. godine, *Hochtief*, C-620/17, EU:C:2019:340, točka 130.: “... stranke glavnog postupka mogu iznijeti svoj prijedlog u tom pogledu, ali nemaju pravo od Suda zahtijevati donošenje prethodne odluke”.

⁴⁴ Iznimka od uspostavljenе sudske prakse se javila u dva slučaja: *Köbler* i *Conorzio Italian Management* o kojima će kasnije biti govora.

⁴⁵ Nakon Drugog svjetskog rata se ujedinjenjem europskih država želio uspostaviti mir među državama članicama te provesti ekonomsko obnavljanje Europe kroz suradnju država članica kojima je to bilo u interesu.

⁴⁶ Temeljna ljudska prava je termin koji se koristi za opisivanje najvažnijih ljudskih prava i sloboda. Uspostavljenjem načela izravnog učinka i načela nadređenosti europskog prava nad nacionalnim pravom država članica, javila se opasnost da bi odluke Suda kojima se stvara sudska praksa unutar europskog prava, mogle negativno utjecati na zaštitu ustavnih vrijednosti država članica, između ostalog, temeljnih prava budući da EU tada nije bila obvezana nijednim propisom koji jamči zaštitu temeljnih prava.

⁴⁷ Članak 6. stavak 2. UEU: “Unija pristupa Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. To pristupanje ne utječe na nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima”.

izdao negativno mišljenje.⁴⁸ U mišljenju je istaknuo da bi takav Sporazum imao negativan utjecaj na autonomiju EU-a, što bi u krajnjem slučaju utjecalo na pravni poredak kakav je do sada uspostavljen u Uniji. To se ogleda u činjenici prema kojoj bi EU pristupanjem Konvenciji postala podložna preispitivanju Suda u Strasbourgu – pravnog tijela koje nije dio EU-a – budući da bi građani država članica dobili pravo osporavati akte EU-a pred ESLJP-om. Dakle, na isti način na koji građani EU-a imaju pravo osporavati pravne akte koje donose države članice EU-a, pristupanjem Konvenciji bi im se omogućilo da izravno pred Sudom u Strasbourgu osporavaju akte EU-a na temelju odredbi Konvencije.

EU i Vijeće Europe su 2019. godine ponovno pokrenuli pregovore kako bi uspjeli doći do rješenja, koji su do danas u tijeku.

Iako EU nije još pristupila Konvenciji, morala je stvoriti mehanizam zaštite temeljnih prava kako bi se na razini Unije osigurala učinkovita i jednaka primjena temeljnih prava u državama članicama. Takva potreba rezultirala je time da je zajedno s Ugovorom iz Lisabona 2009. stupila na snagu Povelja EU-a o temeljnim pravima (dalje u tekstu: PTP ili Povelja)⁴⁹ koja proizvodi izravni učinak te je obvezujući izvor primarnog prava Unije. Međutim, Povelja je obvezujuća za institucije, tijela, urede i agencije Unije, a za države članice samo onda kada provode pravo EU-a što čini njezinu primjenu ograničenom.

3.2. Perspektiva ESLJP-a prema prethodnom postupku u ranijoj praksi

Kako je već navedeno, države članice EU-a su ujedno i potpisnice Konvencije što znači da, neovisno o njihovim obvezama koje proizlaze iz prava Unije, države članice su vezane i obvezama na koje su pristale u okviru Konvencije, kao njene potpisnice. Ako je neka država EU-a prekršila temeljno pravo zajamčeno EKLJP-om, a iscrpljena su sva pravna sredstva na nacionalnoj razini, može se kao krajnja mjera pokrenuti postupak pred ESLJP-om u Strasbourgu. ESLJP je uspostavljen kao mehanizam zaštite temeljnih prava i njegova zadaća je da osigura da države potpisnice poštuju prava zajamčena Konvencijom. Dakle, radi se o međunarodnom sudu koji će razmatrati zahtjeve fizičkih osoba, organizacija ili tvrtki koje smatraju da je država potpisnica prekršila jedno ili više ljudskih prava zajamčenih Konvencijom, ali tek onda kada su iscrpljena domaća pravna sredstva. Presude koje Sud donese

⁴⁸ *Supra* pod 9.

⁴⁹ Povelja Europske Unije o temeljnim pravima, SL 2016/C 202/02.

imaju obvezujući učinak samo za onu državu koja je tužena u postupku pred Sudom,⁵⁰ te je dužna postupati po njima i promijeniti svoje zakonodavstvo u skladu s presudom.⁵¹

Dakle, ESLJP je sud Vijeća Europe koji osigurava zaštitu ljudskih prava, dok Sud EU-a čini sudsku vlast Unije te osigurava da se europsko pravo na jednak način primjenjuje u svim državama članicama te da ga institucije i članice EU-a poštuju. Svaki sud djeluje u okviru svojih ovlasti, ali to ne znači da ne može doći do njihovog preklapanja u ovlastima koje štite. O tome ćemo govoriti u nastavku.

U prethodnom poglavlju objasnili smo koja je uloga Suda u prethodnom postupku kao mehanizmu unutar EU-a. Sada ćemo nastojati kroz sudsku praksu ESLJP-a približiti poziciju koju je taj sud zauzeo o prethodnom postupku te kakve je posljedice njegova praksa ostavila na djelovanje samog postupka, a ujedno i na primjenu prava EU-a u državama članicama.

Uzimajući u obzir stav Suda, prema kojem prethodni postupak predstavlja mehanizam suradnje između nacionalnih sudova i Suda EU-a te da stranke u postupku ne mogu utjecati na diskreciju nacionalnog suda da pokrene prethodni postupak, pojedinci odnosno stranke su odlučile zaštitu svojih prava potražiti pred ESLJP-om kao sudom kojemu je glavni cilj štititi temeljna prava pojedinca zajamčena Konvencijom. Stranke su smatrale kako njihova prava na pristup sudu nisu dovoljno zaštićena budući da nisu ovlaštene izravno pokrenuti prethodni postupak pred Sudom, nego su ovisile o samovolji nacionalnih sudaca.⁵²

Sudska praksa ESLJP-a po tom pitanju se s vremenom mijenjala i razvijala. U početku, ESLJP je ustanovio jedino da obveza navođenja razloga ovisi o prirodi odluke i okolnostima svakog pojedinog slučaja pa tako u predmetima *Hiro Balani protiv Španjolske*⁵³ i *Ruiz Torija protiv Španjolske*⁵⁴ navodi: "... članak. 6. stavak 1. EKLJP-a obvezuje sudove da obrazlažu svoje presude, ali to ne može biti shvaćeno na način da su dužni dati detaljan odgovor na svaki argument. Mjera u kojoj je obveza pružanja obrazloženja primjenjiva razlikuje se ovisno o prirodi odluke, a moguće ju je utvrditi samo u svjetlu okolnosti predmeta..."⁵⁵ Međutim,

⁵⁰ Članak 46. stavak 1. EKLJP.

⁵¹ Važno je naglasiti da ESLJP ne predstavlja žalbeni sud u odnosu na nacionalne sudove država potpisnica odnosno ne može ponoviti postupak pred nacionalnim sudom, niti mijenjati, preinačiti ili ukinuti odluke nacionalnih sudova država potpisnica. Njegov cilj je osigurati provođenje zaštite prava zajamčenih Konvencijom kada se ustanovi da je država potpisnica prekršila neko od ljudskih prava.

⁵² Jasper Krommendijk, "Open sesame!": *Improving access to the ECJ by Obliging National Courts to Reason Their Refusals to Refer*, *European Law Review*, 2017, vol. 1., str. 3.

⁵³ ESLJP, *Hiro Balani protiv Španjolske*, br. 18064/91, presuda iz 9. prosinca 1994.

⁵⁴ ESLJP, *Ruiz Torija protiv Španjolske*, br. 18390/91, presuda iz 9. prosinca 1994.

⁵⁵ *Hiro Balani protiv Španjolske*, *op. cit.*, točka 27., *Ruiz Torija protiv Španjolske*, *op. cit.*, točka 29.

nacionalnim sudovima nije definirao način na koji trebaju opravdati odluke neupućivanja prethodnog pitanja Sudu.⁵⁶

U predmetu *Ullens de Schooten i Rezabek protiv Belgije*,⁵⁷ ESLJP je otišao korak dalje i uveo dužnost nacionalnim sudovima, protiv čije odluke nema pravnog lijeka, da navedu razloge zbog kojih odbijaju uputiti prethodno pitanje Sudu. Ti razlozi moraju se temeljiti na iznimkama uspostavljenima sudskom praksom Suda EU-a. ESLJP je zaključio: “Nacionalni sudovi protiv čijih odluka nema pravnog lijeka prema nacionalnom pravu, koji odbiju uputiti Sudu prethodno pitanje o tumačenju prava Zajednice koje je postavljeno pred njih, obvezni su obrazložiti svoje odbijanje u svjetlu iznimaka predviđenih sudskom praksom Suda. Od njih će se tražiti, u skladu s gore navedenom sudskom praksom CILFIT-a, da navedu razloge zbog kojih su utvrdili da je pitanje irelevantno, da je predmetnu odredbu prava Europske unije već protumačio Sud pravde ili da je ispravna primjena prava Zajednice toliko očita da ne ostavlja prostora za bilo kakvu razumnu sumnju”.⁵⁸ Riječ je o ključnom predmetu gdje se ESLJP proglasio nadležnim da ispituje “od slučaja do slučaja” poštuju li nacionalni sudovi CILFIT kriterije i *acte clair* doktrinu.⁵⁹ No, u ovom slučaju Sud u Strasbourgu nije utvrdio povredu Konvencije budući da je belgijski sud pružio obrazložene razloge kojima je utvrdio da je sporno pitanje već riješeno od strane Suda EU-a u skladu s njegovom praksom te je potkrijepio svoju odluku pozivajući se na CILFIT kriterije prema kojima je ispravna primjena prava EU-a bila toliko očita da nije bilo razumne sumnje u pogledu načina na koji se pitanje mora riješiti kao i da tumačenje Suda ne bi utjecalo na ishod spora.⁶⁰

Daljnja zaštita pojedinca preko ESLJP-a se javila u sudskoj praksi iz 2014. i 2015. godine, gdje je u presudama *Dhahbi protiv Italije*⁶¹ i *Schipani protiv Italije*⁶² ustanovljena povreda članka 6. stavka 1. EKLJP-a⁶³ zbog toga što nacionalni sud nije naveo razloge za nepokretanje prethodnog postupka pred Sudom.

⁵⁶ Krommendijk, *op. cit.*, str. 5.

⁵⁷ ESLJP, *Ullens de Schooten i Rezabek protiv Belgije*, br. 3989/07 i br. 38353/07, presuda iz 15. studenog 2011.

⁵⁸ *Ibid.*, točka 56.

⁵⁹ Helena Majić, Ljerka Mintas Hodak, *Preliminary Reference Procedure and the Scope of Judicial Review of the European Court of Human Rights*, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series, vol. 3., str. 6.

⁶⁰ Krommendijk, *op. cit.*, str. 6.

⁶¹ ESLJP, *Dhahbi protiv Italije*, br. 17120/09, presuda iz 8. travnja 2014.

⁶² ESLJP, *Schipani protiv Italije*, br. 38369/09, presuda iz 21. srpnja 2015.

⁶³ Članak 6. *Pravo na pošteno suđenje*: 1. Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili

U prvom slučaju, ESLJP je ustanovio povredu članka 6. stavka 1. EKLJP-a zbog toga što je talijanski sud (žalbeni, a potom i revizijski) propustio dati dovoljno dobre razloge na temelju kojih nije pokrenuo prethodni postupak pritom se ne osvrćući na zahtjev stranke za upućivanjem prethodnog pitanja Sudu. Time je došlo do povrede prava na pošteno suđenje prema kojem “svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj”.

Naime, u ovom predmetu se radilo o tuniskom radniku koji je živio u Italiji temeljem boravišne i radne dozvole. Prema talijanskom zakonodavstvu, Zakonu iz 1998. godine, pravo na obiteljski doplatak su ostvarivali samo talijanski državljani. Iako nije ispunjavao taj uvjet, radnik je smatrao da mu pravo doplatka pripada temeljem Euro-mediteranskog sporazuma (dalje u tekstu: Sporazum) kojeg je Italija ratificirala 1997. godine. U članku 65. Sporazuma zabranjuje se bilo kakva diskriminacija tuniskih radnika na osnovi nacionalnosti u odnosu na državljane zemlje u kojoj su zaposleni te je temeljem toga smatrao da je odredba talijanskog zakonodavstva diskriminatorna. Nakon što je njegov zahtjev za doplatak odbijen, u žalbi je zatražio da nadležni žalbeni sud postavi prethodno pitanje Sudu EU-a kako bi se ustanovilo je li, prema Sporazumu, dozvoljeno tuniskom radniku odbiti zahtjev za obiteljski dodatak iz Zakona iz 1998. godine. Žalbeni, a potom i revizijski sud odbili su podnositeljev zahtjev, bez postavljanja prethodnog pitanja Sudu EU.⁶⁴

ESLJP je presudom zaključio da je talijanski sud u svom obrazloženju bio obavezan obrazložiti zbog čega odbija postaviti prethodno pitanje o primjeni europskog prava budući da se na postavljeni zahtjev uopće nije osvrnuo.⁶⁵ Također, u obrazloženju se nije pozivao na praksu Suda EU-a, a pogotovo ne na prethodno navedene CILFIT kriterije gdje nije niti jedan naveo kao opravdanje, što je dovelo do toga da je takvo obrazloženje nepokretanja prethodnog postupka rezultiralo povredom članka 6. stavka 1. EKLJP-a.⁶⁶

U slučaju *Dhahbi*, ESLJP je utvrdio podnositelju povredu njegovih prava zajamčenih Konvencijom, samo u smislu povrede njegovih prava prema EKLJP-u te nije zadirao u područje primjene prava EU-a. ESLJP se nije bavio pitanjem je li talijanski sud zaista bio dužan

privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.

⁶⁴ *Dhahbi protiv Italije*, op. cit., točka 6.-10.

⁶⁵ Morten Broberg, Niels Fenger, *Preliminary References to the European Court of Justice*, 3. izdanje, 2021., str. 201.-248., str. 243.

⁶⁶ *Dhahbi protiv Italije*, op. cit., točka 32.-34.

pokrenuti prethodni postupak nego se usredotočio samo na činjenicu je li objašnjenje koje je pruženo od strane nacionalnih sudova bilo opravdano na pravilan način.⁶⁷

Dakle, kako bi se osigurala pravilna primjena prava na pošteno suđenje iz članka 6. stavka 1. EKLJP-a kojim se pruža zaštita strankama na način da “svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj”, nacionalni sud najviše instance mora opravdati svoju odluku o neupućivanju prethodnog pitanja Sudu EU-a. Na taj način, ESLJP iz prava na pošteno suđenje izvodi obvezu nacionalnih sudova prema kojoj su dužni obrazložiti odbijanje zahtjeva stranke za upućivanje prethodnog pitanja Sudu.⁶⁸

Godinu dana kasnije uslijedila je slična presuda u predmetu *Schipani protiv Italije*. U oba ta slučaja, pristup koji je zauzeo ESLJP bio je poprilično jasan utvrđujući da je do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije došlo ako nacionalni sud posljednje instance ne pruži nikakvu argumentaciju kojom opravdava svoju odluku neupućivanja prethodnog pitanja Sudu. Dakle, stajalište koje je ESLJP zauzeo u *Dhahbiju* potvrdio je i u ovom slučaju gdje je ustanovio iste povrede odnosno da se talijanski sud nije u presudi osvrnuo na postavljeni zahtjev stranaka za pokretanjem prethodnog postupka niti je nepokretanje toga postupka opravdao uspostavljenim CILFIT kriterijima. Do povrede je došlo zbog toga što iz obrazloženja suda nije bilo razvidno smatra li nadležni nacionalni sud postavljeno pitanje irelevantnim za predmet, ili smatra da se pitanje odnosi na odredbu europskog prava koja je dovoljno jasna ili već protumačena od strane Suda EU-a ili se pak radi o pitanju o kojem je Sud već iznio svoje stajalište – dakle, talijanski sud se u svom obrazloženju nije osvrnuo na CILFIT kriterije.

Gledano iz perspektive prava EU-a, odluke kao što su *Dhahbi* i *Schipani* mogle bi imati posljedice na funkcioniranje instituta prethodnog pitanja kakav je bio zamišljen i provođen od strane Suda EU-a. To polazi od činjenice što Sud EU-a prethodni postupak tretira kao mehanizam komunikacije i međusobne suradnje sudova (Suda EU-a i nacionalnih sudova) za pravilnu primjenu i tumačenje prava EU-a, a pristup kakav je u svojoj praksi zauzeo ESLJP-a veći naglasak stavlja na pravo pojedinca na pošteno suđenje.⁶⁹

⁶⁷ Cristina Marian, *Case Watch: A Tale of Two European Courts*, The Justice Initiative, 7. lipnja 2014., <https://www.justiceinitiative.org/voices/case-watch-tale-two-european-courts>, 13.04.2023.

⁶⁸ Eric Meier, Margaux Boivin-Ivars, *ECHR's review of a refusal to refer a preliminary ruling*, Lexology, 15. kolovoza 2015., <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bf1987cb-56f5-4588-9b0f-ed37e8bc4f70>, 13.04.2023.

⁶⁹ Krommendijk, *op. cit.*, str. 3.

Što se tiče nacionalnih sudova niže instance, ESLJP kroz svoju praksu nije isključio mogućnost da pravo na pošteno suđenje može biti povrijeđeno i od strane nacionalnih sudova protiv čijih odluka se mogu podnijeti pravni lijekovi.⁷⁰ To se može vidjeti i u slučaju *Chylinski i drugi protiv Nizozemske*⁷¹ gdje je ESLJP primijenio “*Dhahbi* kriterije” na nacionalni sud niže instance koji nije odlučio pokrenuti prethodni postupak smatrajući ga nepotrebnim.⁷²

Ovisno o okolnostima slučaja, opravdanja koja nacionalni sudovi pružaju za nepokretanje prethodnog postupka moraju biti temeljena na CILFIT kriterijima preko kojih je Sud EU-a konkretizirao uvjete pod kojima nacionalni sudovi nisu dužni pokrenuti prethodni postupak. Takvim pristupom ESLJP stvara dodatni poticaj sudovima država članica EU-a da ispunjavaju svoju obvezu prema pravu EU-u te koriste postupak prethodnog odlučivanja.⁷³ Međutim, obveza navođenja razloga za neupućivanje prethodnog pitanja Sudu EU-a je proceduralne, formalne prirode. Sve dok su navedeni valjani opravdavajući razlozi, nije bitno jesu li ti razlozi uistinu točni. Slijedom toga, ESLJP nije ovlašten utvrđivati je li nacionalni sud uistinu dužan pokrenuti prethodni postupak prema pravu EU-a, nego se njegova nadležnost sastoji u provjeri opravdanja koje je nacionalni sud pružio i je li ono u skladu s uspostavljenom praksom Suda. Pitanje je li pravo EU-a pravilno primijenjeno ili ne u pojedinom slučaju, ostaje pitanje Suda EU-a a nikako ESLJP-a.⁷⁴ Kako je već navedeno u Mišljenju 2/13,⁷⁵ Sud je jedini nadležan tumačiti pravo EU-a, u čemu se ogleda autonomija tog prava.

ESLJP je to potvrdio u slučaju *Sanofi Pasteur protiv Francuske*,⁷⁶ gdje je ustanovio da je došlo do povrede članka 6. stavka 1. EKLJP-a jer nacionalni sud najviše instance nije pokrenuo prethodni postupak pred Sudom EU-a iako je zahtjev stranke u postupku bio dovoljno jasan i potkrijepljen. Propust nacionalnog suda u ovom, kao i u prethodno navedenim slučajevima se u biti odnosi više na formalnu ili proceduralnu povredu prava na učinkovitu sudsku zaštitu o kojoj odlučuje ESLJP. U presudi, ESLJP izričito navodi da nije na njemu da istražuje greške

⁷⁰ *Ullens de Schooten i Rezabek protiv Belgije*, op. cit., točka 59.

⁷¹ ESLJP, *Chylinski i drugi protiv Nizozemske*, br. 38044/12, presuda iz 21. travnja 2015.

⁷² *Ibid.*, točka 17. i 20.

⁷³ O odnosu nacionalnih sudova država članica EU-a prema institutu prethodnog postupka iz perspektive njihovog ustavnog poretka govorit ćemo u idućem poglavlju.

⁷⁴ Melanie Fink, *Op-Ed: “Non-Compliance with EU Law as a violation of the ECHR? The broader implications of Spasov v Romania”*, EU Law Live, 6. veljače 2023., <https://eulawlive.com/op-ed-non-compliance-with-eu-law-as-a-violation-of-the-echr-the-broader-implications-of-spasov-v-romania-by-melanie-fink/>, 26.04.2023.

⁷⁵ *Supra* pod 6-8.

⁷⁶ ESLJP, *Sanofi Pasteur protiv Francuske*, br. 25137/16, presuda iz 13. lipnja 2020.

počinjene od strane nacionalnih sudova pri primjeni i tumačenju prava EU-a nego je njegova uloga samo da ustanovi je li takvo tumačenje u skladu s EKLJP-om.⁷⁷

Dakle, ESLJP je potvrdio stajalište Suda EU-a u Mišljenju 2/13, prema kojem ESLJP ne donosi presude o pogreškama nacionalnih sudova u tumačenju i primjeni prava EU-a, nego je to isključivo dužnost Suda. Međutim, u daljnjim presudama, Sud u Strasbourgu se polako odmiče od stajališta koje je kroz svoju praksu prvotno zauzeo u ovoj stvari, o čemu govorimo u nastavku.

3.3. Prethodni postupak u nedavnoj praksi ESLJP-a

Za razliku od stajališta koje je Sud zauzeo u *Sanofi* kojim je eksplicitno naglasio da se neće upuštati u tumačenje prava EU-a s obzirom da to spada u isključivu nadležnost Suda EU-a, nedavna praksa Suda u Strasbourgu pokazuje drugačiji pristup. Prema novijoj praksi ESLJP si daje veću slobodu te se upušta u odlučivanje o neposrednoj primjeni prava EU-a koja može dovesti do povrede članka 6. stavka 1. EKLJP-a.

Tako je ESLJP u predmetu *Spasov protiv Rumunjske*⁷⁸ prvi put ustanovio da je došlo do kršenja članka 6. stavka 1. EKLJP-a zbog očite pogreške u primjeni i tumačenju prava EU-a od strane nacionalnog suda.⁷⁹ Spasov, vlasnik i kapetan broda pod bugarskom zastavom, je osuđen od strane rumunjskog suda za ilegalni ribolov unutar rumunjske ekonomske zone. Rumunjski sud je primijenio nacionalno pravo unatoč jasnim pokazateljima da nije u skladu s pravom EU-a odnosno aktima uspostavljenima na temelju Zajedničke ribarstvene politike EU-a. ESLJP je takav propust rumunjskih sudova da pravilno primijene pravo EU-a smatrao neposrednom osnovom za kršenje Konvencije.⁸⁰ U konačnici, to znači da su se države članice EU-a dužne pridržavati prava EU-a ne samo na temelju načela nadređenosti već u određenoj mjeri i na temelju EKLJP-a gdje se ovakvim presudama povećava učinkovitost europskog prava.⁸¹

Međutim, ako pogreške u primjeni prava EU-a dovode neposredno do povrede Konvencije, ESLJP ne može izbjeći obvezu da utvrđuje pravo EU-a, što spada u isključivu nadležnost Suda

⁷⁷ *Ibid.*, točka 68.

⁷⁸ ESLJP, *Spasov protiv Rumunjske*, br. 27122/14, presuda iz 6. prosinca 2022.

⁷⁹ Jasper Krommendijk, Mikhel Timmerman, *The Slippery Slope of a Snooping Strasbourg*, Verfassungsblog, 16. prosinca 2022., <https://verfassungsblog.de/the-slippery-slope-of-a-snooping-strasbourg/>, 13.04.2023.

⁸⁰ Fink, *op. cit.*

⁸¹ *Ibid.*

EU-a. Sud u Strasbourgu je tako odstupio od stava koji je zauzeo u *Sanofi Pasteur* prema kojem nema ovlasti utvrđivati je li se europsko pravo pravilno tumačilo i primijenilo budući da je to isključiva ovlast Suda EU-a.

Prema najaktualnijoj sudskoj praksi, nedavnom predmetu *Georgiou protiv Grčke*,⁸² stajalište koje zauzima ESLJP ukazuje na činjenicu kako taj sud s vremenom širi svoje ovlasti i preuzima inicijativu određivanja pravila koja se tiču prethodnog postupka, a sve s ciljem zaštite pojedinca i prava na pošteno suđenje koje se štiti Konvencijom.

ESLJP je i ovdje ustanovio povredu članka 6. stavka 1. EKLJP-a jer je nacionalni sud propustio dati opravdane razloge za neupućivanje prethodnog pitanja Sudu čime se potvrđuje dosadašnja uspostavljena sudska praksa. Međutim, ono što je u ovom predmetu važno za istaknuti je okolnost da je ESLJP po prvi puta presudio da se posljedice povrede prava Konvencije mogu ispraviti ponovnim provođenjem nacionalnog postupka, ako to zatraži podnositelj zahtjeva. U dosadašnjim slučajevima u kojima je podnositelju ustanovljena povreda prava na pošteno suđenje zbog propusta slanja prethodnog pitanja, ESLJP je naložio državi da pojedincu plati odštetu što je u skladu s praksom Suda EU-a.⁸³ U ovom slučaju, Sud u Strasbourgu navodi da, u načelu, nije njegova zadaća da propisuje kako država mora naknaditi povredu prava, ali si ipak dopušta u presudi odlučiti da bi ponovno otvaranje postupka pred nadležnim grčkim sudom predstavljalo odgovarajuću naknadu za povredu prava, ako to podnositelj zatraži,⁸⁴ čime ESLJP očito ne slijedi praksu Suda EU-a.⁸⁵

Ovakvo stajalište ESLJP-a dovodi do zategnutih odnosa između dvaju sudova vezano za poštivanje obveze upućivanja prethodnog pitanja Sudu i posljedica koje mogu nastupiti. ESLJP je postepeno razvijao sudska praksu o dužnosti navođenja razloga koja se mora poštovati kako ne bi došlo do povrede prava na pošteno suđenje u odnosu na prethodni postupak iz članka 267. UFEU-a. Međutim, sudska praksa ESLJP-a još nije u potpunosti konsolidirana, budući da se unutar ESLJP-a još raspravlja o tome koliki je točan opseg obveze obrazloženja kojeg moraju navoditi nacionalni sudovi.⁸⁶ Svakako se mora navesti da je ESLJP taj koji je preuzeo inicijativu

⁸² ESLJP, *Georgiou protiv Grčke*, br. 57387/18, presuda iz 14. ožujka 2023.

⁸³ Riječ je o presudi *Köbler* o kojoj će biti više govora kasnije.

⁸⁴ Jesse Claassen, *Op-Ed: "Georgiou v. Greece: The ECtHR's renewed interference with the obligation to refer preliminary questions"*, EU Law Live, 22. ožujka 2023., <https://eulawlive.com/op-ed-georgiou-v-greece-the-ecthrs-renewed-interference-with-the-obligation-to-refer-preliminary-questions-by-jesse-claassen/#>, 13.04.2023.

⁸⁵ U presudi Suda od 24. listopada 2018., *XC i drugi protiv Generalprokuratur*, C-234/17, EU:C:2018:853, Sud je utvrdio u točki 21. da ponovno otvaranje postupka koji je pravomoćno okončan potpada pod autonomiju država članica odnosno navodi: "... provedbu načela pravomoćnosti uređuje unutarnji pravni poredak država članica, na temelju načela njihove procesne autonomije, ali uz poštovanje načela ekvivalentnosti i učinkovitosti."

⁸⁶ Krommendijk, *op. cit.*, str. 16.

u rješavanju ovog problema budući da Sud EU-a do danas nije ustanovio značajniju sudsku praksu o posljedicama neupućivanja prethodnog pitanja Sudu.

4. USTAVNI SUDOVI DRŽAVA ČLANICA I PRIMJENA ČLANKA 267. UFEU-A

4.1. Različiti pristupi pružanja sudske zaštite

Kao što je već spomenuto, nacionalni sudovi, čak ni oni protiv čijih odluka nema pravnog lijeka, nisu obvezni uputiti predmet Sudu samo zato jer stranka tvrdi da postoji pitanje u vezi s tumačenjem ili valjanošću prava EU-a.⁸⁷ Pojedinci ne mogu utjecati na to hoće li se pitanje uputiti Sudu ili kako će to pitanja biti formulirano.⁸⁸ Nacionalni sudovi stoga uživaju “najširu diskreciju” i u osnovi imaju “monopol” u određivanju potrebe za prethodnom odlukom i relevantnosti pitanja.⁸⁹

Budući da se pojedincima ne pruža pravna zaštita u slučaju kada se prethodni postupak ne pokrene pred Sudom, takva praznina je popunjena preko nacionalnih ustavnih sudova koji im pružaju sudsku zaštitu. Tako se pojedinci mogu žaliti pred ustavnim sudom države članice (tj. u onima koji imaju ustavne sudove) da je došlo do povrede njihova ustavnog prava na pošteno suđenje time što najviši sud te države članice nije pokrenuo prethodni postupak.⁹⁰

4.1.1. Pravo na zakonitog suca

Nacionalni ustavni sudovi su usvojili dva pristupa,⁹¹ ovisno o tome koja su nacionalna prava povrijeđena ako se ne uputi prethodno pitanje Sudu. Prema prvom pristupu, dolazi do **povrede prava na zakonitog suca.**⁹² Neki ustavni sudovi⁹³ tumače povredu obveze nacionalnog suda

⁸⁷ *Foto-Frost protiv Hauptzollamt Lübeck-Ost*, *op. cit.*, točka 14.

⁸⁸ Presuda Suda iz 9. prosinca 1965., *Hessische Knappschaft protiv Singer et Fils*, C-44/65, EU:C:1965:122.

⁸⁹ Krommendijk, *op. cit.*, str. 14.

⁹⁰ Anna Wallerman Ghavanini, Clara Rauegger, “Effective Judicial Protection before National Courts. Article 47 of the Charter, National Constitutional Remedies and the Preliminary Reference Procedure”, u Matteo Bonelli, Mariolina Eliantonio, Giulia Gentile, *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection – Volume 1: The Court of Justice’s Perspective*, Hart Publishing, 2022., str. 5.

⁹¹ Povredu članka 267. stavka 3. UFEU-a neki nacionalni ustavni sudovi vežu s povredom prava na zakonitog suca, dok drugi vežu s povredom prava pojedinca na učinkovitu sudsku zaštitu.

⁹² Wallerman Ghavanini, Rauegger, *op. cit.*, str. 6.

⁹³ Takvo stajalište su zauzeli npr. austrijski, njemački, češki i slovački ustavni sudovi.

da postavi prethodno pitanje Sudu EU-a kao povredu ustavnog prava na zakonitog suca. To se temelji na ideji da članak 267. stavak 3. UFEU-a implicira da je Sud EU-a zakoniti sudac u prethodnom postupku, uspostavljenom Osnivačkim ugovorima kojima su obvezane države članice.⁹⁴ Slijedom toga, ako nacionalni sud posljednje instance rješava spor bez upućivanja prethodnog pitanja Sudu, njegova bi odluka mogla povrijediti ustavno pravo na zakonitog suca.

Tako njemački Ustav navodi da nitko ne može biti izuzet iz nadležnosti zakonitog suca,⁹⁵ a kao zakonitog suca određuje upravo Sud EU-a.⁹⁶ Drugim riječima, Sud EU uživa “monopol” da odlučuje o pitanjima europskog prava u okviru prethodnog postupka.⁹⁷ Savezni ustavni sud naglašava da bi ustavno pravo na zakonitog suca moglo biti povrijeđeno propustom nacionalnog suda posljednje instance da se obrati Sudu EU-a.⁹⁸

Austrijski ustavni sud je također odredio Sud EU-a kao zakonitog suca.⁹⁹ Ujedno je zauzeo najstroži pristup prema prethodnom postupku gdje će uvijek doći do povrede austrijskog ustavnog prava na zakonitog suca ako nacionalni sud posljednje instance ne uputi prethodno pitanje Sudu.¹⁰⁰

4.1.2. Pravo pojedinca na učinkovitu sudsku zaštitu

Navedeni propust suda, prema drugom pristupu, dovodi do **povrede prava pojedinca na učinkovitu sudsku zaštitu**.¹⁰¹ Takav pristup se ne odnosi na podjelu nadležnosti odnosno

⁹⁴ Clelia Lacchi, *Review by Constitutional Courts of the Obligation of National Courts of Last Instance to Refer a Preliminary Question to the Court of Justice of the EU*, German Law Journal, vol. 16, br. 6., 2015., str. 1663.-1700., str. 1678.

⁹⁵ Ustav Savezne Republike Njemačke, članak 101. stavak. 1.: “Izvanredni sudovi nisu dopušteni. Nitko ne može biti izuzet iz nadležnosti zakonitog suca.”

⁹⁶ Presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda BVerfGE 73, 339 (2 BvR 197/83) od 22. listopada 1986.

⁹⁷ Lacchi, *op. cit.*, str. 1670.

⁹⁸ Presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda BVerfGE (1 BvR 1036/99) od 9. siječnja 2001. Savezni ustavni sud je naveo da je povrijeđeno pravo na zakonitog suca jer je nacionalni sud posljednje instance tumačio zakonodavstvo EU-a u suprotnosti s temeljnim pravima EU-a. Posljedično, odbijanjem upućivanja prethodnog pitanja Sudu EU-a, došlo je do povrede temeljnih prava pojedinaca.

⁹⁹ U predmetu austrijskog Ustavnog suda, iz 11. prosinca 1995., Verfassungsgerichtshof (VfSlg) 14.390 se navodi: “... isprepletenost nadležnosti EU-a s nadležnošću država članica, zajedno s činjenicom da su Ugovor o EZ-u [sada UFEU-u] i drugi europski pravni akti sada dio nacionalnog prava Republike Austrije te se moraju poštivati, tumačiti i primjenjivati od strane njegovih sudova, nesumnjivo uspostavlja Sud EU-a kao zakonitog suca u smislu članka 83. stavka 2. Ustava...”

¹⁰⁰ *Ibid.*: “Ako, suprotno članku 177. stavku 3. Ugovora o EZ-u [sada članak 267. stavak 3. UFEU-a] nacionalno tijelo ne podnese prethodno pitanje tumačenja europskog prava Sudu EU-a, time bi prekršilo zakonsku nadležnost, koja također uključuje članak 177. stavak 3. Ugovora o EZ-u... Ustavni sud bi morao odlučivati o tome propustu jer bi se time povrijedila zakonski utemeljena podjela nadležnosti, budući da je, prema ocjeni Ustavnog suda, takav propust rezultirao povredom članka 83. stavka 2. Ustava...”

¹⁰¹ Lacchi, *op. cit.*, str. 1669.

hijerarhiju sudova, za razliku od prethodnog.¹⁰² Drugim riječima, postojanje obveze nacionalnog suda posljednje instance da uputi prethodno pitanje Sudu prema članku 267. stavku 3. UFEU-a ne znači da nacionalni sudac posljednjeg stupnja više nije zakoniti sudac u glavnom postupku. Odbijanje postavljanja prethodnog pitanja, međutim, onemogućuje pristup Sudu EU-u i moglo bi u određenim okolnostima dovesti do pogrešne primjene prava, utječući na pravo na učinkovitu sudsku zaštitu.¹⁰³

Slovenski ustavni sud smatra da bi nepoštivanje obveze nacionalnih sudaca posljednje instance prema članku 267. stavku 3. UFEU-a moglo povrijediti pravo na učinkovitu sudsku zaštitu, sadržano u članku 23. stavku 1. slovenskog Ustava.¹⁰⁴ S tim u vezi, može se istaknuti da se u slovenskom pravnom sustavu ocjena ustavnosti obveze iz članka 267. stavka 3. UFEU-a bavi zaštitom prava na učinkovitu sudsku zaštitu, a ne podjelom nadležnosti između sudova, što je osigurano pravom na zakonitog suca. Slovenski Ustavni sud svoju je presudu temeljio na činjenici da je Slovenija ulaskom u EU prenijela vršenje dijela svojih suverenih prava na EU.¹⁰⁵ Slijedom toga, prema članku 23. stavku 1. Ustava, pravo na sudsku zaštitu pojedinca, koji je stranka u nacionalnom postupku, odnosi se i na dužnost suda da postavi prethodno pitanje Sudu EU-a na temelju članka 267. UFEU-a.

Hrvatski ustavni sud je u svojoj sudskoj praksi prihvatio CILFIT kriterije te naveo da je sud posljednje instance dužan obrazložiti razloge odbijanja pokretanja prethodnog postupka u skladu s praksom Suda EU-a.¹⁰⁶ Prema stavu Ustavnog suda, članak 29. stavak 1. Ustava osigurava svakome pravo da od suda zatraži i dobije učinkovitu sudsku zaštitu u vezi sa svojim pravima ili obvezama.¹⁰⁷ Prema ustaljenoj praksi, zbog toga što primjerice Vrhovni sud kao sud posljednje instance nije obrazložio razloge zbog kojih smatra da nije bio dužan pokrenuti prethodni postupak, hrvatski Ustavni sud utvrđuje da je došlo do povrede prava podnositelja na pravično suđenje koje se štiti člankom 29. stavka 1. Ustava, uključujući i pravo na učinkovitu sudsku zaštitu.¹⁰⁸

¹⁰² *Ibid.*, str. 1674.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Članak 23. stavak 1. slovenskog Ustava, *Pravo na sudsku zaštitu*: “Svatko ima pravo da o njegovim pravima i dužnostima te o optužbama protiv njega bez nepotrebnog odgađanja odluči zakonom ustanovljen, neovisan, nepristran sud.”

¹⁰⁵ Presuda slovenskog Ustavnog suda, br. Up-1056/11, od 21. listopada 2013.

¹⁰⁶ Presuda hrvatskog Ustavnog suda iz 6. prosinca 2016., U-III-1966/2016.

¹⁰⁷ Presuda hrvatskog Ustavnog suda iz 20. lipnja 2017., U-III-8049/2014.

¹⁰⁸ Presuda hrvatskog Ustavnog suda iz 13. prosinca 2016., U-III-2521/2015.; Presuda hrvatskog Ustavnog suda iz 12. travnja 2022., U-III-356/2019. u kojoj ističe: “Vrhovni sud bio je dužan očitovati se na prijedlog za upućivanje zahtjeva radi donošenje odluke o prethodnom pitanju... u protivnom, može se postaviti pitanje je li po mišljenju Vrhovnog suda pitanje primjene prava EU-a nepotrebno preispitivati, jer je istaknuto pitanje za

U oba pristupa, nacionalni ustavni sudovi se pri odlučivanju je li nacionalni sud najviše instance bio obvezan uputiti prethodno pitanje vode CILFIT kriterijima.¹⁰⁹

Što se tiče primjene CILFIT kriterija, nacionalni sudovi posljednje instance velikodušno koriste diskrecijsko pravo koje uživaju prema sudskoj praksi i uspostavljenim CILFIT kriterijima u pogledu upućivanja prethodnog pitanja Sudu. Dosadašnja praksa je utvrdila da će nacionalni sudovi jednostavno odlučiti da nisu obvezni uputiti zahtjev Sudu jer je predmetna odredba prava EU jasna i/ili da njezino tumačenje ili primjena u konkretnom slučaju ne ostavlja prostora za bilo kakvu razumnu sumnju, bez daljnjih navođenja razloga za svoj zaključak.¹¹⁰ Odnosno, nacionalni sudovi država članica se vode CILFIT kriterijima na pragmatičan način i “od slučaja do slučaja” gdje uzimaju u obzir okolnosti svakog slučaja zasebno, pritom ne vršeći sustavnu analizu svih ili bar nekih uvjeta koji su uspostavljeni CILFIT presudom.¹¹¹ Takav pristup dovodi do toga da sudska praksa velike većine država članica nije uspostavila kriterije kojima bi se ograničio ili definirao opseg koncepta “razumne sumnje”.¹¹²

U konačnici, ustavni sudovi su zauzeli različit pristup u odnosu na to je li došlo do povrede prava pojedinca. Bez obzira na to, zaštitom prava pojedinaca im se omogućuje da uživaju svoje pravo na pošteno suđenje u prethodnom postupku te se osigurava sudska zaštita zajamčena nacionalnim ustavima, bilo da se ustanovi povreda prava na zakonitog suca ili prava na učinkovitu sudska zaštitu. Međutim, sudska zaštita će se teže ostvariti u onim državama članicama koje nemaju ustavni sud kao sud izdvojen od ostatka sudbene vlasti kojem se pojedinci mogu izravno obratiti u slučaju povreda njihovih temeljnih ljudskih prava, što može dovesti do toga da pojedinci ne uživaju jednaka prava na pošteno suđenje u svakoj državi članici EU-a.¹¹³

5. ULOGA STRANAKA U PRETHODNOM POSTUPKU KROZ PRAKSU SUDA EU-A

tumačenje prava EU-a nevažno za rješavanje konkretnog predmeta ili je ocijenio da je ispravna primjena prava EU-a u konkretnom slučaju toliko očita da ne ostavlja mjesta razumnoj sumnji.”

¹⁰⁹ Wallerman Ghavanini, Rauchegger, *op. cit.*, str. 7.

¹¹⁰ Directorate-General for Library, Research and Documentation of the CJEU, *Research note: Application of the Cifit case-law by national courts or tribunals against whose decisions there is no judicial remedy under national law*, svibanj 2019., https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-01/ndr-cilfit_synthese_en.pdf, 13.04.2023.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Wallerman Ghavanini, Rauchegger, *op. cit.*, str. 9.

5.1. Perspektiva Suda EU-a o položaju stranke u prethodnom postupku u slučaju propusta pokretanja prethodnog pitanja

Iako Sud EU-a nije davao nikakvu ulogu pojedincu u prethodnom postupku,¹¹⁴ smatrajući taj postupak mehanizmom kojim se preko nacionalnih sudova pojašnjava značenje europskog prava, ipak postoji prostor za jačanje uloge pojedinaca u okviru prethodnog postupka. U dosadašnjoj praksi Suda, javila su se samo dva predmeta u kojima je ukazano na mogućnost značajnije uloge načela pravičnog suđenja u prethodnom postupku.

U predmetu *Köbler*,¹¹⁵ Sud je po prvi put ustanovio da članak 267. stavak 3. UFEU-a ima ulogu osiguranja zaštite prava pojedinaca kroz načelo odgovornosti države za štetu zbog povrede prava EU-a.¹¹⁶ Iako Osnivački ugovori ne utvrđuju nikakve sankcije za propust upućivanja pitanja Sudu, u *Köbleru* se uspostavlja pravo pojedinaca na naknadu štete zbog odgovornosti države za sudske odluke kojima dolazi do povrede prava EU-a, uključujući odluku da ne upute prethodno pitanje Sudu na temelju članka 267. stavka 3. UFEU-a.¹¹⁷ Samo ako propust nacionalnog suda da podnese prethodno pitanje Sudu predstavlja “dovoljno ozbiljnu povredu prava EU-a”¹¹⁸ postojat će osnova da se dotična država članica smatra odgovornom za naknadu štete zbog kršenja prava EU-a.¹¹⁹ Dakle, činjenica da nacionalni sud nije našao nužnim uputiti zahtjev Sudu sama po sebi ne znači da je došlo do dovoljno ozbiljne povrede za potrebe utvrđivanja odgovornosti države.

Međutim, u kasnijoj sudskoj praksi, Sud je propustio učvrstiti moguću vezu između prethodnog postupka i članka 47. Povelje¹²⁰ jer je naglašavao ulogu prethodnog postupka kao mehanizma pružanja pomoći nacionalnim sudovima u njihovu tumačenju i primjeni prava EU-a te osiguranju jedinstvene primjene tog prava. Time više nije stavljao fokus na subjektivna prava

¹¹⁴ Još u ranije navedenoj presudi u predmetu *CILFIT*, Sud je ustanovio da prethodni postupak nije sredstvo koje se stavlja na raspolaganje pojedincima, te da konačnu odluku o postavljanju prethodnog pitanja donosi isključivo nacionalni sud.

¹¹⁵ Presuda Suda iz 30. rujna 2003., *Köbler protiv Republike Austrije*, C-224/01, EU:C:2003:513.

¹¹⁶ *Ibid.*, točka 36.

¹¹⁷ Lacchi, *op. cit.*, str. 1693.

¹¹⁸ *Köbler protiv Republike Austrije*, *op. cit.*, točka 51. Uz tu pretpostavku traže se još dvije: pravo koje je povrijeđeno mora biti takvo da dodjeljuje subjektivna prava pojedincima i mora postojati direktna uzročna veza između kršenja obveze države (tj. propusta nacionalnog suda) i štete koju su pretrpjele oštećene stranke.

¹¹⁹ Broberg, Fenger, *op. cit.*, str. 243. Kasnije je Sud potvrdio ovo stajalište u presudi Suda od 13. lipnja 2006., *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, EU:C:2006:391 i presudi Suda od 24. listopada 2011., *EU Komisija protiv Italije*, C-379/10, EU:C:2011:775.

¹²⁰ Pravo na djelotvoran pravni lijek i pravo na pravično suđenje: “Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom. Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Svatko ima mogućnost biti savjetovan, branjen i zastupan.”

pojedinaca kao što je to nagovijestio u *Köbleru*, čime je prethodni postupak isključen iz djelokruga članka 47. Povelje.¹²¹

Do promjene u tom pogledu nije došlo sve do 2021. godine. U novijoj presudi, *Conorzio Italian Management*,¹²² Sud je po prvi put pratio stope ESLJP-a te protumačio članak 267. UFEU-a u svjetlu članka 47. stavka 2. Povelje, odnosno prava na pravično suđenje, i na taj način dopunio obvezu nacionalnih sudova posljednje instance da upućuju prethodna pitanja Sudu. Presudom je uspostavljena dužnost nacionalnih sudova da moraju pružiti obrazloženje ako odluče da neće pokrenuti prethodni postupak pred Sudom. Tako navodi da: “iz sustava uspostavljenog člankom 267. UFEU-a, u vezi s člankom 47. stavkom 2. Povelje, proizlazi da ako nacionalni sud, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, smatra zbog postojanja jedne od triju situacija spomenutih u točki 33. ove presude [CILFIT kriteriji] da je oslobođen obveze uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku ... iz razloga njegove odluke mora biti razvidno da postavljeno pitanje o pravu Unije nije bitno za rješenje spora ili da se tumačenje dotične odredbe prava Unije temelji na sudskoj praksi Suda, ili, ako takve sudske prakse nema, da se nacionalnom sudu koji odlučuje u zadnjem stupnju tumačenje prava Unije toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji.”¹²³

Pored obveze nacionalnih sudova da pruže obrazloženje kada ne žele pokrenuti prethodni postupak, njihovo obrazloženje ne može biti samo formalno pozivanje na neku relevantnu odredbu ili praksu Suda nego su dužni opravdanje za nepokretanje postupka sadržajno obrazložiti nudeći argumente temeljene na sudskoj praksi Suda ili na utvrđenim kriterijima tumačenja prava EU-a.¹²⁴ Takva dužnost je utemeljena člankom 267. UFEU-a u vezi s člankom 47. stavkom 2. Povelje. Iako je ta ista obveza prethodno uspostavljena prema članku 6. ESLJP-a kako ga tumači Sud u Strasbourgu ili nacionalnim ustavima i sudskom praksom ustavnih sudova u državama članicama, Sud EU-a ovom presudom konačno potvrđuje da se radi o isključivoj dužnosti koja proizlazi iz prava EU-a.¹²⁵ Iz ovakvog zaključka, u daljnjoj sudskoj praksi Sud bi mogao jasno potvrditi da postoji pravo pojedinca da mu se daju odgovarajući razlozi kada se prethodno pitanje ne uputi Sudu te na taj način zaštititi procesna prava pojedinca.

¹²¹ Wallerman Ghavanini, Rauchegger, *op. cit.*, str. 4.

¹²² Presuda Suda iz 6. listopada 2021., *Conorzio Italian Management*, C-561/19, EU:C:2021:799.

¹²³ *Ibid.*, točka 51.

¹²⁴ Davor Petrić, *How to make a unicorn or “There never was an ‘acte clair’ in EU law”: some remarks about Case C-561/19 Conorzio Italian Management*, Croatian Yearbook of European Law and Policy, vol. 17, 2021., str. 307-328., str. 328., <https://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/462>, 26.04.2023.

¹²⁵ *Ibid.*, str. 323.

Odluka Suda kojom nacionalni sudovi moraju navesti razloge za odbijanje upućivanja predmeta proizlazi iz dva faktora: nepostojanja učinkovitog pravnog lijeka, s obzirom na to da odgovornost države kao pravni lijek određen u *Köbleru* nije praktičan i rijetko se koristi u praksi, te “zlorabljenja” CILFIT kriterija od strane nacionalnih sudova. Za takav zaključak Sud ima uporište u europskom pravu, posebno u Povelji o temeljnim pravima, konkretno u članku 41. stavku 2. točki c),¹²⁶ 47.,¹²⁷ i 52. stavak 3.,¹²⁸ kao i članku 6. stavku 3. UFEU-a,¹²⁹ koji su dovoljni za razvijanje takve obveze prema nacionalnim sudovima.

Međutim, za sada je jasna razlika između stava Suda EU-a i ESLJP-a u odnosu na ulogu pojedinca tijekom donošenja odluke o pokretanju prethodnog postupka. Prema mišljenju Suda, kada stranka zatraži pokretanje prethodnog postupka, nacionalni sud nije vezan takvim zahtjevom niti dužan takvom zahtjevu udovoljiti i uputiti pitanje Sudu. Za razliku od pristupa ESLJP-a, koji je kroz sudsku praksu zauzeo stav da je upravo zbog zahtjeva stranke, nacionalni sud dužan opravdati nepokretanje prethodnog postupka. Stoga, Sud EU-a i dalje gleda prethodni postupak kao sredstvo koje je na raspolaganju nacionalnog suda a ne stranke, u kojem nacionalni sud ima potpunu diskreciju u pogledu (ne)pokretanja postupka. Što se tiče stranaka, njihova mišljenja se mogu saslušati, ali nacionalni sudac ih nije dužan uvažiti.

6. ZAKLJUČAK

Provođenjem ovog istraživanja, javila su se zanimljiva pitanja koja ću u ovom završnom poglavlju probati odgovoriti. Analizom sudske prakse ESLJP-a, Suda EU-a i nacionalnih ustavnih sudova postavlja se pitanje značenja prikazane prakse za zaštitu temeljnih prava pojedinaca, za funkcioniranje prethodnog postupka te za autonomiju prava EU-a i status Suda EU-a kao konačnog tumača tog prava. Pored toga, razmotrit ću utjecaj prakse na pristup Unije Konvenciji i prikazati kako se analizirana praksa sudova odrazila na odnose između sudova, odnosno Suda EU-a sa Sudom iz Strasbourga i nacionalnim ustavnim sudovima.

Kako je iskazano na samom početku, kao dva glavna cilja prethodnog postupka uspostavljenog člankom 267. UFEU-a naglašavaju se učinkovita suradnja između Suda EU-a i nacionalnih

¹²⁶ Članak 41. stavak 2. točka c): “Pravo na dobru upravu uključuje obvezu uprave da obrazloži svoje odluke.”

¹²⁷ *Supra* pod 133.

¹²⁸ Članak 52. stavak 3. Povelje: “U onoj mjeri u kojoj ova Povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima zajamčenima Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz spomenute Konvencije.”

¹²⁹ Članak 6. stavak 3. UFEU-a: “Temeljna prava, kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije.”

sudova te važnost osiguranja jedinstvenog tumačenja i primjene prava EU-a. Problem koji je nastao proizvoljnim pokretanjem prethodnog postupka od strane nacionalnih sudova se riješio na način da su stranke svoju zaštitu izvele iz prava na pošteno suđenje, putem sudske prakse ESLJP-a analizirane u trećem poglavlju. Putem “Dhahbi kriterija” pružila se zaštita strankama tako da “svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj”. Time je ESLJP promijenio naglasak prethodnog postupka s mehanizma sudske suradnje u mehanizam zaštite prava pojedinca na pošteno suđenje.

Za razliku od stajališta koje je ESLJP zauzeo u *Sanofi* kojim je eksplicitno naglasio da se neće upuštati u tumačenje prava EU-a budući da to spada u isključivu nadležnost Suda EU-a, novijom sudskom praksom, u *Spasovu* i *Gergiou*, ESLJP kreće intenzivno odlučivati o pravilnoj primjeni prava EU-a čime potencijalno dovodi do zategnutih odnosa sa Sudom u Luxembourg.

Prednost ambicioznog pristupa ESLJP-a je ta što je potaknula Sud EU-a da reagira na proizvoljno djelovanje nacionalnih sudova posljednje instance kada propuste izvršiti svoju obvezu propisanu člankom 267. stavkom 3. UFEU-a povodom pokretanja prethodnog postupka i pruži pojedincima jedan vid zaštite. Kako je obrazloženo u petom poglavlju, Sud EU-a je napokon u slučaju *Conorzio Italian Management* pratio stope ESLJP-te uspostavio obvezu obrazloženja odluka nacionalnim sudovima kao autonomnu obvezu u pravu EU-a. Time su pojedinci zaštitili svoj položaj unutar prethodnog postupka izvodeći zaštitu iz prava na pošteno suđenje zajamčenog člankom 47. Povelje.

Međutim, “zadiranjem” ESLJP-a u institut uspostavljen pravom EU-a dolazi do problema iz perspektive autonomije europskog prava. Veliki problem stvara nedosljedna sudska praksa ESLJP-a,¹³⁰ pogotovo kada se ustanovi povreda Konvencije gdje država mora uskladiti svoje zakonodavstvo s presudom koja ima obvezujući učinak. Nedosljednost odluka Suda u Strasbourgu stvara rizik da nacionalni sudovi imaju različite pristupe prema istim okolnostima te da se naposljetku drugačije postupa prema pojedincima u različitim državama članicama.

Osim što opasnost različitog postupanja prema pojedincima proizlazi iz neujednačene prakse ESLJP-a, opasnost se javlja i u slučajevima kada dođe do propusta najviših nacionalnih sudova da upute prethodno pitanje Sudu EU-a. Pojedinci u nekim državama članicama mogu ostvariti

¹³⁰ Razlog tome je da su presude ESLJP-a pretjerano usredotočene na nacionalni kontekst i činjenične okolnosti, kako je navedeno u Mišljenju nezavisne odvjetnice Trstenjak od 22. rujna 2011., *N.V. protiv Secretary of State for the Home Department*, C-411/10, EU:C:2011:611.

zaštitu svojih prava kroz ustavne sudove, ali manjak zaštite se javlja tamo gdje ustavni sudovi nisu izdvojeni od ostatka sudbene vlasti o čemu se govorilo u četvrtom poglavlju. Dugoročno gledano, takvo postupanje bi moglo rezultirati neujednačenom praksom sudova država članica, čime se ugrožava jedinstvenost i ujednačenost europskog prava, kao jednog od glavnih ciljeva koji se žele postići institutom prethodnog postupka.

Međutim, unatoč nepovoljnom položaju, smatram da se strankama neće omogućiti potpuno pravo na pristup Sudu EU-a kroz prethodni postupak prvenstveno zbog toga što je to pravo komplicirano za ostvariti. Kada bi se stranci omogućilo postavljanje zahtjeva, javlja se pitanje tko bi bio nadležan za sastavljanje pitanja koje će se uputiti Sudu EU-a? Ako bi to pravo imala stranka, njezina uloga u prethodnom postupku bi se izjednačila s ulogom nacionalnog suda, a ako bi takva uloga ostala na nacionalnom sudu onda bi pravo stranke izgubilo na vrijednosti budući da bi zahtjev suda mogao značajno odstupati od onog što je stranka željela postići njegovim pokretanjem. Također, neupitno je da bi time došlo do zatrpavanja Suda prethodnim pitanjima, što je problem s kojim se Sud i danas suočava.

Nadalje, prethodnim postupkom je Sud EU-a zauzeo ulogu krajnjeg tumača europskog prava. Međutim, pošto je Sud dugo vremena ostavio neodgovorenim pitanje obveze obrazloženja odluka nacionalnih sudova posljednje instance kada odluče ne pokrenuti prethodni postupak, javio se prostor za interpretaciju koji je ESLJP iskoristio i preuzeo inicijativu u rješavanju te problematike. U takvim okolnostima, ESLJP se smatra dijelom slagalice koji nedostaje jer može razmatrati slučajeve na zahtjev pojedinca koji se okreću ESLJP-u kao “slamci spasa” kada se suoče s proizvoljnim djelovanjima nacionalnog suda. U tom kontekstu, ESLJP djeluje kao čuvar prava na pošteno suđenje. Time je Sud EU-a došao u situaciju da više ne daje konačno, “autentično” tumačenje prava EU-a nego tu ulogu preuzima ESLJP. Nastala situacija predstavlja značajan izazov za Sud i autonomiju prava EU-a, koju Sud snažno zagovara. Zbog toga je važno prepoznati različite svrhe i pravne okvire EU-a i EKLJP-a budući da bi davanje veće uloge ESLJP-u u tumačenju prava EU-a narušilo autonomiju i učinkovitost pravnog sustava Unije.

U kontekstu europskog prava, važno je istaknuti da su države članice EU-a uz obveze koje proizlaze iz prava EU-a, dužne poštivati obveze koje su preuzele kao potpisnice Konvencije. Temeljem toga, odnos Suda u Strasbourgu i Suda u Luxembourgju definiran je Bosphorus pretpostavkom,¹³¹ prema kojoj ESLJP ne ispituje odluke nacionalnih sudova koje su provedene

¹³¹ ESLJP, *Bosphorus Airways protiv Irske*, br. 45036/98, presuda iz 30. lipnja 2005.

u skladu s obvezama EU-a.¹³² Ova pretpostavka se temelji na ideji da EU pruža jednaku razinu zaštite ljudskih prava kao i ESLJP. Stoga se pretpostavlja da države članice poštuju svoje obveze prema Konvenciji kada se striktno pridržavaju prava EU-a. To im omogućava ispunjavanje njihovih obveza prema pravu EU-a bez straha da će prekršiti svoje obveze prema Konvenciji. Tako EKLJP doprinosi učinkovitoj provedbi europskog prava.

Kako je prikazano u odlomku 3.3., ESLJP novim zaokretom u sudskoj praksi ulazi u domenu europskog prava čime stvara dozu rivaliteta sa Sudom u Luxembourg u odnosu na “stvaranje i oblikovanje” europskog prava. Smatram da djelovanje ESLJP-a u novijim presudama riskira stvaranje neujednačene prakse i time može izazvati suprotan učinak gdje pojedinci ne bi više imali jednaku zaštitu na razini Unije. Iako Sud EU-a preko *Consortio Italian Managementa* prati uspostavljenu praksu ESLJP-a, od njega se očekuje da uskoro odgovori i na noviju praksu Suda u Strasbourgu koja ne odgovara u potpunosti njegovom dosadašnjem viđenju svrhe i funkcioniranja prethodnog postupka, npr. u pogledu ponovnog otvaranja postupka pred nadležnim nacionalnim sudom kako proizlazi iz predmeta *Georgiou*.

Takvo postupanje utječe na pristup Unije Konvenciji. Kamen spoticanja u novim pregovorima će sigurno biti uloga koju sudovi zauzimaju u prethodnom postupku. To pitanje će morati biti odgovoreno kako bi Vijeće uz prethodnu suglasnost Parlamenta donijelo odluku o sklapanju sporazuma o pristupanju Unije Konvenciji. On bi omogućio građanima EU-a da osporavaju akte EU-a pred ESLJP-om čime bi učinio EU podložnom nadležnosti Suda u Strasbourgu – pravnom tijelu koje nije dio EU-a. Takva paralelna nadležnost mogla bi narušiti uspostavljeni pravni okvir unutar Unije što je bila glavna briga posljednje izdanog Mišljenja 2/13 zbog kojeg su propali pregovori za pristupanjem.

Međutim, važno je napomenuti da pristupanje EU-a Konvenciji ne bi trebalo promatrati samo s aspekta potencijalnih izazova za autonomiju EU-a nego kao priliku za jačanje zaštite temeljnih prava unutar EU-a i usklađivanje pravnog poretka EU-a sa standardima utvrđenima u Konvenciji. Iako je ključno zaštititi autonomiju i učinkovitost pravnog sustava EU-a, jednako je važno osigurati zaštitu temeljnih prava. Odnosu između Suda EU-a i ESLJP-a treba pristupiti na način koji postiže ravnotežu između tih dvaju ciljeva.

Nacionalni ustavni sudovi si uzimaju za pravo odlučivati ne samo formalno već ponekad i sadržajno je li nacionalni sud zadnje instance opravdano propustio pokrenuti prethodni postupak. Kako je prikazano u četvrtom poglavlju, propustom pokretanja može doći do povrede

¹³² *Ibid.*, točka 155. i 156.

prava na zakonitog suca ili na učinkovitu sudsku zaštitu. Tako su ustavni sudovi država članica (tamo gdje postoje) na taj način doprinijeli “cjelovitom sustavu pravnih lijekova” stvaranjem pojedinačnih ustavnih prava na poštovanje članka 267. stavka 3. UFEU-a. Time nacionalni ustavni sudovi na jedan način, pored Suda EU-a, zauzimaju ulogu konačnog tumača prava EU-a. Međutim, praksa je pokazala da nacionalni ustavni sudovi oklijevaju postaviti pitanje Sudu EU-a i na taj način se “podrediti” njihovoj odluci što rezultira zategnutim odnosima između Suda EU-a i nacionalnih ustavnih sudova. Kako bi se ostvarila svrha instituta prethodnog postupka prikazanog u drugom poglavlju, potrebno je da nacionalni ustavni sudovi budu voljni proslijediti slučajeve Sudu EU-a. Tako bi se prethodnim postupkom Sud EU-a približio pojedincima i osigurala ispravna i učinkovita provedba prava EU-a. Zbog toga, smatram da Sud EU-a treba pratiti sudsku praksu ESLJP-a i nacionalnih ustavnih sudova budući da se sama Povelja i Osnivački ugovor referiraju na Konvenciju i ustavne tradicije država članica kada govore o ljudskim pravima kao općim načelima u pravu EU-a.

Nužno je da se Sud EU-a izjasni i pruži konačne i jasne smjernice o obvezama nacionalnih sudova u odnosu na temeljni postupak “cjelovitog” pravosudnog sustava EU-a, time pomažući Sudu u Strasbourgu u njegovu viđenju prethodnog postupka. Time bi se osigurao jedinstven pristup prethodnom postupku što bi rezultiralo ujednačavanjem sudske prakse, a posljedično ravnopravni položaj pojedinaca u svim državama članicama. Proširenje novo uspostavljenog prava na obrazloženu odluku čini se najprikladnijim smjerom.

Činjenica da Sud EU-a odbija definirati aktualnu problematiku dugoročno dovodi do jaza između sudske prakse različitih sudova, a time i do manjka zaštite prava pojedinaca. Stoga, Sud EU-a mora pažljivo razvijati buduću sudsku praksu i kroz nju ponovno preuzeti i potvrditi svoju ulogu “krajnjeg tumača” europskog prava, čime će prethodni postupak ostati definiran kao sredstvo suradnje nacionalnih sudova sa Sudom kojim se omogućava jedinstvena primjena prava EU-a u svim državama članicama, a istovremeno podiže standard zaštite subjektivnih prava koji ovisi o suradnji svih involviranih sudova i o učinkovitoj i ujednačenoj primjeni europskog prava u državama članicama EU-a.

7. LITERATURA

Knjige, poglavlja u knjizi i članci

1. Anna Wallerman Ghavanini, Clara Rauchegger, “Effective Judicial Protection before National Courts. Article 47 of the Charter, National Constitutional Remedies and the Preliminary Reference Procedure”, u Matteo Bonelli, Mariolina Eliantonio, Giulia Gentile, Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection – Volume 1: The Court of Justice’s Perspective, Hart Publishing, 2022.
2. Clelia Lacchi, Review by Constitutional Courts of the Obligation of National Courts of Last Instance to Refer a Preliminary Question to the Court of Justice of the EU, German Law Journal, vol. 16, br. 6., 2015., str. 1663.-1700.
3. Cristina Marian, Case Watch: A Tale of Two European Courts, The Justice Initiative, 7. lipnja 2014., <https://www.justiceinitiative.org/voices/case-watch-tale-two-european-courts>, 13.04.2023.
4. Davor Petrić: How to make a unicorn, or, “There never was an 'acte clair' in EU law”: some remarks about Case C-561/19 Consorzio Italian Management, Croatian Yearbook of European Law and Policy, 2021. vol. 17 str. 307-328., <https://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/462>, 26.04.2023.
5. Dinka Šago, Postupak prethodnog odlučivanja pred Europskim sudom – problemi i moguća rješenja, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 36, br. 1, 2015., str. 381.-408.
6. Eric Meier, Margaux Boivin-Ivars, ECHR’s review of a refusal to refer a preliminary ruling, Lexology, 15. kolovoza 2015., <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bf1987cb-56f5-4588-9b0f-ed37e8bc4f70>, 13.04.2023.
7. Helena Majić, Ljerka Mintas Hodak, Preliminary Reference Procedure and the Scope of Judicial Review of the European Court of Human Rights, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series, 2017., vol. 3.
8. Jasper Krommendijk, “Open sesame!”: Improving access to the ECJ by Obliging National Courts to Reason Their Refusals to Refer, European Law Review, 2017., vol. 1.

9. Jasper Krommendijk, Mikhel Timmerman, The Slippery Slope of a Snooping Strasbourg, Verfassungsblog, 16. prosinca 2022., <https://verfassungsblog.de/the-slippery-slope-of-a-snooping-strasbourg/>, 13.04.2023.
10. Jesse Claassen, Op-Ed: “Georgiou v. Greece: The ECtHR’s renewed interference with the obligation to refer preliminary questions”, EU Law Live, 22. ožujka 2023., <https://eulawlive.com/op-ed-georgiou-v-greece-the-ecthrs-renewed-interference-with-the-obligation-to-refer-preliminary-questions-by-jesse-claassen/#>.
11. Karla Štingl, Novi pravni poredak, IUS-INFO, 18.05.2012., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/novi-pravni-poredak-12769>, 13.06.2023.
12. Melanie Fink, Op-Ed: “Non-Compliance with EU Law as a violation of the ECHR? The broader implications of Spasov v Romania”, EU Law Live, 6. veljače 2023., <https://eulawlive.com/op-ed-non-compliance-with-eu-law-as-a-violation-of-the-echr-the-broader-implications-of-spasov-v-romania-by-melanie-fink/>, 26.04.2023.
13. Mirjana Kevo, Minja Belović, Postupak za rješavanje spornog pravnog pitanja s osvrtom na prethodni postupak pred Europskim sudom pravde, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, br. XXIX., 2021., str. 42. – 67.
14. Morten Broberg, Niels Fenger, Preliminary References to the European Court of Justice, 3. izdanje, 2021., str. 201.-248.
15. Paul Craig, Gráinne De Búrca, EU Law. Text, Cases, and Materials, Oxford University Press, New York, 2003.
16. Tamara Čapeta, Siniša Rodin, Osnove prava EU, Narodne novine, III. izdanje, 2018., str. 165.-195.
17. Tamara Čapeta, Sudovi Europske unije. Nacionalni sudovi kao europski sudovi, Institut za međunarodne odnose, 2002.
18. Tunjica Petrašević, Igor Vuletić, Prethodni postupak pred Europskim sudom pravde i njegova implementacija u hrvatsko procesno pravo, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. V., br. 1, 2014., str. 144.-163.

Propisi i drugi dokumenti

1. (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Međunarodni ugovor, 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.
2. Directorate-General for Library, Research and Documentation of the CJEU, *Research note: Application of the Cilfit case-law by national courts or tribunals against whose decisions there is no judicial remedy under national law*, svibanj 2019., https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-01/ndr-cilfit_synthese_en.pdf, 13.04.2023.
3. European Parliament resolution of 9 July 2008 on the role of the national judge in the European judicial system, 2007/2027 (INI).
4. Povelja Europske Unije o temeljnim pravima, SL 2016/C 202/02.

Mišljenja

1. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Bobeka od 30. travnja 2019. godine, *Hochtief*, C-620/17, EU:C:2019:340.
2. Mišljenje nezavisne odvjetnice Trstenjak od 22. rujna 2011., *N.V. protiv Secretary of State for the Home Department*, C-411/10, EU:C:2011:611.
3. Mišljenje Suda od 18. prosinca 2014., *Mišljenje 2/13*, EU:C:2014:2454.
4. Mišljenje Suda od 8. ožujka 2011., *Mišljenje 1/09*, EU:C:2011:123.

Presude

1. Presuda Suda od 9. prosinca 1965., *Hessische Knappschaft protiv Singer et Fils*, C-44/65, EU:C:1965:122.
2. Presuda Suda od 9. ožujka 1978., *Amministrazione delle Finanze dello Stato protiv Simmenthal SpA*, C-106/77, EU:C:1978:49.

3. Presuda Suda od 6. listopada 1982., *CILFIT protiv Ministero della Sanità*, C-283/81, EU:C:1982:335.
4. Presuda Suda od 5. veljače 1963., *Van Gend en Loos protiv Nederlandse Administratie der Belastingen*, C-26/62, EU:C:1963:1.
5. Presuda Suda od 5. listopada 2004., *Pfeiffer i ostali*, Spojeni predmeti C-397/01 do C-403/01., EU:C:2004:584.
6. Presuda Suda od 27. veljače 2018., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses protiv Tribunal de Contas*, C-64/16, EU:C:2018:117.
7. Presuda Suda od 27. ožujka 1963., *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV protiv Netherlands Inland Revenue Administration*, Spojeni predmeti 28-30/62, EU:C:1963:6.
8. Presuda Suda od 24. listopada 2018., *XC i drugi protiv Generalprokuratur*, C-234/17, EU:C:2018:853.
9. Presuda Suda od 23. travnja 1986., *“Les Verts” protiv Europskog parlamenta*, C-294/83, EU:C:1986:166.
10. Presuda Suda od 22. listopada 1987., *Foto-Frost protiv Hauptzollamt Lübeck-Ost*, C-314/85, EU:C:1987:452.
11. Presuda Suda od 16. prosinca 1981., *Pasquale Foglia protiv Mariella Novello*, C-244/80, EU:C:1981:302.
12. Presuda Suda od 15. srpnja 1964., *Flaminio Costa protiv ENEL-a*, C-6/64, EU:C:1964:66.
13. Presuda Suda od 1. veljače 2017., *Tolley*, C-430/15, EU:C:2017:74.
14. Presuda Suda iz 6. listopada 2021., *Consorzio Italian Management*, C-561/19, EU:C:2021:799.
15. Presuda Suda iz 30. rujna 2003., *Köbler protiv Republike Austrije*, C-224/01, EU:C:2003:513.
16. Presuda Suda iz 13. lipnja 2006., *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, EU:C:2006:391.

17. Presuda Suda 24. listopada 2011., *EU Komisija protiv Italije*, C-379/10, EU:C:2011:775.
18. Presuda slovenskog Ustavnog suda, br. Up-1056/11, od 21. listopada 2013.
19. Presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda BVerfGE 73, 339 (2 BvR 197/83) od 22. listopada 1986.
20. Presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda BVerfGE (1 BvR 1036/99) od 9. siječnja 2001.
21. Presuda hrvatskog Ustavnog suda iz 6. prosinca 2016., U-III-1966/2016.
22. Presuda hrvatskog Ustavnog suda iz 20. lipnja 2017., U-III-8049/2014.
23. Presuda hrvatskog Ustavnog suda iz 13. prosinca 2016., U-III-2521/2015.
24. Presuda hrvatskog Ustavnog suda iz 12. travnja 2022., U-III-356/2019.
25. Presuda austrijskog Ustavnog suda Verfassungsgesichtshof (VfSlg) 14.390 od 11. prosinca 1995.
26. ESLJP, *Ullens de Schooten i Rezabek protiv Belgije*, br. 3989/07 i br. 38353/07, presuda iz 15. studenog 2011.
27. ESLJP, *Spasov protiv Rumunjske*, br. 27122/14, presuda iz 6. prosinca 2022.
28. ESLJP, *Schipani protiv Italije*, br. 38369/09, presuda iz 21. srpnja 2015.
29. ESLJP, *Sanofi Pasteur protiv Francuske*, br. 25137/16, presuda iz 13. lipnja 2020.
30. ESLJP, *Ruiz Torija protiv Španjolske*, br. 18390/91, presuda iz 9. prosinca 1994.
31. ESLJP, *Hiro Balani protiv Španjolske*, br. 18064/91, presuda iz 9. prosinca 1994.
32. ESLJP, *Georgiou protiv Grčke*, br. 57387/18, presuda iz 14. ožujka 2023.
33. ESLJP, *Dhahbi protiv Italije*, br. 17120/09, presuda iz 8. travnja 2014.
- 34.
35. ESLJP, *Chylinski i drugi protiv Nizozemske*, br. 38044/12, presuda iz 21.04.2015.

SAŽETAK

Nina Marić

DUŽNOST POKRETANJA PRETHODNOG POSTUPKA U PRAKSI SUDA EU-A, ESLJP-A I NACIONALNIH USTAVNIH SUDOVA

Institut prethodnog postupka ključan je mehanizam za osiguranje jedinstvenog tumačenja i primjene prava Europske unije koji omogućuje nacionalnim sudovima da zatraže smjernice od Suda Europske Unije kada smatraju da neka odredba nije valjana ili da odredba zahtijeva tumačenje Suda EU-a. Osim Suda EU-a, Europski sud za ljudska prava igra ključnu ulogu u zaštiti temeljnih prava pojedinaca u EU-u te ustavni sudovi koji djelujući na nacionalnoj razini imaju ulogu zaštite ljudskih prava i sloboda utvrđenih ustavima država članica. Nedavna sudska praksa je pokazala različite perspektive Suda EU-a i ESLJP-a u pogledu na institut prethodnog postupka, a posebno u vezi uloge pojedinaca u tom postupku. S jedne strane, pojedinci su tražili zaštitu njihovih prava preko Suda u Strasbourgu, dok im se s druge strane osigurala zaštita preko ustavnih sudova država članica. Cilj ovog rada je pružiti sveobuhvatnu analizu važnosti i značaja prethodnog postupka u europskom pravu kroz različite pristupe sudova, Suda EU-a, ESLJP-a te ustavnih sudova država članica s posebnim naglaskom na ulogu pojedinca u postupku kao i temeljnih prava koja se nastoje štiti kroz relevantnu sudsku praksu, a sve kako bi se osiguralo pravilno tumačenje i ujednačena primjena europskog prava.

Ključne riječi: prethodni postupak, članak 267(3) UFEU-a, obveza upućivanja prethodnog pitanja, uloga pojedinca u prethodnom postupku, Europski sud za ljudska prava, ustavni sudovi država članica

SUMMARY

Nina Marić

DUTY TO INITIATE THE PRELIMINARY RULING PROCEDURE IN THE CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EU, ECtHR AND NATIONAL CONSTITUTIONAL COURTS

The institute of the preliminary ruling procedure is a crucial mechanism for ensuring a uniform interpretation and application of European Union law, enabling national courts to seek guidance from the Court of Justice of the European Union when they believe that a provision is invalid or requires interpretation by the Court of Justice of the EU. In addition to it, the European Court of Human Rights plays a key role in protecting the fundamental rights of individuals in the EU, as do constitutional courts that operate at the national level and safeguard the human rights and freedoms enshrined in the constitutions of member states. Recent case law has revealed different perspectives between the Court of Justice of the EU and the ECtHR regarding the institute of the preliminary ruling procedure, particularly concerning the role of individuals in that procedure. On one hand, individuals have sought protection of their rights through the ECtHR, while on the other hand, they have been ensured protection through the constitutional courts of member states. The aim of this thesis is to provide a comprehensive analysis of the importance and significance of the preliminary ruling procedure in European law through various approaches taken by the courts, namely the Court of Justice of the EU, the ECtHR, and the constitutional courts of member states, with a particular emphasis on the role of the individual in the procedure, as well as the fundamental rights sought to be protected through relevant case law, all in order to ensure a proper interpretation and consistent application of European law.

Keywords: preliminary ruling procedure, Article 267(3) TFEU, obligation to refer, role of the individual in the preliminary procedure, Court of Justice of the EU, ECtHR, constitutional courts of the member states