


grupa autora



EU
pravosudni
sistem



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



УДРУЖЕЊЕ ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА
И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ



INSTITUTE FOR
**Sustainable
Communities**

Izdavanje ove publikacije omogućila je Američka agencija za međuna-rodni razvoj (USAID) u sklopu programa „Inicijativa javnog zagovaranja građanskog društva“, kojim rukovodi Institut za održive zajednice (ISC). Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i nužno ne izražavaju stavove ISC-a, USAID ili Vlade SAD.

PRAVOSUDNI SISTEM EU

Izdavač:

Udruženje tužilaca i zamenika
javnih tužilaca Srbije

Autori:

Mr Marina Matić i Zvonko Marinković

Recenzent:

Dr Goran Ilić

Lektura:

Draško Vuksanović

Prelom teksta:

Siniša Lekić

Tiraž:

600

Štampa:

ATC, Beograd

Beograd, 2011.

Mr Marina Matić i Zvonko Marinković

PRAVOSUDNI SISTEM EU



УДРУЖЕЊЕ ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА
И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ

I PRAVOSUDNI SISTEM EU

Sudovi u EU

Kao jedna od institucija uspostavljena još Osnivačkim ugovorima¹, Evropski sud spada među najstarije i najznačajnije ustanove Evropske unije. Osnovan je, naime, 1952. kao Sud pravde Evropske zajednice za uglj i čelik. Od 1958. godine, sa stupanjem na snagu Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju,² Sud pravde Evropske unije postao je zajednički sud ove tri zajednice. U samom početku evropskih integracija Sud je, kao institucija, obuhvatao samo jedan sud. Međutim, kako je Osnivački ugovor s vremenom dopunjavan, tako se menjala i organizacija i nadležnost pravosudnog sistema Evropske unije, da bi nakon izmena iz 2009. godine, kada je na snagu stupio Ugovor iz Lisabona, nekadašnji Evropski sud dobio novo ime, organizaciju i nadležnosti. Ova institucija sada se službeno naziva Sud (pravde) Evropske unije. Sedište mu je u Luksemburgu. Zadatak Suda je da obezbedi poštovanje prava pomoću interpretacije i primene Osnivačkih ugovora. Sud razmatra zakonitost akata institucija Evropske unije, obezbeđuje da države članice ispunjavaju obaveze u skladu sa ugovorima; tumači pravo Evropske unije na zahtev nacionalnih sudova i tribunala. Sud predstavlja sudski organ Evropske unije i, u saradnji sa sudovima i tribunalima država članica, obezbeđuje jedinstvenu primenu i tumačenje prava Evropske unije. Kao što svaka država članica ima svoj jezik i poseban pravni sistem, Sud pravde Evropske unije multilingvalna je institucija. Njegovi jezički aranžmani nemaju ekvivalent u bilo kom drugom sudu u svetu, jer svaki od zvaničnih jezika Evropske unije može biti jezik slučaja. Sud

¹ Osnivački ugovori Evropske unije su:

- Ugovor o Evropskoj zajednici za uglj i čelik (Pariski ugovor) iz 1951.
- Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici (Rimski ugovor) iz 1958.
- Ugovor o Evropskoj zajednici za atomsku energiju (Rimski ugovor) iz 1957.
- Ugovor o spajanju iz 1965.
- Jedinstveni evropski akt iz 1986.
- Ugovor o Evropskoj uniji (Ugovor iz Matrihta) iz 1992.
- Ugovor iz Amsterdama iz 1997.
- Ugovor iz Nice iz 2001.
- Ugovor iz Lisabona iz 2009.
- svi ugovori o pristupanju u članstvo.

² Rimski ugovori.

je dužan da poštuje načelo višejezičnosti u celosti, zbog potrebe komunikacije sa strankama na jeziku postupka, ali i da osigura da će se sudska praksa širiti u državama članicama. U organizacionom smislu, pravosudni sistem Evropske unije sačinjavaju tri suda:

- Evropski sud pravde (European Court of Justice)
- Evropski sud prve instancije/Opšti sud (osnovan 1989. godine Jedinstvenim evropskim aktom, nekadašnji Prvostepeni sud)
- Sud državnih službenika Evropske unije (oformljen 2004. godine).

Razlog za osnivanje novih instancija pre svega je proistekao iz potrebe za rastećenjem prvobitnog suda, jer je povećanje broja članica Evropske unije, kao i povećanje obima nadležnosti, doprinelo povećanju broja predmeta i produženju postupka pred sudom, što je počelo da ugrožava valjanost njegovih odluka.

1. Uloga Suda

Sud je institucija koja predstavlja osnov efikasnog sistema pravosudne zaštite komunitarnog prava. Uloga suda je od vitalnog značaja za nesmetano funkcionisanje Unije, budući da je on vrhovni tumač Osnivačkih ugovora. U tom svojstvu, Sud rešava sporove između komunitarnih organa, kao i sporove između tih organa i država članica EU u oblasti primene komunitarnog prava. Sud istovremeno, kao organ pravne zaštite, ima zadatak da štiti komunitarno pravo od kršenja (kontrola zakonitosti akata komunitarnih organa, sporovi o naknadi štete prouzrokovane od strane komunitarnih organa ili službenika EU i sl). Sud je jedina institucija koja na zahtev nacionalnih sudova presudom može dati tumačenje Ugovora i zakona Unije. Kada se pitanje ovakve prirode pojavi pred nacionalnim sudom, on može, a u pojedinim slučajevima mora tražiti odluku Evropskog suda pravde.

Takođe, značaj Suda ogleda se i u procesu evropskih integracija. U situacijama kada je proces donošenja odluka bio politički blokiran, Sud je pokrenuo proces dalje integracije na osnovu široke interpretacije Osnivačkih ugovora. Sud je u procesu tumačenja i primene komunitarnog prava stvorio opšta pravila svojstvena komunitarnom pravu: načelo supsidijarnosti (član 5), načelo solidarnosti (član 10), načelo nediskriminacije po osnovu državljanstva (član 12), načela slobode prometa robe, kretanja lica, pružanja usluga i kretanja kapitala. Takođe, pored opštih načela, Sud je razvio i specifična načela: načelo direktne primene, načelo direktnog dejstva i nadređenosti komunitarnog prava i načelo korisnog efekta normi.³

³ „Evropska unija, proces pridruživanja, treći stub i značaj za javno tužilaštvo u Republici Srbiji“, mr Mario Reljanović, mr Marina Matić.

Odnos između unutrašnjeg prava nacionalnih država i komunitarnog prava nije rešen osnivačkim ugovorima, već nadređenost komunitarnog prava nacionalnim pravima država članica⁴ i načelo neposrednog dejstva predstavljaju rezultat odluka Suda pravde Evropske unije. Načelo neposrednog dejstva ustanovljeno je 1963. godine u čuvenoj presudi *Van Gend en Loos*. U toj presudi, Sud je istakao da je pravo Zajednice „novi pravni poredak međunarodnog prava“, kao i da je Ugovor na kome se temelji „više od sporazuma koji stvara međusobne obaveze između ugovornih strana“. U presudi *Costa v. ENEL* iz 1964. godine, Sud je potvrdio ovo načelo, istakavši da je, za razliku od klasičnih međunarodnih ugovora, „ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici stvorio sopstveni pravni poredak koji je od stupanja na snagu Ugovora postao sastavni deo pravnog poretka država članica, koji su njihovi sudovi obavezni da primenjuju“.⁵

2. Evropski sud pravde

Kao što smo već rekli, Evropski sud pravde osnovan je 1952. godine kao jedna od ključnih institucija na kojima počiva sistem evropskih zajednica. Zadatak Suda je da rešava sporove koji iskrсну između država članica, institucija, kompanija i pojedinaca, te da tumači ugovore i zakone Evropske unije.

Osnovni zadatak Evropskog suda pravde (ESP) jeste da vodi računa o usklađenosti mera koje preduzimaju države članice i institucije Unije sa evropskim zakonodavstvom. Na izvestan način, ESP zauzima mesto vrhovnog suda unutar EU jer je u stanju ne samo da kazni države članice zbog neispunjavanja obaveza, već i da poništi ili zahteva preinačavanje nacionalnog zakonodavstva ukoliko ono nije u skladu s načelima evropskog prava. Sud se, pre svega, oslanja na osnivačke ugovore EU, na ostale zakonske akte (uredbe i direktive), kao i na sopstvenu sudsku praksu i druge pravne izvore, čime i stvara pravo. U postupku pred sudom treba razlikovati privilegovane i neprivilegovane stranke. Pod privilegovane stranke spadaju institucije EU, države

⁴ Nadređenost evropskog prava ogleda se u činjenici da onda kada postoji sukob između domaćeg prava i prava Evropske unije, prednost ima pravo Evropske unije, a princip koji se ovim odnosom uspostavlja naziva se princip nadređenosti evropskog prava. U skladu s njim valja primetiti da su primarno i sekundarno zakonodavstvo sastavni deo pravnog sistema država članica i da moraju biti primenjivani u njihovim sudovima. Sudovi država članica istovremeno su i sudovi Evropske unije i deluju unutar jednog pravnog sistema. Pravo Evropske unije odnosi prevagu pod uslovima za koje je neophodno da budu kumulativno ispunjeni, odnosno u slučajevima u kojima postoji protivrečnost između propisa EU i propisa država članica, zatim kada je propis EU usvojen na odgovarajući način i kad je primenljiv, te u slučaju kada nema stavljenih rezervi od strane država članica.

⁵ Presuda *Costa v. ENEL*, 15. јул 1964, предмет 6/64.

članice i pravna lica, dok su neprivilogovane stranke pojedinci koji se samo u naročitim slučajevima mogu naći pred Sudom.

Uloga tužioca najčešće je rezervisana za Evropsku komisiju, i to u situacijama kada postoji sumnja da neka od država članica ne poštuje svoje obaveze u vezi s primenom evropskog zakonodavstva. Naravno, moguće su i obrnute situacije, kada same članice tuže Komisiju ukoliko smatraju da je prekoračila ovlašćenja.

Na primer, Ujedinjeno Kraljevstvo je 1998. godine podnelo tužbu protiv Odluke Komisije o zabrani izvoza svih proizvoda od govedine. Sud je odbacio tužbu, naglašavajući da je odluka doneta u okviru ovlašćenja Komisije za zaštitu zdravlja i da nije neproporcionalna cilju koji se želi postići (*United Kingdom v. Commission* [1998] ECJ).⁶

Sud sudi u plenumu ili u sudskim većima. Organizacija Suda, kao i postupak pred njim, uređeni su Statutom Suda, koji je sadržan u Protokolu uz Osnivački ugovor i njegov je sastavni deo, i u Pravilima postupka. Evropski sud pravde sastoji se od 27 sudija i osam opštih pravobranilaca. Sudije i opšti pravobranioci postavljaju se na osnovu zajedničkog sporazuma vlada država članica, nakon konsultacija o podobnosti budućeg kandidata za obavljanje dužnosti u pitanju. Oni se imenuju na period od šest godina i mogu biti ponovo postavljeni. Biraju se iz reda lica čija je nezavisnost nesumnjiva i koji ispunjavaju uslove za izbor u najviše pravosudne funkcije po nacionalnim propisima, ili su istaknuti pravnici priznate stručnosti. Ugovorom iz Lisabona postupak izbora sudija delimično je izmenjen, tako da se zahteva da se pre izbora sudija formira veće posebno u tu svrhu, koje daje mišljenje o podobnosti kandidata da obavlja funkciju sudije i opšteg pravobranioaca u Sudu pravde ili Opštem sudu. Veće se sastoji od bivših sudija Evropskog suda pravde, Opšteg suda, članova nacionalnih vrhovnih sudova i priznatih pravnika, od kojih jednog predlaže Evropski parlament.

Sastav Suda se delimično menja svake tri godine. Sudije Evropskog suda pravde biraju jednog od njih za predsednika na period od tri godine. Predsednik rukovodi radom suda i predsedava saslušanjima i većanju Suda u punom sastavu ili Velikom veću. Opšti pravobranioci pomažu u radu Suda. Oni su odgovorni za predstavljanje, uz potpunu nepristrasnost i nezavisnost „mišljenja“ u predmetima koji su im dodeljeni.

Sud može da sedi u punom sastavu, u Velikom veću od 13 sudija ili u većima od tri ili pet sudija. Sud zaseda u punom sastavu u posebnim slučajevima propisanim Statutom Suda (npr. postupak za otpuštanje iz službe Evropskog ombudsmana ili člana Evropske komisije, koji nije uspeo da ispuni svoje obaveze), i kada Sud smatra da je slučaj od izuzetnog značaja. Sud zaseda

⁶ http://sixthformlaw.info/02_cases/mod2/cases_ec_law.htm

u Velikom veću kada država članica ili institucija koja je strana u postupku tako zahteva, kao i u posebno složenim i važnim predmetima.

U ostalim slučajevima Sud zaseda u većima od tri ili pet sudija. Predsednici veća od pet sudija biraju se na tri godine, a onih od tri na period od godinu dana. Sedište Suda nalazi se u Luksemburgu.⁷

Dijagram toka postupka⁸

Postupak pred sudom Pravde		
<i>Direktne Tužba i žalba</i>		<i>Preporuke za prethodno rešenje</i>
Pisani postupak		
Zahtev; Obrada podneska optuženog od strane pisarnice; Obaveštenje o tužbi u Službenom glasniku EU (C Serija); [Privremene mere]; [Intervencija]; Obrana /Odgovor; [Prigovor prihvatljivosti]; [Odgovor i Replika].	[Molba za pravnu pomoć]; Imenovanje sudije izvestioca i pravobranioaca.	Odluka nacionalnog suda da napravi preporuku; Prevod na ostale zvanične jezike Evropske unije; Obaveštenje o pitanjima koja se odnose na prethodna rešenja u Službenom glasniku EU (C Serija); Obaveštenja za stranke u postupku države članice, institucije Evropske unije, EEA države i EFTA; Nadzorni organ; Pisane primedbe stranaka, država i institucija.
Sudija izvestilac sastavlja prethodni izveštaj; Opšta sednica sudija i javnih pravobranilaca; Ustupanje predmeta do formiranja; [Istražne mere].		
Usmena faza		
[Saslušanje; Izveštaj sa saslušanja]; [Mišljenje javnog pravobranioaca]; Odluka Sudskog veća; Presuda.		

⁷ http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/

⁸ http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/

Nadležnosti Evropskog suda

Osnivanjem Evropskog suda prve instancije (sada Opšteg suda) 1989. godine nisu se povećale nadležnosti Evropskoga suda kao institucije, samo je postupak u nekim područjima iz jednostepenog pretvoren u dvostepeni. Kad god je u prvom stepenu nadležan Evropski sud prve instancije, predviđena je i mogućnost žalbe Evropskom sudu pravde. Žalba se može odnositi samo na pravna, a ne i na činjenična pitanja. Prvostepena nadležnost novog suda se od njegovog osnivanja stalno proširivala. Danas postupak u prvom stepenu započinje pred Evropskim sudom pravde samo u postupku po prethodnom mišljenju i u postupcima protiv država članica. Ugovor iz Nice predviđa mogućnost da se i ti postupci u prvom stepenu poveru Evropskom sudu prve instancije.

Nadležnosti Evropskog suda kao institucije su ograničene. Najvažniji su sledeći postupci:

– **Prethodni postupak.** Postupak koji pred Sudom pokreće nacionalni sud pred kojim se neko pitanje evropskog prava pojavi kao relevantno za odlučivanje u predmetu. Nacionalni sudovi u tom postupku mogu Evropskom sudu postavljati pitanja tumačenja i pitanja valjanosti prava Zajednice. Nacionalni sudovi nižih instancija ovlašćeni su da postavljaju takva pitanja, dok su sudovi poslednje instancije obavezni da se obrate Evropskom sudu. Na taj način, u pravnom sistemu Zajednice obezbeđuje se ujednačenost prava. Postupak se u praksi pokazao izuzetno važnim, i upravo je u tom postupku Evropski sud razvio neka osnovna načela prava Zajednice, kao što su načelo nadređenosti i načelo direktnog dejstva.

– **Tužbe protiv države članice.** Evropski sud ovlašćen je da na zahtev Komisije ili države članice utvrdi da li neka država članica krši neku od obaveza utemeljenih u pravu EU. Postupak se pokreće nakon prethodno neuspelog upravnog postupka. Od tužene države očekuje se da preduzme sve što je nužno da bi ispravila povredu utvrđenu presudom Evropskog suda.

– **Tužbe za poništenje akta Zajednice.** Evropski sud ovlašćen je da poništi akt koji donese institucija EU ako je protivpravan iz nekog od razloga predviđenih Ugovorom. Sud može preispitivati akte Saveta, Komisije, Evropske centralne banke, osim onih koji imaju karakter mišljenja ili preporuke, akte Evropskog parlamenta i Evropskog saveta koji proizvode pravna dejstva za treća lica.⁹ Sud takođe može da kontroliše zakonitost akata tela, kancelarija ili agencija Unije, koja proizvode pravna dejstva na treća lica. Takav zahtev Sudu mogu podneti institucije EU – Savet, Parlament, Komisija i u određenim slučajevima Evropska centralna banka i Revizorski sud, države članice,

⁹ Član 263 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

ali i pojedinci - pravna i fizička lica iz država članica ako mogu dokazati postojanje pravnog interesa za traženje poništenja akta. Ugovorom iz Lisabona predviđeno je i da Komitet regiona može podneti tužbu zarad zaštite svoje nadležnosti. Takođe, Ugovorom iz Lisabona promenjen je položaj nepriviligovanih tužilaca, pravnih i fizičkih lica, budući da se za regulatorne akte koje nisu neposredno upućeni na fizičko i pravno lice ne zahteva obaveza dokazivanja da ga akt „neposredno i pojedinačno pogađa“.¹⁰

– **Tužbe zbog propusta.** Isti tužioci kao u postupcima povodom tužbe za poništenje ovlašćeni su da pokrenu i postupak zbog propusta neke od institucija EU da donese akt koji je obavezno doneti na osnovu postojeće pravne norme.

– **Tužbe za naknadu štete.** Institucije, države članice, pravna i fizička lica ovlašćeni su pred Evropskim sudom da zahtevaju da im institucija EU nadoknadi štetu koju je prouzrokovala protivpravnim (ne)delovanjem.

– **Postupak za sankcionisanje država.**¹¹ Članom 260 utvrđeno je ovlašćenje Suda da izriče novčane kazne ukoliko država ne postupi po presudi Suda. Ukoliko država članica ne postupi po presudi Suda u roku koji odredi Komisija, Komisija o tome može da obavesti Sud pravde i predloži visinu paušalnog iznosa ili novčane kazne koju treba da plati država članica. Ako Sud utvrdi da se država članica nije pridržavala njegove odluke, može da joj naloži plaćanje paušalnog iznosa ili kazne.

Nabrojane su najvažnije vrste nadležnosti Evropskoga suda. Sud ima nadležnost i u nekim drugim pitanjima, na primer u sporovima između zaposlenih u institucijama EU s tim institucijama. Nadležnost Suda države članice mogu uspostaviti i međusobnim dogovorom da rešavanje nekog međusobnog spora poveru Sudu.

Pojedinci imaju ograničen pristup Evropskom sudu. U situacijama kada se za zaštitu svojih prava koja im dodeljuje evropski pravni poredak ne mogu obratiti Evropskom sudu, ovlašćeni su da zaštitu potraže pred nadležnim nacionalnim sudom.

Zbog preopterećenosti Suda, i da bi se obezbedila efikasnija procedura, godine 1989. osnovan je Sud prve instancije koji ima ulogu nižeg (osnovnog) suda. Ovaj sud otvoren je i za pojedince i fizička lica, a 2004. godine uspostavljen je i Sud državnih službenika EU, koji se bavi sporovima između institucija EU i njihovih zaposlenih.

¹⁰ A. Čavoški, „Pravosudni sistem evropske unije u svetlu reformskog ugovora“, *Strani pravni život*, 1/2009, str. 73-85.

¹¹ Član 260. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

3. Opšti sud/Evropski sud prve instancije

Opšti sud (nekadašnji Evropski sud prve instancije) jeste sud Evropske unije, osnovan 1989. godine. Uspostavljanje tog suda predviđeno je i omogućeno izmenama teksta Rimskih ugovora koje su usledile po usvajanju Jedinstvenog evropskog akta (stupio na snagu 1987. godine).

Glavna svrha uspostavljanja novog suda bila je rasterećenje Evropskog suda pravde, zato je zamišljeno da se na novi sud prenesu ovlašćenja da u prvom stepenu odlučuje u onim predmetima koji se zasnivaju na kompleksnoj činjeničnoj situaciji. Danas je taj sud u prvom stepenu nadležan u svim postupcima koje pokreću pojedinci.

Opšti sud sastoji se od najmanje jednog sudije iz svake države članice. Sudije se imenuju zajedničkim sporazumom vlada država članica, nakon konsultacija i pribavljanja mišljenja o podobnosti kandidata. Biraju se iz reda lica čija je nezavisnost nesumnjiva i koja ispunjavaju uslove za izbor u najviše pravosudne funkcije po nacionalnim propisima, ili su istaknuti pravnici priznate stručnosti, uz prethodno pribavljeno mišljenje posebno formiranog veća. Oni se imenuju na period od šest godina, sa mogućnošću ponovnog izbora. Sudije među sobom biraju i predsednika na period od tri godine. Takođe, biraju i šefa pisarnice na period od šest godina.

Sudije obavljaju svoje dužnosti na potpuno nepristrastan i nezavisan način. Za razliku od Evropskog suda pravde, Opšti sud nema stalne opšte pravobranioce. Opšti sud zaseda u većima od pet ili tri sudije, a u nekim slučajevima može da zaseda sudija pojedinac. Takođe, Sud može da zaseda u Velikom veću (trinaest sudija) ili u punom sastavu kada su u pitanju veoma važni slučajevi. Više od 80 odsto slučajeva pred Opštim sudom vođeno je pred većem od tri sudije.

Predsednici veća od pet sudija biraju se iz reda sudija na period od tri godine.

Opšti sud ima Pisarnicu, ali koristi usluge Evropskog suda pravde za druge administrativne i jezičke zahteve.

Kada je u pitanju postupak pred Sudom, on uključuje pisanu i usmenu fazu.

Postupak započinje podnošenjem prijave od strane oštećenog lica ili njegovog pravnog zastupnika. Najvažnije tačke postupka objavljene su kao obaveštenje, na svim službenim jezicima, u Službenom glasniku Evropske unije. Sekretar šalje prijavu drugoj strani u postupku, koja potom ima rok u kome da dostavi odbranu. Podnosilac prijave može dostaviti odgovor, u određenom roku, na koji optuženi može da odgovori replikom.

Svako lice i svaki drugi organ, kancelarija ili agencija Evropske unije, koji mogu da dokažu interes u pitanju ishoda predmeta pred Opštim sudom, kao

i država članica i institucija Evropske unije, može da se umeša tokom postupka. Može dostaviti izjavu kojom podržava ili se protivi tvrdnji jedne od stranaka, na koje stranke onda mogu odgovoriti.

Tokom usmene faze održava se javna rasprava. Nakon izlaganja advokata, sudije mogu da postavljaju pitanja predstavnicima stranaka. Sudija izvestilac rezimira, u izveštaju pretresa, činjenice i argumente za svaku stranku. Ovaj dokument dostupan je javnosti na jeziku slučaja.

Sudije potom većaju na osnovu nacrt presude pripremljenog od strane sudije izvestioca i presuda se izriče na javnoj sednici.

Postupak pred Opštim sudom oslobođen je sudskih taksi. Međutim, troškovi advokata koji ima pravo da se pojavi pred sudom države članice, a koji zastupa stranku, nisu pokriveni od strane Opšteg suda. Pojedinaac koji nije u stanju da snosi troškove slučaja može podneti zahtev za pravnu pomoć.¹²

4. Sud državnih službenika EU/Službenički sud

Sud državnih službenika Evropske unije sastavljen je od sedam sudija koje imenuje Savet na period od šest godina, s mogućnošću ponovnog izbora. Sudije Službeničkog suda biraju se iz redova bivših pripadnika Evropskog suda pravde i Opšteg suda, ili iz redova advokata priznatih nadležnosti.

Prilikom imenovanja sudija, Savet će posebnu pažnju posvetiti uravnoteženom sastavu suda, pre svega što se tiče geografske zastupljenosti i nacionalne pripadnosti kandidata, kao i u odnosu na nacionalne pravne sisteme koji su zastupljeni.

Izabrane sudije iz svojih redova biraju predsednika na period od tri godine, uz mogućnost ponovnog izbora.

Sud zaseda u većima od tri sudije. Međutim, kad god to važnost spora zahteva, Sud će zasedati u punom sastavu. Štaviše, u slučajevima utvrđenim Poslovníkom o radu, Sud može zasedati u veću od pet sudija ili kao sudija pojedinac.

Sudije imenuju sekretara sa mandatom od šest godina.

Sud ima Pisarnicu, ali koristi usluge Evropskog suda pravde za druge administrativne i jezičke potrebe.

Sud državnih službenika Evropske unije u prvom je stepenu nadležan za sporove između institucija Evropske unije i njihovih zaposlenih. Ovi sporovi tiču se ne samo pitanja u vezi s radnim odnosima u užem smislu (plata, napredovanje u karijeri, disciplinske mere i sl), već i sistema socijalnog osiguranja.

¹² http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/

S druge strane, nisu nadležni za slučajeve između nacionalnih uprava i njihovih zaposlenih.

Na odluke Suda državnih službenika Evropske unije postoji mogućnost žalbe Opštem sudu u roku od dva meseca.

Kada je u pitanju postupak pred Službeničkim sudom, možemo govoriti o pisanoj i usmenoj fazi postupka.

Pisana faza

Postupak započinje podnošenjem prijave. Druga strana u postupku ima rok od dva meseca da dostavi odgovor. Sud može odlučiti da je neophodna i druga razmena pismena.

Bilo koja osoba koja može da dokaže interes kada je u pitanju ishod slučaja pred Administrativnim sudom, kao i država članica i institucija Evropske unije, može da se umeša u spor. Zainteresovana strana daje izjavu kojom podržava ili se protivi tvrdnji jedne od stranaka, na koju stranka može odgovoriti. Umešač može da podnese svoja zapažanja u usmenoj fazi.

Usmena faza

Tokom usmene faze održava se javna rasprava. Tokom saslušanja, sudija može da postavlja pitanja predstavnicima stranaka i, po potrebi, da ispituje i same stranke u postupku. Sudija izvestilac sastavlja preliminarni izveštaj za pretres, koji sadrži bitne tačke slučaja ka kojima stranke treba da usmere svoju argumentaciju. Ovaj dokument dostupan je javnosti na jeziku slučaja.

Sudije odluku donose na osnovu izveštaja Sudije izvestioca. Presuda se izriče javno.

Troškovi

Postupak pred sudom oslobođen je sudskih taksi. Međutim, troškovi advokata koji ima pravo da se pojavi pred sudom države članice, a koji zastupa stranku, nisu pokriveni od strane Administrativnog suda. Stranka koja nije u stanju da pokrije troškove slučaja može, međutim, da podnese zahtev za pravnu pomoć¹³.

5. Sudska veća

Osnivanje Sudskih veća predviđeno je Ugovorom iz Nice koji je stupio na snagu 1. februara 2003. godine. Glavni razlog za osnivanje veća jeste sma-

¹³ http://curia.europa.eu/jcms/jcms/T5_5230/

njenje opterećenja Evropskog suda pravde i Opšteg suda. Značaj osnivanja sudskih veća ogleda se u stvaranju trećeg nivoa nadležnosti, ispod Evropskog suda pravde i Opšteg suda te predstavlja najznačajniju strukturnu reformu pravosudnog sistema Evropske unije od osnivanja Opšteg suda.

Član 225a Ugovora iz Nice predviđa da je osnivanje specijalizovanih sudskih veća u nadležnosti Saveta, koji odlučuje jednoglasno i na predlog Komisije i posle konsultovanja sa Evropskim parlamentom i Sudom pravde ili na zahtev Suda pravde i posle konsultovanja sa Evropskim parlamentom i Komisijom. Žalbe na odluke tog veća mogu se podneti Opštem sudu. Kvalifikacije potrebne za imenovanje u neka od ovih veća su slične, ali niže od onih za Opšti sud.¹⁴

Ugovorom iz Lisabona članom 257 sudska veća nazivaju se specijalizovanim sudovima pri Opštem sudu. Reformskim ugovorom predviđeno je da Evropski parlament i Savet, putem redovnog zakonodavnog postupka, zajedno mogu da obrazuju specijalizovane sudove, putem odluke, na zahtev Komisije, a uz prethodno konsultovanje sa Sudom pravde, ili na zahtev Suda pravde, a nakon konsultovanja s Komisijom. Na ovaj način povećava se nadležnost Evropskog parlamenta u odnosu na pitanje donošenja odluke o obrazovanju suda.

6. Opšti pravobranilac (*Advocate General*)

Sudijama Evropskog suda pravde prilikom donošenja odluka asistira osam opštih pravobranilaca (*Advocate General*), odnosno pravnih savetnika koji su odgovorni za predstavljanje pravnog mišljenja o predmetima koji su im dodeljeni. Oni mogu da ispituju strane u postupku, a zatim da daju svoje mišljenje o pravnom rešenju slučaja pre sudskog većanja i donošenja presude. Intencija zakonodavca u vezi sa opštim pravobraniocima ide u prilog obezbeđivanju nezavisnog i nepristrasnog mišljenja u vezi sa slučajevima koji spadaju u nadležnost Suda. Za razliku od presuda Suda, pismeno mišljenje opštih pravobranilaca dela su jednog autora i bave se pravnim pitanjima sveobuhvatnije nego sud, koji je ograničen na pojedina pitanja u postupku. Mišljenja opštih pravobranilaca su savetodavnog karaktera i ne obavezuju sud, ali ipak su veoma uticajna i u većini slučajeva se prihvate.

Pet od osam opštih pravobranilaca imenovani su na osnovu prava pet velikih država članica Evropske unije: Nemačke, Francuske, Velike Britanije, Italije i Španije. Ostala tri mesta rotiraju se po abecednom redu između 22 manje države članice. Trenutno te tri pozicije zauzimaju predstavnici Slovačke, Slovenije i Finske (april 2011. godine). Kako je samo malo manja od

¹⁴ Paul Craig and Grainne de Burca, „EU law, text, cases and materials“, Oxford.

Španije, Poljska je u više navrata tražila stalnog predstavnika među opštim pravobraniojcima. Prema Lisabonskom ugovoru, broj opštih pravobranilaca povećan je na 11, gde bi šest bilo stalnih (Poljska se dodaje uz pomenutih pet država), a pet će se rotirati između ostalih država članica.

7. Revizorski sud

Od Ugovora iz Mاستrihta Evropski revizorski sud priznat je kao jedan od pet institucija Evropske zajednice (Evropski parlament, Savet Evropske unije, Evropska komisija i Sud pravde evropskih zajednica). Prema ustavnim sistemima savremenih država, funkcija revizije generalno se smatra jednim od elemenata sigurnosti da su aktivnosti javnog sektora sprovedene demokratski. To obično podrazumeva dve odvojene, ali komplementarne forme, koje se odnose na internu kontrolu i eksternu reviziju. Javni sektor finansijskog upravljanja ne može bez odgovarajuće spoljne revizije. Osnivanje Evropskog revizorskog suda pratilo je ove razloge i poklopilo se sa dva posebno važna događaja, povećanjem ovlašćenja Evropskog parlamenta u oblasti budžetske kontrole i s potpunim finansiranjem budžeta Evropske unije iz sopstvenih resursa. U pogledu tih promena i povećanja ovlašćenja Evropskog parlamenta u oblasti implementacije budžeta, bilo je bitno napraviti valjanu promena spoljne revizije budžeta. Tako je, na inicijativu gospodina Hajnriha Ajgnera, predsednika Odbora Evropskog parlamenta za budžetsku kontrolu, koji se od 1973. godine snažno zalagao da se na nivou zajednice osnuje telo eksterne revizije, Evropski revizorski sud osnovan Ugovorom iz Brisela od 22. jula 1975. godine. Sud je počeo sa radom kao organ eksterne revizije Zajednice u oktobru 1977, sa sedištem u Luksemburgu. Evropski revizorski sud dobio je status institucije EU 1. novembra 1993. godine sa stupanjem na snagu Ugovora iz Mاستrihta, čime je poboljšao svoju nezavisnost i autoritet kao prvi među jednaki-ma. Uloga Suda bila je potvrđena i ojačana 1. maja 1999. godine stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama, kojim je Evropskom revizorskom sudu dato ovlašćenje da sprovede osnovnu finansijsku reviziju, naglašavajući njegovu ulogu u borbi protiv prevara i dozvoljavajući da ima mogućnost obraćanja Sudu pravde kako bi zaštitio svoje nadležnosti u odnosu na druge institucije Evropske unije.¹⁵ Ugovor iz Nice od 1. februara 2003. godine potvrdio je princip da treba da postoji jedan sudija iz svake države članice, propisujući da se Sud organizuje u većima i naglasio važnost saradnje Suda s nacionalnim revizorskim telima. Kao spoljni revizor EU, Evropski revizorski sud proverava da li su fondovi EU pravilno računovodstveno ispraćeni i potrošeni u skladu s pravilima i zakonima.

¹⁵ <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/history>

Rezultate rada Suda koriste Komisija, Parlament i Savet, kao i države članice, da se poboljša finansijsko upravljanje budžeta EU. Rad Suda obezbeđuje važnu osnovu za godišnje izvršavanje obaveza kojim Parlament, zasnivajući svoju odluku na preporukama Saveta, odlučuje da li je Komisija ispunila svoju odgovornost za izvršenje budžeta iz prethodne godine. Uprkos svom imenu, sud nema sudsku vlast.

Sud objavljuje rezultate revizije u sledećim vrstama izveštaja:

Godišnji izveštaji – predstavljaju rezultate finansijske revizije u formi izjave o usklađenosti opšteg budžeta i evropskih fondova za razvoj. Ova dva izveštaja objavljuju se zajedno u novembru za prethodnu godinu.

Posebni godišnji izveštaji – prezentuju rezultate finansijske revizije u agencijama i telima Unije.

Specijalni izveštaji – predstavljaju rezultate izabrane performanse i usaglašenost revizije. Specijalni izveštaji mogu biti objavljeni u bilo kom trenutku u toku godine.

Pored toga, Sud je pozvan da pruži svoje mišljenje o novim ili ažuriranim zakonodavnim rešenjima sa uticajem na finansijski sektor.

Revizorski sud funkcioniše kao kolegijalno telo od 27 članova, po jedan iz svake države članice, koje imenuje Savet nakon konsultacija sa Evropskim parlamentom na period od šest godina. Članovi među sobom biraju predsednika na mandat od tri godine, uz mogućnost ponovnog izbora.

Sud je organizovan u pet veća, od kojih četiri imaju odgovornost za specifične oblasti rashoda i prihoda (vertikalna veća), i jedno horizontalno veće, poznato kao CEAD veće (za koordinaciju, evaluaciju, osiguranje i razvoj). Članovi svakog veća biraju dekana (*Dean*) na period od dve godine.

Svako veće ima dva područja odgovornosti – prvo, da donese specijalne izveštaje, posebne godišnje izveštaje i mišljenja, i drugo, da pripremi nacrt zapažanja za godišnje izveštaje o opštem budžetu Evropske unije i evropskih fondova za razvoj, kao i nacrt mišljenja koji usvaja Sud u celosti. Sud se saziva za razmatranje i usvajanje dokumenata za koje je odgovoran, kao što su godišnji izveštaj o opštem budžetu Evropske unije i evropskim razvojnim fondovima. Upravni odbor čine dekani veća, dok odboru predsedava predsednik suda.¹⁶

¹⁶ http://eca.europa.eu/portal/page/portal/eca_main_pages/splash_page

II Postupak prethodnog pitanja za tumačenje prava EU

Istorijski razvoj

Zahtev za prethodnim pitanjem upućuje nacionalni sud države članice Evropskom sudu kako bi dao autentično tumačenje pravnog akta Evropske unije ili odluku o valjanosti takvog akta. U ovom postupku Evropski sud ne postupa kao apelacioni sud koji donosi odluku o činjenicama u glavnom postupku ili o tumačenju i primeni nacionalnog prava. Takođe, Evropski sud ne donosi odluku o primeni komunitarnog prava u glavnom postupku pred nacionalnim sudom. Odluka u postupku po prethodnom pitanju donosi se u formi presude, a prethodno pitanje podnosi se u formi zahteva. Postupak prethodnog pitanja predstavlja podelu poslova između nacionalnih sudova i Evropskog suda.¹⁷

Ugovor o Evropskoj zajednici za uglj i čelik iz 1951. godine postavio je osnovu za postupak prethodnog pitanja,¹⁸ a članom 177 Ugovora iz Rima iz 1957. godine obezbeđen je značaj postupka prethodnog pitanja u pravnom sistemu Evrope. Ovom odredbom šest država članica osnivača Evropske ekonomske zajednice dalo je mogućnost nacionalnim sudovima, a u određenim slučajevima i obavezu da upućuju prethodno pitanje. Postupak prethodnog pitanja ima nekoliko važnih funkcija:

- daje nacionalnim sudovima pristup rešavanju pitanja tumačenja komunitarnog prava
- omogućava jednoobrazno tumačenje komunitarnog prava na teritoriji cele Zajednice
- obezbeđuje efektivnu primenu komunitarnog prava (bolju nego putem sistema međunarodnog nadzora)
- ima važnu ulogu u integraciji Zajednice.¹⁹

¹⁷ O odnosu nacionalnih sudova i Evropskog suda videti T. de 3la Mare, „*Article 177 in Social and Political Context*“ u P. Craig and G de3 Burca (ur.), *The Evolution of EU Law*, 1998, str. 215, 227.

¹⁸ Član 41 Ugovora o Evropskoj zajednici za uglj i čelik, koji je prestao da važi 23. jula 2002. godine.

¹⁹ J. Pitarakis, G. Tridmas, *Joint Dynamics of legal and economic integration in the European Union*, 2003, „*European Journal of Law and Economics*“, Vol 16, br 3, 3. novembar 2003, str. 357-368.

Postupak prethodnog pitanja bio je inspirisan različitim sistemima prethodnog pitanja koja postoje u državama članicama. Od posebnog su značaja postupak u Italiji i Nemačkoj, gde određena pitanja mogu biti upućena Ustavnom sudu na prethodno odlučivanje. Kao model, poslužio je i francuski sistem, u kojem sudovi opšte nadležnosti mogu da upućuju različita pitanja upravnim sudovima na prethodno odlučivanje i obrnuto, upravni sudovi mogu upućivati prethodno pitanje sudovima opšte nadležnosti. Postupak prethodnog pitanja bio je jedna od prvih formi unapređene saradnje između nacionalnih sudova i međunarodnog suda.²⁰

Postupak prethodnog pitanja (*preliminary rulings*) nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona uređen je članom 267 Ugovora o funkcionisanju EU²¹ (do sada 234²² Ugovora o EZ) i često se opisuje kao najvažniji mehanizam koji je omogućio konstitucionalizaciju pravnog sistema EU. Upravo je putem ovog postupka Evropski sud najčešće imao priliku da razvija najvažnije komunitarne doktrine (na primer direktno dejstvo u predmetu *Van Gend en Loos*; nadređenost, u predmetu *Costa v ENEL*; objašnjenje njihovih posledica

²⁰ Najvažniji primer je Sud Beneluksa iz 1965. godine. Konvencija o komunitarnom patentu iz 1989. godine predvidela je uspostavljanje sistema u kojem nadnacioni sud može donositi odluke po prethodnom pitanju.

²¹ Član 267 UFEU

Sud Evropske unije nadležan je da donosi prethodno mišljenje o:

- (a) tumačenju Ugovora
- (b) valjanosti i tumačenju akata institucija, tela, kancelarija ili agencija Unije.

Kad se takvo pitanje postavi pred bilo kojim sudom ili tribunalom države članice, taj sud može, ako smatra da mu je odluka o pitanju nužna da bi presudio, zatražiti od Suda da o tome odluči.

Kad se bilo koje takvo pitanje postavi u predmetu koji teče pred sudom države članice protiv čijih odluka nema pravnog leka prema nacionalnom pravu, taj sud mora podneti pitanje Sudu.

Ako se takvo pitanje postavi u predmetu koji teče pred sudom države članice u vezi s licem u pritvoru, Sud Evropske unije postupaće bez odlaganja.

²² Član 234 (pre član 177) UEZ

Sud je nadležan da donosi prethodno mišljenje o:

- (a) tumačenju ovog ugovora;
- (b) valjanosti i tumačenju akata institucija Zajednice i Evropske centralne banke;
- (c) tumačenju statuta tela uspostavljenih aktom Saveta, kada ti statuti tako predviđaju.

Kad se takvo pitanje postavi pred sudom ili tribunalom države članice, taj sud može, ako smatra da mu je odluka o pitanju nužna da bi presudio, zatražiti od Suda da o tome odluči.

Kad se takvo pitanje postavi u predmetu koji teče pred sudom države članice protiv čijih odluka nema pravnog leka prema nacionalnom pravu, taj sud mora podneti pitanje Sudu.

po sudove u predmetu *Simmenthal...*).²³ Postupak prethodnog pitanja omogućio je Evropskom sudu da uspostavi sudski sistem EU koji obuhvata sve nacionalne sudove, čineći ih sagovornicima.

S obzirom na to da je član 234 imao direktno dejstvo, kao i danas član 267, mnoge države članice nisu donosile dopunske nacionalne propise kojima bi regulisale kada i kako se može uputiti zahtev za prethodno pitanje, i kako će nacionalni sudovi primeniti prethodno pitanje. Ova pitanja obično su bila regulisana praksom Evropskog suda i opštim procesnim propisima država članica.

Evropski sud pravde primio je prvi zahtev za prethodnim pitanjem 1961. godine.²⁴ U prvom periodu broj prethodnih pitanja bio je veoma ograničen. Tokom perioda 1960-1969. bilo je samo 75 zahteva. Iz tog razloga Evropski sud pravde razvio je praksu koja bi se mogla okarakterisati kao ohrabriranje na upućivanje zahteva. U tom cilju Sud je razvio vrlo široku definiciju šta se može smatrati „sudom ili tribunalom države članice“. Takođe je karakteristično da je Sud odnos između nacionalnih sudova i sebe opisao kao nehijerarhijsku proceduru saradnje između jednakih partnera, u kojoj je svaka strana nadležna za jasno određene zadatke.

U periodu između 1961. i 1998. godine broj godišnjih zahteva za prethodnim pitanjem rastao je za 16 odsto, sa ukupnim rastom od skoro 100 procenata u periodu 1990-1998.²⁵ Tokom poslednjih nekoliko godina broj predmeta rastao je tako da je u 2009. godini Sud primio 302 zahteva. Značajna posledica povećanja broja predmeta jeste dužina trajanja postupka odlučivanja o prethodnom pitanju. Tokom 1975. godine prosečna dužina trajanja postupka po prethodnom pitanju iznosila je šest meseci, da bi u 2008. godini iznosila 16,8 meseci. U 2003. godini dužina trajanja postupka bila je najveća i iznosila je 25,5 meseci. U Rezoluciji od 9. jula 2008. godine o ulozi nacionalnih sudija u sistemu evropskog pravosuđa Evropski parlament je primetio da je dužina trajanja postupka prethodnog pitanja umanjuje atraktivnost postupka za nacionalne sudije.²⁶

Povećanje broja predmeta uticalo je na Evropski sud da promeni praksu sredinom devedesetih godina prošlog veka i da pooštri uslove pod kojima se

²³ F. Mancini, D. Keeling, *From CILFIT to ERT: The Constitutional Challenge Facing the European Court*, 1991, Clarendon press, Oxford, 11 *Yearbook of European Law* 1, str 2-3.

²⁴ Predmet 13/61 *Bosch* (1962) ECR 45 (Rec 1962 98).

²⁵ Značajan rast zahteva ne može se pripisati proširenju Evropske unije. Austrija, Finska i Švedska pridružile su se Evropskoj uniji u navedenom periodu, ali tek 1995. godine, tako da su sudovi ovih država članica imali sporedan uticaj na ukupan rast.

²⁶ EP Resolution of 9 July 2008 on the role of the national judge in the European judicial system (A6-0224/2008), points F and 25.

nacionalni sudovi mogu obraćati Evropskom sudu, kao i da definiše strože uslove u pogledu formulacije prethodnog pitanja.

Mnoge mere koje je Sud preduzeo tiču se interne organizacije i metoda rada Suda. Sud je, takođe, preduzeo niz mera koje direktno utiču na postupak prethodnog pitanja, kao što je smanjenje broja usmenih saslušanja i mogućnost odlučivanja u pojednostavljenom postupku. Ugovorom iz Nice predviđena je mogućnost donošenja odluke bez prethodnog mišljenja opšteg pravobranioca (*advocate general*), što je značajno uticalo na dužinu trajanja postupka. Takođe, poseban hitan postupak u oblasti slobode, bezbednosti i pravosuđa omogućio je da se u predmetima ove vrste mnogo jednostavnije odlučuje.

Centralna pitanja

Član 234 predstavljao je mehanizam koji su nacionalni sudovi i Evropski sud pravde koristili kako bi na adekvatan način ostvarili komunitarno pravo kada bi ono došlo u sukob s nacionalnim pravnim normama.

Takođe, zahvaljujući članu 234, na odgovarajući način se razvijao odnos između komunitarnog prava i nacionalnih pravnih sistema. Početni koncept odnosa bio je horizontalan i bilateralan. Odnos je bio horizontalan jer su Evropski sud pravde i nacionalni sudovi bili odvojeni ali jednaki i imali su različite uloge. Nacionalni sud odlučivao je da li će uputiti pitanje Evropskom sudu pravde, a Evropski sud pravde je onda donosio tumačenje u formi presude. Odnos je mogao da se okarakteriše kao bilateralan jer je Evropski sud pravde dostavljao odluku nacionalnom sudu koji je uputio pitanje. U tom smislu, postoji čitav niz bilateralnih odnosa između Evropskog suda pravde i nacionalnih sudova.

Odnos između nacionalnih sudova i Evropskog suda pravde postepeno se menjao u pravcu vertikalnog i multilateralnog. To se ogleda u činjenici da je pozicija Evropskog suda pravde postepeno postajala superiorna u odnosu na nacionalne sudove. Takođe, Evropski sud pravde pretvorio je nacionalne sudove u sudove koji primenjuju komunitarno pravo i sada se smatraju centralnim delom komunitarnog pravosuđa.²⁷ Odnos je postao multilateralan jer su odluke koje su donošene kao odgovor na zahtev jedne države članice imale *de facto* ili *de jure* efekat i na sve druge nacionalne sudove.

Članom 267 Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU) Evropski sud ovlašćuje se za ocenu pravne valjanosti prava EU i za tumačenje prava EU.

²⁷ Report of the Court of Justice on Certain Aspects of the Application of the Treaty on European Union (1995), paragrafi 11-15.

Tumačenje je prvi nužan korak u svakoj sudskoj oceni pa tako i u oceni valjanosti neke norme, i zato je ovaj postupak bitan jer tumačenju Suda daje snagu konačne ocene.

Članom 267 Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU) omogućuje se tumačenje čitavog evropskog prava, nad kojim Evropski sud ima nadležnost. Drugim rečima, celokupno pravo dosadašnjeg prvog i trećeg stuba EU podleže istom postupku tumačenja u postupku prethodnog pitanja. Pre stupanja na snagu Lisabonskog ugovora postojalo je više različitih prethodnih postupaka. Osnovni postupak bio je uređen članom 234 Ugovora o EZ. Uz njega, tumačenje prava u oblasti azila, migracija i pravosudne saradnje u građanskim stvarima (dosadašnja Glava IV Ugovora o EZ), bila je uređena članom 68 Ugovora o EZ.²⁸ Prethodni postupak primenljiv u trećem stubu bio je uređen članom 35 Ugovora o EU²⁹ (Ugovor iz Amsterdama).³⁰ Oba navedena postu-

²⁸ Usvajanjem Ugovora o EU, azil, migracije i deo vizne politike postali su deo međuvladine saradnje u okviru trećeg stuba Evropske unije. Ugovorom iz Amsterdama navedene nadležnosti prebačene su iz Ugovora o EU u IV poglavlje Ugovora o evropskim zajednicama. Kao deo Ugovora o evropskim zajednicama, na ova pitanja trebalo bi da se primeni član 234, ali to je izmenjeno članom 68(1) koji predviđa da prethodno pitanje o tumačenju Poglavlja IV ili o valjanosti ili tumačenju akata zajednica zasnovanih na Poglavlju IV mogu biti upućeni Evropskom sudu pravde samo ukoliko protiv odluka nacionalnih sudova nisu predviđeni pravni lekovi prema nacionalnom zakonodavstvu. Drugim rečima, samo sudovi poslednje instancije mogu pokrenuti postupak o prethodnom pitanju pred Evropskim sudom pravde.

Takođe, članom 68 predviđa se da, pored nacionalnih sudova, Savet, Komisija i države članice mogu podneti zahtev Evropskom sudu pravde da donese odluku o pitanju tumačenja Poglavlja IV Ugovora o Evropskim zajednicama, ili o aktima institucija zajednica zasnovanih na Poglavlju IV (takvi zahtevi koje podnose države članice, Savet i Komisija ne smatraju se prethodnim mišljenjem).

²⁹ Poglavlje VI Ugovora o EU sadrži odredbe o policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima. Članom 35 (1), koji je uveden Ugovorom iz Amsterdama, dato je ovlašćenje Evropskom sudu pravde da donosi prethodno mišljenje o valjanosti i tumačenju okvirnih odluka i odluka o tumačenju konvencija koje su donete u okviru VI poglavlja Ugovora o EU, kao i o valjanosti i tumačenju mera kojima se konvencije sprovode.

Iz člana 35 proizlazi da nacionalni sudovi mogu biti nadležni da podnose zahteve samo u slučaju ako su države članice donele deklaraciju kojom prihvataju nadležnost Evropskog suda pravde u navedenim oblastima. Države članice mogu doneti odluku da svi sudovi mogu pokrenuti postupak po prethodnom mišljenju (član 35(3)(b) ili samo sudovi poslednje instancije, u skladu s članom 35(3)(a). Drugim rečima, članom 35 omogućava se da države članice postupaju na tri različita načina: 1. da onemoguće pokretanje postupka o prethodnom mišljenju u vezi sa poglavljem VI Ugovora o EU, 2. da omogućće svim sudovima da pokreću postupak, 3. da samo sudovi poslednje instancije mogu da pokrenu postupak.

³⁰ Do 2009. godine 17 država članica donelo je deklaracije iliti izjave o ovlašćenju na pokretanje postupka o prethodnom pitanju. Šesnaest država članica ovlastilo je sve sudove ili

pka razlikovala su se od osnovnog postupka po nekim bitnim detaljima. U Glavi IV sudovi niže instancije nisu mogli da pokreću postupak o prethodnom pitanju, dok je u trećem stubu nadležnost Evropskog suda zavisila od prethodnog pristanka svake pojedine države članice, koje su pri davanju takve izjave mogle izabrati ovlašćuju li sve svoje sudove ili samo sudove poslednje instancije za učešće u prethodnom postupku. Ugovor o Euratomu, koji i po stupanju na snagu Lisabonskog ugovora ostaje poseban ugovor, sadrži postupak sličan postupku o prethodnom pitanju, koji je uređen članom 150 Ugovora o Euratomu³¹.

Ugovor iz Lisabona nije uveo bitne promene u tekst osnovnog člana koji uređuje prethodni postupak. Bitna razlika proizlazi iz spajanja prvog i trećeg stuba i ujednačenog tretmana svih delova prava EU (uz izuzetak zajedničke spoljne i sigurnosne politike, koja je izuzeta iz nadležnosti Suda).

Postupak prethodnog pitanja zasniva se na saradnji između Evropskog i nacionalnih sudova. Nadležnost u postupku o prethodnom pitanju (bilo da se radi o tumačenju ili oceni valjanosti) isključivo je u rukama Evropskog suda. Međutim, još je Ugovor iz Nice predvideo, a Lisabonski ugovor to preuzeo u članu 256(3) UFEU, mogućnost prenošenja dela nadležnosti na Opšti sud. Do takve bi promene u nadležnosti moglo da dođe izmenama Statuta Suda. Predlog takvih izmena iniciraće Komisija ili Evropski sud, s tim da je potrebno konsultovati se sa Sudom pre donošenja odluke. Konačnu odluku donose Evropski parlament i Savet. Za sada, Evropski sud nije spreman da se odrekne dela nadležnosti u postupku o prethodnom pitanju, jer bi to moglo ugroziti ujednačenost prava EU.

Već duže vreme vodi se diskusija o reformi komunitarnog pravosudnog sistema. Razlog za diskusiju je veliki priliv predmeta u Evropski sud pravde i Sud prve instancije (Opšti sud), kao i proširenje Evropske unije.

Svrha postupka

Utvrđivanje značenja prava EU nije samo zadatak Suda, već se konačno značenje neke norme formira u postupku u kojem učestvuju i drugi akteri. Iz tog razloga Ugovor o EU, u Statutu Suda (član 23 Statuta) predviđa velik broj potencijalnih učesnika u postupku o prethodnom pitanju. U postupku mogu učestvovati stranke postupka pred nacionalnim sudom koji je postavio pitanje (uključujući i umešače u domaćem postupku), sve države članice i Komisija. Ukoliko akt čije se tumačenje traži potiče od Saveta, Evropskog parlamenta

tribunale da pokreću postupak i na osnovu člana 35, a samo Španija je ograničila to ovlašćenje na sudove ili tribunale poslednje instancije.

³¹ Broj zahteva podnetih na osnovu člana 150 Ugovora o Euroatomu vrlo je ograničen.

ili Evropske centralne banke, i oni pred Evropskim sudom mogu izraziti svoje viđenje pravilnog tumačenja norme prava EU u pitanju.

Vrlo često razlog zbog kojeg sudovi država članica traže prethodno mišljenje Evropskog suda jeste potreba da ne primene pravilo nacionalnog prava. Iako prethodno traženje tumačenja norme prava EU s kojom je nacionalna norma potencijalno neusklađena nije nužno (C-555/07 *Kücükdeveci*), ipak tumačenje koje dobiju od Evropskog suda nacionalnim sudovima olakšava donošenje odluke da ne primene nacionalno pravo. Iz tog razloga, prethodni postupak igra važnu ulogu u olakšavanju sudskog nadzora nad usklađenošću nacionalnog prava s pravom EU.

Postupak prethodnog mišljenja pred Evropskim sudom mogu pokrenuti isključivo nacionalni sudovi, zato je bitno šta taj izraz znači. U engleskoj verziji Ugovor upotrebljava izraz *'court or tribunal of a Member State'*. Evropski sud objasnio je da je koncept 'suda' iz člana 267 UFEU koncept evropskog prava, a ne nacionalnih prava. Stoga je na Evropskom sudu da objasni značenje tog pojma. Sud nije nikada ponudio celovitu definiciju pojma 'suda', već je samo objasnio neke elemente koje neko telo mora zadovoljiti da bi se moglo smatrati 'sudom' za potrebe postupka prethodnog pitanja. Tako, telo mora biti uspostavljeno pravom, primjenjivati pri odlučivanju pravna pravila, završavati postupak obavezujućom odlukom konačnog karaktera, biti uspostavljeno kao trajno, biti nezavisno, voditi postupak *inter partes*, imati obaveznu nadležnost (tj. nadležnost tog tela ne sme zavisiti od pristanka stranaka). 'Sud' takođe može biti telo zajedničko većem broju država članica, kao što je *Sud Beneluksa*. Ponekad nekom telu koje ne ispunjava sve navedene elemente, posebno uslov da sprovodi *inter partes* postupak, Evropski sud ipak priznaje status 'suda'. Obrazloženje ovog uslova jeste da se spreči da se u državi članici osnuje organ koji nije u skladu sa evropskim pravom.³² U svakom slučaju, koncept suda nije nacionalni koncept, već samostalni evropski koncept, tako da neke institucije koje nacionalni poredak ne smatra sudovima mogu imati ovlašćenje pokretanja postupka prethodnog pitanja pred Evropskim sudom. I obrnuto, neke institucije koje nacionalni poredak smatra sudovima neće biti 'sud' za potrebe postupka prethodnog pitanja.

³² Predmet C-393/98 *Ministerio Publico and Gomes Valente v. Fazenda Publica* (20031) ECR I-1327, para. 17; predmet C-99/00 *Criminal Proceedings against Lyckeskog* (2002) ECR I-4839, paras. 14-15.3

Nacionalni ‘sudovi’ imaju ovlašćenje ili obavezu da podnesu zahtev za tumačenje prava EZ Evropskom sudu. Kako bi nacionalnim sudovima pomogao u sastavljanju prethodnog zahteva, Evropski sud je sastavio Uputstvo.³³

Diskreciono ovlašćenje nacionalnog suda

Diskreciono ovlašćenje sudova nižih instancija podrazumeva mogućnost da samostalno odluče da li i kada tokom postupka mogu podneti zahtev za tumačenje Evropskom sudu. To ne znači da svaki zahtev nacionalnog suda automatski uspostavlja nadležnost Evropskog suda. Pitanje upućeno Evropskom sudu mora da se odnosi na tumačenja ‘ugovora’, ‘akata institucija, tela, kancelarija ili agencija Unije’.

Izraz ‘ugovora’ je u pluralu i odnosi se na oba ugovora koja postoje nakon Lisabonskog ugovora – Ugovor o EU i UFEU. Iz nadležnosti Suda izuzete su, međutim, odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici (član 275 UFEU),³⁴ s veoma ograničenim izuzetkom vezanim za određena procesna pravila i nadležnosti institucija.³⁵

Što se sekundarnog prava tiče, Ugovor iz Lisabona proširio je nadležnost suda i na akte tela, kancelarija i agencija EU, što je u skladu s nastankom u praksi velikog broja takvih tela na evropskom nivou. Stoga i celokupno sekundarno pravo koje nastane na evropskom nivou podleže sudskom tumačenju u postupku prethodnog pitanja, uz izuzetak odluka usvojenih u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Te odluke su izričito isključene u članu 275 UFEU i ne podležu nadležnosti Evropskog suda.

³³ Prilog 1.

³⁴ I iz člana 46 Ugovora o EU proizlazi da Evropski sud pravde nema nadležnost u oblasti spoljne i bezbednosne politike. Na osnovu toga, Evropski sud pravde trebalo bi da se oglasi nenadležnim po zahtevima za prethodno mišljenje iz oblasti spoljne i bezbednosne politike.

Međutim, ne može se u potpunosti isključiti situacija u kojoj bi Evropski sud pravde prihvatio da donese odluku u postupku po prethodnom pitanju kada to uključuje tumačenje između Ugovora o evropskim zajednicama i zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Tako, u situacijama kada nacionalni sud smatra da zajednička spoljna i bezbednosna politika zadire u Ugovor o evropskim zajednicama, verovatno je da će se u skladu sa članom 47 Ugovora o EU i članom 46(f), Evropski sud pravde smatrati nadležnim u navedenom pitanju. Primer za to predstavlja situacija kada se zahteva naknada štete koja je nastala donošenjem akata spoljne i bezbednosne politike i kada se ne dovodi u pitanje da li je Savet zadirao u nadležnosti Zajednice. Pogledati kao primer predmete C-354/04 *Gestoras pro Amnistia* (2007) ECR I-157 9, paragrafi 53-54 i predmet C-355/04/02P *Segi* (2007) ECR I-1657, paragrafi 53-54.

³⁵ Sud pravde nema nikakvu nadležnost u odnosu na odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, niti u odnosu na akte donete shodno ovim odredbama, izuzev nadležnosti da vrši nadzor nad poštovanjem člana 40 Ugovora o Evropskoj uniji i da ispituje zakonitost određenih odluka shodno drugom stavu člana 275 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Iako član 267 UFEU, kao ni njegove prethodne verzije, ne spominje izričito mogućnost tumačenja međunarodnih sporazuma u kojima je EU strana, Evropski sud smatrao je da je nadležan da odgovori na takve zahteve, tretirajući međunarodne sporazume kao ‘akte institucija’ (predmet 181/73 *Haegeman*). Takođe je smatrao da je nadležan da tumači akte koje donose institucije uspostavljene međunarodnim sporazumom čija je strana EU (predmet 129/89 *Sevince*), kao i sporazume u kojima je EU postala strana sukcesijom na mesto ili uz države članice, kao što je GATT (spojeni predmeti 267-268 *SPI*). Iako je argumentacija koju je za to ponudio Sud kritikovana (npr. *Hartley*), nadležnost Evropskog suda da tumači međunarodne sporazume u kojima je EU strana danas više niko ne osporava.

Sudska praksa objasnila je da akt institucije čije se tumačenje traži ne mora imati direktno dejstvo (predmet 111/75 *Mazalai*) niti biti pravno obavezujući (predmet C-322/88 *Grimaldi*) da bi Evropski sud bio nadležan da ga protumači u postupku prethodnog pitanja.

Pitanje nacionalnog suda mora da se odnosi na tumačenje norme evropskog, a ne nacionalnog prava. U postupku prethodnog pitanja Evropski sud nije nadležan da tumači nacionalno pravo. Postoji jedna, još uvek sporna situacija, u kojoj se Evropski sud proglasio nadležnim da tumači nacionalno pravo. Ovo stanovište Suda kritikovali su i njegovi opšti pravobranioци (*advocate generals*) i doktrina. Postoje situacije u kojima je nacionalni zakonodavac odlučio da primeni rešenje koje traži i norma EU na čisto nacionalnu situaciju. Kada se nacionalno pravo izričito pozivalo ili čak samo implicitno pozivalo na norme prava EU, Evropski sud je smatrao da je nadležan da tumačenje tih normi EU. Ilustracija ove sudske prakse jest predmet *Dzodzi*.³⁶

Osim neobične situacije iz predmeta *Dzodzi* i drugih koji su sledili, pitanje koje nacionalni sud postavlja Evropskom sudu ne može da se tiče domaćeg prava.³⁷ S druge strane, čest razlog zbog kog se nacionalni sudovi obraćaju Evropskom sudu u postupku prethodnog pitanja jeste da odluče da li je norma nacionalnog prava u skladu s evropskom normom. Iako nije nadležan da odgovori na takvo pitanje, Evropski sud neće se nužno proglasiti nenadležnim u ovakvoj situaciji. Sud može preformulisati pitanje nacionalnog suda tako da iz njega izvuče one delove koji se zaista tiču tumačenja prava EZ. Evropski sud takođe je ovlašćen da proširi pitanje nacionalnog suda i na pitanja prava Zajednice koja nacionalni sud nije spomenuo, ali se iz zahteva za

³⁶ Predmeti C-297/88 i 197/89 *Dzodzi v. Belgium* (1990) ECR I-3763.

³⁷ S. Lefevre, *The Interpretation of Community Law by the Court of Justice in Areas of National Competence*, 2004, 29 ELRev. 501.

tumačenje može zaključiti da su relevantna za donošenje odluke (predmet 35/85 *Tissier*).

Da li se pred nacionalnim sudom postavilo pitanje tumačenja evropskog prava odluka je nacionalnog suda koji odlučuje u predmetu. Stranke ne mogu u tom smislu uticati na nacionalni sud. Tačnije, čak i ako stranke pred sudom istaknu da je potrebno rešiti pitanje tumačenja neke norme evropskog prava, nacionalni sud time ne može biti vezan. Da li je u predmetu zaista relevantna neka norma prava EU i da li je za njeno tumačenje potrebno konsultovati se sa Evropskim sudom, deo je diskrecione odluke nacionalnog suda. Stranke u postupku ne mogu obavezati ni sprečiti nacionalni sud u postavljanju pitanja. To ne znači da zbog toga stranke i njihovi advokati ne treba pred sudom da ističu pitanja evropskog prava. U praksi je to najefikasniji način da sud dođe do informacije o postojanju norme evropskog prava koja je potencijalno primenjiva u predmetu.

Ni nacionalni propisi o postupku i organizaciji sudstva ne mogu onemogućiti nacionalni sud da postavi pitanje (predmet 166/73 *Rheinmühlen*).

U dva predmeta, C-430-431/93 *Van Schijndel* i C-312/93 *Peterbroeck*, Evropski sud potvrdio je da domaća procesna pravila ne smeju da stoje na putu delotvornosti postupka prethodnog pitanja, ali je dodao da se takva ograničenja ipak mogu prihvatiti ako se mogu opravdati legitimnim razlozima prihvatljivim u kontekstu domaćeg i evropskog pravnog poretka. Konkretno pravilo koje je rezultat ovih predmeta jeste da nacionalni sud mora postaviti pitanja prava Zajednice na sopstvenu inicijativu, i proslediti ih Evropskom sudu ako ga nacionalno pravo obavezuje da postavlja pitanja nacionalnog prava *ex officio*, ili ako ga nacionalno pravo na to samo ovlašćuje. S druge strane, ako nacionalni pravni sistem ne dozvoljava sudu da na sopstvenu inicijativu postavlja pravna pitanja, tada sudija nije obavezan na sopstvenu inicijativu postaviti ni pitanja evropskog prava, pod uslovom da se takvo pravilo može opravdati u kontekstu domaćeg i evropskog prava.

Postupak prethodnog pitanja služi da pomogne upravo onom sudiji koji rešava predmet da donese odluku, zato sudija može da traži tumačenje samo u svoju korist, a ne u ime i za račun nekog drugog ili zbog opšteg ili akademskog interesa. To znači da samo sudija pred kojim se u trenutku postavljanja pitanja postupak odvija može postaviti pitanje. Ako je zaključio postupak, bez mogućnosti da ga na svoju inicijativu ponovo otvori, čak i ako je moguća žalba na njegovu odluku, ali pred drugim sudijom, Evropski sud se neće smatrati nadležnim da odgovori na pitanje (predmet 338/85 *Pardini*).

Važno pitanje je i ko odlučuje da li je odgovor na postavljeno pitanje tumačenja Evropskog prava nužno u rešavanju predmeta (predmet *Foglia v Novello II* 244/80). Do predmeta *Foglia* smatralo se da nacionalni sudovi

odlučuju da li će uputiti pitanje, a Evropski sud pravde donosi odluku, odnosno prethodno mišljenje. Nakon ovog slučaja, Evropski sud pravde više nije bio primalac zahteva nacionalnih sudova, koji je dužan da donosi odluke bez obzira na to koja su pitanja postavljena, već da može, kao i svi drugi sudovi, prvo da odlučuje o svojoj nadležnosti.³⁸

Sudska kontrola prethodnog pitanja, odnosno da li je odgovor nužan nacionalnom sudiji, postala je u osamdesetim godinama još jača. Osim odbacivanja zahteva jer, po mišljenju Suda, postavljeno pitanje nije bilo relevantno za rešavanje spora (npr. predmet C-343/90 *Laurenço Dias*), ili je hipotetičko (npr. predmet C-83/91 *Meilicke*), Evropski sud počeo je negirati nadležnost i kad nacionalni sud nije predstavio dovoljno informacija o faktičnoj ili pravnoj pozadini spora koji rešava (npr. predmet C-307/95 *Max Mara*). Obrazloženje za to bilo je da nedostatak informacija onemogućava Evropski sud da proveriti da li je pitanje prava EU uopšte relevantno za rešavanje domaćeg predmeta, ili pak onemogućava Evropski sud da nacionalnom sudu da 'koristan' odgovor.

Obaveza podnošenja zahteva za tumačenje

Na osnovu trećeg paragrafa člana 267 UFEU, sudovi poslednje instancije ne mogu birati da li da postave prethodno pitanje Evropskom sudu ako je odgovor na njega nužan da bi rešili spor. Oni moraju podneti zahtev.

Da li je neki sud – sud poslednje instancije jeste pitanje koje se rešava u kontekstu konkretnog predmeta. Tako je, na primer, u predmetu *Costa v ENEL*, Evropski sud smatrao da je *Giudice conciliatore* sud poslednje instancije u smislu paragrafa 3, iako je protiv odluka tog suda obično postojalo pravo žalbe. Međutim, u predmetu u pitanju to nije bilo tako, jer se radilo o sporu vrlo male vrednosti, tako da je Evropski sud smatrao da se radi o sudu protiv čijih odluka nisu dozvoljene žalbe.³⁹

Međutim, čak i kad je u predmetu relevantno neko pravilo prava EU, postoje dve situacije koje oslobađaju sudove poslednje instancije obaveze podnošenja zahteva u postupku prethodnog pitanja (predmet *CILFIT*)⁴⁰. Nacionalni sudovi mogu smatrati da je odgovor na pitanje jasan tako da nije potrebno upućivati zahtev Evropskom sudu. Nacionalni sudovi u prošlosti su odbijali da se obraćaju Evropskom sudu iz ovog razloga.⁴¹ U predmetu *CLIFIT*

³⁸ Paragraf 19 u predmetu *Foglia v Novella II*.

³⁹ Predmet 6/64 (1964) ECR 585, 592.

⁴⁰ Predmet 283/81 *Srl CLIFIT and Lanificiodi Gavardo SpA v. Ministry of Health* (1982), ECR 3451.

⁴¹ Videti *Re Societe des Petroles Shell-Berre* (1964) CMLR 462.

postalo je jasno da nacionalni sudovi mogu uputiti zahtev za prethodnim pitanjem na sopstvenu inicijativu i kada stranke u postupku to nisu predložile.

Prihvatanje tzv. *acte claire* doktrine u predmetu *CILFIT* bila je, prema nekim komentatorima, reakcija Evropskog suda na već postojeću praksu najviših sudova nekih država članica da izbegavaju podnošenje zahteva za tumačenje Evropskom sudu. Mišljenja se, međutim, razlikuju u pogledu ciljeva koje je Evropski sud hteo postići presudom u predmetu *CILFIT*, kao i po posledicama te presude. Uslovi definisani u *CILFIT* predmetu omogućavaju da nacionalni sudovi ne izbegavaju podnošenje zahteva kao *acte claire* ukoliko nisu potpuno sigurni u tumačenje norme, iako se mora imati na umu da nacionalni sudovi mogu tumačiti ove uslove veoma različito.⁴²

Doktrina *acte claire* primenjuje se samo na postupak prethodnog pitanja za tumačenje prava EU, a ne i u postupku prethodnog pitanja za ocenu valjanosti. Ako postoji mogućnost da je neki akt EU nevaljan, Evropski sud je od predmeta 314/85 *Foto-Frost* uspostavio svoju isključivu nadležnost da to utvrdi. Stoga svi nacionalni sudovi imaju obavezu podneti zahtev za ocenu valjanosti Evropskom sudu, a ta obaveza postoji čak i ako je sasvim jasno da je akt EU u pitanju nevaljan (predmet C-461/03 *Gaston Schul*).

Dejstva prethodnih odluka o tumačenju prava EZ

U *CILFIT*-u (paragraf 13), Evropski sud je ponovio tvrdnju iz ranije odluke u predmetu *Da Costa*.⁴³ Nacionalni sud može da se obrati Evropskom sudu i u slučajevima kada je Evropski sud već odlučivao o tom pitanju ako su u zahtevu istaknuti neki novi faktori ili argumenti. Na ovaj način u predmetu *Da Costa* uvedeni su efekti sistema precedentnog prava, što je razvijano i kasnijim presudama Evropskog suda.

Imajući na umu da sudovi nižih instancija imaju diskreciono ovlašćenje da odluče da li da upute zahtev Evropskom sudu, imaju i mogućnost da samostalno tumače pravo EU.

U predmetu 43/75 *Defrenne II*, Evropski sud je prvi put ograničio vremensko dejstvo svoje interpretativne presude na buduće predmete i one koji su u toku. To je opravdao razlozima finansijske prirode.

⁴² T. Tridimas, *Knocking on Heavens's Door: Fragmentation, Efficiency and Defiance in the Preliminary Ruling Procedure*, 2003, 40 CMLRev. 9, str. 41-44.

⁴³ Predmet 28-30/62 *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer and Hoechst-Holland NV v. Nederlandse Belastingadministration*, (1963) ECR 31.

Hitan prethodni postupak (PPU)

Iako je Evropski sud poslednjih godina popravio svoju efikasnost, postupak prethodnog pitanja još uvek dugo traje. Prema statističkim podacima za 2008. godinu, prosečno trajanje tog postupka bilo je 16 meseci. Pri tome treba imati na umu da je tih 16 meseci samo deo celog postupka koji se odvija pred nacionalnim sudom. Postoje situacije u kojima je neprihvatljivo da osoba koja se nalazi pred sudom čeka toliko dugo. Tako je, na primer, u slučaju kad se lice nalazi u pritvoru ili u zatvoru, ili se odlučuje o pravu starateljstva nad detetom.

Sa uvođenjem ovlašćenja EU u pitanjima pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, problem predugog trajanja postupaka pred Evropskim sudom postao je još naglašeniji. Iz tog je razloga Evropski sud predložio uvođenje hitnog postupka prethodnog pitanja, poznatog pod skraćenicom PPU (od francuskog *procédure préliminaire d'urgence*). Postupak je uređen članom 23a Statuta Suda i članom 104b Pravila postupka Suda. Kad je uveden, njegova primena ograničena je na treći stub i pitanja tumačenja koja se pojave u kontekstu dosadašnje Glave IV Ugovora o EZ o vizama, azilu i migracijama. Postupak se primenjuje u hitnim stvarima i omogućuje mnogo brže odlučivanje u Sudu. To se postiže dodeljivanjem zadatka tumačenja sudskom veću određenom za hitni postupak i propuštanjem nekih faza uobičajenog postupka, skraćivanjem rokova, kao i propuštanjem prevođenja nekih dokumenata koji se u uobičajenom postupku moraju prevesti na sve jezike EU tokom trajanja postupka. Postupak ne bi smeo trajati duže od dva meseca, a do danas, u četiri odlučena predmeta poštovao se taj rok.

O hitnom prethodnom postupku Evropski sud sastavio je posebno uputstvo za nacionalne sudove, koje je danas integrisano u Uputstvo.

Lisabonski ugovor je u tekst odredbe koja uređuje postupak prethodnog pitanja uneo novi, četvrti paragraf. On zahteva hitnost ako zahtev u prethodnom postupku dolazi od nacionalnog suda iz postupka koji se vodi u vezi s licem u pritvoru. Hitnost se traži bez obzira na to da li se radi o pitanju krivične saradnje između sudova, azilu ili migraciji. Drugim rečima, hitnost se traži bez obzira na to kojeg dela prava EU se traži tumačenje. U tom smislu zahtev za primenu hitnog postupka u Lisabonskom ugovoru širi je od do sada primenjivanog PPU. S druge strane, član 267(4) UFEU govori samo o postupku u vezi s licem koje se nalazi u pritvoru, te je u tom smislu uži od dosadašnje primene PPU. Da li će se i kako postojeći PPU prilagoditi ne bi li zadovoljio zahteve izmenjenog člana 267 UFEU, tek preostaje da se vidi.

Budućnost prethodnog postupka

Kako je pravni sistem EU danas u ustavnom smislu mnogo zreliji, postavlja se pitanje treba li nešto menjati u strukturi sudskog sistema Evropske unije. Pored ostalih predloga, nalazi se i jedan koji predlaže stvaranje apelacionog sistema, tako da Evropski sud postane žalbeni sud za odluke nacionalnih sudova u pitanjima prava EU.

Postoje i predlozi da se Evropski sud ovlasti da kontroliše broj predmeta o kojima odlučuje, tako da stekne mogućnost da odbije da odlučuje o nebitnim predmetima, a posveti se onim bitnim. Takođe, danas u Sudu nema izdvojenih mišljenja sudija, pa sve presude prema javnosti izgledaju kao jednoglasne presude celog suda. Postoje i predlozi da se dozvole izdvojena mišljenja.

Lisabonski ugovor nije uneo bitne sadržajne promene u prethodni postupak. Stoga ne treba očekivati da će se u skorijoj budućnosti ovlašćenje Suda i njegov odnos s nacionalnim sudovima bitnije izmeniti.

III Izabrane sudske odluke

Predmet 26/62, Van Gend en Loos, [1963] ECR 1

Preduzeće *Van Gend en Loos* uvezlo je određenu količinu *ureaformaldehida* (UFD) iz Nemačke u Holandiju. Pri uvozu je naplaćena carina u iznosu od osam odsto vrednosti robe. Odluka se zasnivala na holandskoj carinskoj tarifi koja je stupila na snagu 1960. (nakon stupanja na snagu Ugovora o EEZ). Kao posledica primene nove carinske tarife, carina je povećana sa tri procenta na osam odsto. Do povećanja nije došlo zbog povećanja carinskih stopa, već zbog prebacivanja UFD iz jednog carinskog razreda u drugi. Na taj način nije povećana carinska stopa na uvoz UFD, već je UFD prebačen u drugi carinski razred u kojemu se primjenjuje viša carinska stopa. *Van Gend en Loos* pokrenuo je postupak pred holandskim carinskim sudom (*Tarief-commissie*) tražeći poništenje odluke carinske uprave, pri čemu se pozivao na tadašnji član 12. Ugovora o EEZ. Navedeni član propisivao je sledeće:

„Države članice će se suzdržati od međusobnog uvođenja novih carina na uvoz (...) i od povećanja onih koje se već primjenjuju u njihovoj međusobnoj trgovini.“

Carinski sud pokrenuo je prethodni postupak pred Evropskim sudom na osnovu člana 177 Ugovora o EEZ. Ta pravna norma danas je sadržana u članu 234 UEZ. Pri tome je od ES zatražio tumačenje člana 12 Ugovora o EEZ i postavio mu slijedeća pitanja:

„1. Ima li član 12 Ugovora o EEZ direktnu primenu na području države članice, odnosno mogu li se državljani takve države, na osnovu tog člana, pozivati na zaštitu subjektivnih prava koja su sudovi dužni štiti?“;

„2. U slučaju da je odgovor pozitivan, predstavlja li primena uvozne carine od osam odsto na uvoz *ureaformaldehida* poreklom iz SR Nemačke, koja je naplaćena tužiocu u postupku pred nacionalnim sudom, nezakonito povećanje carine u smislu člana 12 Ugovora o EEZ, ili je reč o razboritoj promeni carine primenjive pre 1. marta 1960. godine koju, iako je urodila povećanjem s aritmetičke tačke gledišta, svejedno ne treba smatrati zabranjenom prema članu 12.“

Tekst odluke Evropskog suda

Prvo pitanje

Nadležnost suda

1. Vlade Holandije i Belgije osporavaju nadležnost suda na osnovu činjenice da se prethodno pitanje ne odnosi na tumačenje, već na primenu Ugovora u kontekstu ustavnog prava Holandije, tvrdeći da ovaj sud nije nadležan odlučivati u takvom slučaju; postavljaju pitanje imaju li odredbe Ugovora o EEZ prednost pred zakonodavstvom Holandije, ili pred drugim ugovorima koje je Holandija zaključila, i koji su inkorporirani u holandsko nacionalno pravo. Kako se ističe, rešenje takvog problema spada u isključivu nadležnost nacionalnih sudova, u skladu s odredbama članova 169 i 170 Ugovora.

2. Međutim, u ovom predmetu od Suda nije zatraženo da odluči o primeni Ugovora prema načelima nacionalnog prava Holandije, što ostaje zadatak nacionalnih sudova, već je od njega zatraženo da, u skladu s tačkom (A) prvog paragrafa člana 177 Ugovora, tumači domašaj primene člana 12 Ugovora, u okviru konteksta prava Zajednice, upućujući na njegova dejstva prema pojedincima. Stoga je navedeni argument pravno neosnovan.

3. Nadalje, vlada Belgije navodi da Sud nije nadležan zbog toga što, bez obzira na to kakav odgovor na prvo postavljeno pitanje Carinskoga suda dao, takav odgovor ne može imati nikakvu važnost za postupak koji se vodi pred Carinskim sudom.

4. Međutim, da bi Sud u ovom slučaju mogao imati nadležnost, nužno je samo da se postavljeno pitanje jasno odnosi na tumačenje Ugovora. Razlozi koje je mogao navesti nacionalni sud da postavi određena pitanja, kao i važnost koju takav sud pripisuje takvim pitanjima u kontekstu predmeta koji rešava, isključeni su iz sudskog nadzora koji obavlja Evropski sud. Iz teksta pitanja koja su nam upućena proizlazi da se ona odnose na tumačenje Ugovora. Ovaj sud stoga ima nadležnost da odgovori na njih. Ovaj je argument stoga takođe neosnovan.

O meritumu predmeta

5. Prvo pitanje koje upućuje Carinski sud jeste ima li član 12 Ugovora direktnu primenu u nacionalnom pravu u smislu da građani država članica mogu na osnovu tog člana postavljati zahtev na prava koja nacionalni sud mora štiti.

6. Da bi se utvrdilo mogu li odredbe nekog međunarodnog ugovora imati tako široka dejstva, nužno je razmotriti duh, opštu shemu i tekst tih odredaba.

7. Cilj Ugovora o EEZ jeste da se uspostavi zajedničko tržište čije je funkcionisanje od direktnog interesa za stranke u Zajednici. To implicira da je ovaj ugovor više od ugovora koji stvara tek uzajamne obaveze između država koje su mu stranke. To proizlazi iz preambule Ugovora, koja se poziva ne samo na vlade već i na narode. To je takođe još preciznije potvrđeno osnivanjem institucija kojima su dodeljena suverena prava, što utiče ne samo na države članice, već i na njihove građane. Nadalje, mora se primetiti da su državljani država članica koje su udružene u Zajednicu pozvani da sarađuju u funkcionisanju Zajednice posredstvom Evropskog parlamenta i Ekonomskog i socijalnog saveta.

8. Pored toga, zadatak koji Evropskom sudu dodeljuje član 177, čiji je cilj da se osigura jedinstveno tumačenje Ugovora od strane nacionalnih sudova, potvrđuje da su države prihvatile da pravo Zajednice ima autoritet na koji se njihovi građani mogu pozivati pred tim sudovima.

9. Zaključak koji se iz toga izvodi jeste da Zajednica predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava, u čiju su korist države ograničile svoja suverena prava, u ograničenim područjima, i čiji su subjekti ne samo države članice već i njihovi građani.

10. Nezavisno od zakonodavstva država članica, pravo Zajednice je ne samo da propisuje obaveze za pojedince, već je zamišljeno i da im dodjeljuje prava koja su postala delom njihovog pravnog nasleđa. Ta prava nastaju ne samo kada su izričito propisana Ugovorom, već i na osnovu obaveza koje Ugovor, na jasno određen način, propisuje pojedincima, državama članicama i institucijama Zajednice.

11. S obzirom na opštu shemu Ugovora u odnosu na carine i takse s istovrsnim dejstvom, valja naglasiti da član 9, koji Zajednicu zasniva na carinskoj uniji, kao jednu od svojih bitnih odredaba uključuje zabranu takvih carina i taksi. Ta odredba nalazi se na početku dela Ugovora koji određuje „osnove Zajednice.“ Pomenuta odredba primenjena je i objašnjena članom 12.

12. Tekst člana 12 sadrži jasnu i безусловnu zabranu koja nije pozitivna već negativna obaveza. Ta obaveza nije kvalifikovana nikakvom rezervom država članica koja bi njenu primenu učinila zavisnom od donošenja pozitivnih zakonodavnih mera nacionalnog prava. Sama priroda ove zabrane čini je idealno prilagođenom da bi mogla proizvoditi direktno dejstvo u pravnim odnosima između država članica i njihovih subjekata.

13. Primena člana 12 ne iziskuje nikakvu zakonodavnu intervenciju država članica. Činjenica da su adresati obaveze ovoga člana države članice koje su time podvrgnute negativnoj obavezi ne implicira da njihovi građani ne mogu imati korist od takve obaveze.

14. Dodatno, argument koji se zasniva na članovima 169 i 170 Ugovora, koji su isticale tri vlade koje su podnele svoja zapažanja Sudu u podnescima, pogrešno je postavljen. Činjenica je da ti članovi Ugovora ovlašćuju Komisiju i države članice da podnesu tužbu Sudu protiv država koje nisu ispunile svoje obaveze iz Ugovora, ali to ne znači da se pojedinci ne mogu pozivati na te iste obaveze, ukoliko bude takva prilika, pred nacionalnim sudom. Činjenica da Ugovor daje Komisiji mogućnost da osigura da obaveze propisane Ugovorom budu ispunjene ne isključuje mogućnost da se pojedinci pozivaju na povrede tih istih obaveza u tužbama koje podnose nacionalnim sudovima.

15. Ograničenje pravne zaštite zbog povrede člana 12 od strane država članica na postupke koji se vode na osnovu članova 169 i 170 otklonilo bi svaku direktnu pravnu zaštitu subjektivnih prava njihovih državljana. Postoji rizik da bi pokretanje postupka koji se vodi na osnovu tih članova bilo neefikasno ukoliko bi se takav postupak pokrenuo nakon primene nacionalne mere suprotne odredbama Ugovora.

16. Srčanost pojedinaca koji štite svoja prava predstavlja efikasan pravni nadzor, pridodan nadzoru zasnovanom na članovima 169 i 170 i dodeljen na brigu Komisiji i državama članicama.

17. Iz rečenoga proizlazi da, prema duhu, opštoj shemi i tekstu ugovora, član 12 treba tumačiti na način da on proizvodi direktno dejstvo i stvara subjektivna prava koja nacionalni sudovi moraju štiti.

Drugo pitanje

Nadležnost Suda

18. Na osnovu primedbi belgijske i holandske vlade, tekst ovog pitanja, čini se, zahteva, i to pre nego što se na njega odgovori, ocenu Suda o carinskoj klasifikaciji *ureaformaldehida* uvezenog u Holandiju. O toj klasifikaciji *Van Gend & Loos* i inspektor za carine i trošarine u *Zaandamu* imaju različito shvatanje, s obzirom na carinsku tarifu iz 1947. godine. Ovo pitanje, jasno, ne poziva na tumačenje Ugovora, već se tiče primene holandskih carinskih propisa na klasifikaciju *aminoplasta*, što je izvan nadležnosti koja je Evropskom sudu dodeljena na osnovu tačke (A), prvog paragrafa, člana 177.

19. Iz tog razloga Sud nema nadležnost da razmatra prethodno pitanje koje mu je uputio Carinski sud.

20. Međutim, stvarno značenje pitanja koje je uputio Carinski sud jeste da li je, pravno gledano, stvarno povećanje carine koja se obračunava na određeni proizvod kao rezultat nove klasifikacije proizvoda, što proizlazi iz pro-

mene njegovog carinskog opisa, suprotno zabrani propisanoj članom 12 Ugovora.

21. Posmatrano na taj način, postavljeno pitanje odnosi se na tumačenje te odredbe Ugovora, preciznije na značenje koje treba pridati konceptu carina koje su se primenjivale pre nego što je Ugovor stupio na snagu. Stoga je sud nadležan da donese odluku o tom pitanju.

O meritumu predmeta

22. Iz teksta i opšte sheme člana 12 Ugovora proizlazi da, kako bi se utvrdilo jesu li carine ili takse sa istovrsnim dejstvom bile povećane suprotno zabrani sadržanoj u rečenom članu, mora voditi računa o carinama i taksama koje su se stvarno primenjivale na dan stupanja na snagu Ugovora. Nadalje, s obzirom na zabranu iz člana 12 Ugovora, takvo nezakonito povećanje može proizići iz promene carina koje dovode do klasifikacije proizvoda u razred koji je jače ocarinjen, pa time i do stvarnog povećanja carinske stope.

23. Od male je važnosti na koji je način povećanje carine nastupilo, kada je, pošto je Ugovor stupio na snagu, isti proizvod u istoj državi članici bio opterećen višim iznosom carine.

24. Primena člana 12, u skladu s gorenavedenom tumačenjem, ulazi u nadležnost nacionalnog suda, koji mora ispitati da li je proizvod koji se carini, u ovom slučaju *ureaformaldehyd*, koji potiče iz SR Nemačke, ocarinjen na osnovu carinskih mera koje je uvela Holandija, a koje propisuju višu carinu od one koja se primenjivala 1. januara 1958. godine.

25. Sud nije nadležan da proverava valjanost sukobljenih shvatanja koja su mu podneta o tom pitanju, tako da o njima moraju odlučiti nacionalni sudovi.

Predmet 6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585

U ovome predmetu Evropski sud utvrdio je načelo nadređenosti prava Zajednice u odnosu na nacionalno pravo. Takođe, u ovom predmetu, nakon predmeta *Van Gend en Loos*, dodatno su definisane odrednice „novog pravnog poretka“.

Opšti pravobranilac (*Advocat Generales*) iz Milana (*Giudice Conciliatore*) zastao je s postupkom i uputio Evropskom sudu na osnovu člana 177 EEZ [sada 234 UEZ] pitanja vezana za tumačenje odredbi UEZ o državnim monopolima komercijalne prirode. Spor je nastao kada je Flaminio Costa odbio da plati jedan bagatelni račun za potrošnju električne energije obrazlažući to tvrdnjom da je nacionalizacija italijanskih preduzeća za proizvodnju i distribuciju električne energije bila suprotna odredbama Ugovora o EEZ, kojima se zabranjuju državni monopoli komercijalnog karaktera.

Tekst presude

1. Na osnovu rešenja od 16. januara 1964. koje je ispravno dostavljeno sudu, opšti pravobranilac iz Milana, uzimajući u obzir član 177 [sada 234] Ugovora od 25. marta 1957. godine o osnivanju EEZ, koji je inkorporiran u italijansko pravo Zakonom br. 1203 od 14. oktobra 1957. godine, i uzimajući u obzir tvrdnju da su Zakon br. 1643 od 6. decembra 1962. i Predsednički dekreti doneti za njegovu primenu suprotni članovima 102, 93, 53 i 37 spomenutog ugovora, zastao je s postupkom i odlučio da se sudski spis dostavi Evropskom sudu.

O primeni člana 177 [Ugovora o EEZ, sada Čl. 234 Ugovora o EZ]

O prigovoru da je namera koja stoji iza pitanja da se uz pomoć člana 177 dobije odluka o usklađenosti nacionalnog prava s ugovorom

2. Na osnovu ovog člana, nacionalni sudovi protiv čijih odluka, kao što je to slučaj u ovom predmetu, ne postoji pravno sredstvo, moraju se obratiti Evropskom sudu, koji može doneti odluku o prethodnom pitanju tumačenja Ugovora uvek kada mu se takvo pitanje postavi. Ta odredba ne daje Sudu nadležnost da primenjuje Ugovor na konkretan slučaj, niti da odlučuje o valjanosti odredbi nacionalnog prava u odnosu na Ugovor, kao što bi to mogao učiniti na osnovu člana 169.

3. Međutim, Sud je ovlašćen da iz neprikladno formulisanog pitanja nacionalnog suda izdvoji ona pitanja koja se tiču tumačenja Ugovora. Posledično, Sud mora doneti odluku ne o pravovaljanosti italijanskog zakona u odnosu na Ugovor, već samo o tumačenju gorepomenutih članova u kontekstu pravnih pitanja koja je naveo opšti pravobranilac.

O prigovoru da tumačenje nije potrebno

4. Prigovara se da je milanski sud zatražio tumačenje Ugovora koje nije potrebno za rešenje spora o kojemu odlučuje.

5. S obzirom na to da je član 177 zasnovan na jasnoj podeli funkcija između nacionalnih sudova i Evropskog suda, on ne može ovlastiti Evropski sud da utvrđuje činjenice spora, niti da kritikuje osnovu i svrhu zahteva za tumačenje.

O prigovoru da sud ima obavezu da primeni nacionalno pravo

6. Italijanska vlada ističe da je zahtev opšteg pravobranioca apsolutno nedopušten zato što nacionalni sud koji ima obavezu da primeni nacionalno pravo ne sme koristiti pravno sredstvo iz člana 177.

7. Za razliku od običnih međunarodnih ugovora, Ugovor o EEZ stvorio je sopstveni pravni sistem koji je, stupanjem Ugovora na snagu, postao sastavni deo pravnih sistema država članica i koji su njihovi sudovi obavezni da primenjuju.

8. Stvarajući Zajednicu na neodređeni vremenski raspon, sa sopstvenim institucijama, osobenošću, pravnim nadležnostima, nadležnošću zastupanja na međunarodnom nivou i, posebno, stvarnim ovlašćenjima koja proizlaze iz ograničavanja suverenosti ili prenosa ovlašćenja sa država na Zajednicu, države članice ograničile su svoja suverena prava, doduše unutar ograničenog broja područja, i tako su stvorile pravni sistem koji obavezuje kako njihove državljane tako i njih same.

9. Integracija odredbi koje proizlaze iz regulative Zajednice u zakone država članica te, opštije, odredbe i duh Ugovora, logično uskraćuju mogućnost državam članicama da daju prednost jednostranoj i naknadnoj meri pred pravnim sistemom koji su prihvatile na osnovu reciprociteta. Takva mera ne može biti protivna tom pravnom sistemu.

10. Izvršna snaga prava Evropske zajednice ne može se razlikovati od jedne države do druge zbog pridržavanja naknadnih domaćih zakona, a da to ne ugrozi ostvarenje ciljeva Ugovora navedenih u članu 5(2) i dovede do diskriminacije koja je zabranjena članom 7.

11. Obaveze preuzete Ugovorom o osnivanju Zajednice ne bi bile bezuslovne, već samo uslovne kada bi mogle biti dovedene u pitanje naknadnim

zakonodavnim aktima potpisnica. Tamo gde Ugovor daje pravo državama članicama da deluju jednostrano, to se navodi u jasnim i preciznim odredbama (na primer članovi 15, 93 (3), 223, 224 i 225). Zahtevi država članica za dopuštanjem da se odstupi od Ugovora podležu posebnom postupku odobrenja (na primer članovi 8(4), 17(4), 25,26,73, treći podstav člana 93 (2) i 226) koji bi izgubio svoju svrhu kada bi države članice mogle odbaciti svoje obaveze pomoću običnog zakona.

12. Prvenstvo (engl. *precedence*) prava Zajednice potvrđeno je članom 189, kojim je uredba „obavezujuća“ i „direktno primenjiva u svim državama članicama“. Ova odredba, koja ne podleže nikakvom ograničenju, bila bi besmislena kada bi neka država mogla jednostrano poništiti njene učinke pomoću zakonske mere koja bi mogla imati jaču pravnu snagu od prava Zajednice.

13. Iz svega navedenoga sledi da pravo koje proizlazi iz Ugovora, tog nezavisnog izvora prava, ne bi moglo, zbog svoje posebne i originalne prirode, biti zamenjeno domaćim zakonskim odredbama bez obzira na to kako su one formulisane, a da pri tome ne izgubi svoj karakter prava Zajednice te da se ne dovede u pitanje sam pravni osnov Zajednice.

14. Prenos prava i obaveza koji proizlaze iz Ugovora s pravnih sistema država članica na pravni sistem Zajednice povlači za sobom trajno ograničenje njihovih suverenih prava, nad čime ne može prevladati naknadni jednostrani akt koji nije u skladu s pojmom Zajednice. U skladu s tim, član 177 mora se primeniti bez obzira na bilo koji domaći zakon svaki put kada se pojave pitanja koja se odnose na tumačenje Ugovora.

Predmet 106/77 Simmenthal II [1978] ECR 629

U ovome predmetu Evropski sud razjasnio je koje su posledice direktnog dejstva i nadređenosti evropskog prava za nacionalne sudove, to jest šta mora učiniti nacionalni sud kada se suoči s normom nacionalnog prava koja je suprotna pravu Zajednice s direktnim dejstvom.

Činjenice su sledeće: Pretore iz mesta Susa zatražio je od Evropskog suda da tumači odredbe Uredbe 805/68 o zajedničkom tržištu govedine i teletine. Pošto je dobio odgovor Evropskog suda, Pretore je odlučio da su takse propisane italijanskim zakonom suprotne pravu Zajednice i zahteva od Ministarstvu finansija povraćaj uplaćenih taksi s kamatom. Ministarstvo finansija uložilo je žalbu. Pretore je zaključio da pravni problem koji rešava uključuje sukob prava Zajednice i nacionalnog prava koje je doneto kasnije od normi evropskog prava. O tom pitanju već je bio odlučivao Ustavni sud Italije, koji smatra da je pitanje usklađenosti italijanskog prava s međunarodnim pravom pitanje ustavnosti o kojem treba da odlučuje Ustavni sud. Drugim rečima, Ustavni sud Italije smatra da je obaveza redovnih sudova da postave pitanje ocene ustavnosti pred ustavnim sudom, da bi mogli izuzeti iz primene normu nacionalnog prava. Nesiguran u ispravnost odluke Ustavnoga suda, Pretore upućuje Evropskom sudu pitanje tumačenja Ugovora o EZ.

Tekst presude

1. Rešenjem od 28. jula 1977. godine, koje je Sud otpremio 29. avgusta 1977. godine, Pretore iz Suse uputio je Sudu na odlučivanje, na osnovu člana 177 [sada 234] Ugovora o EEZ [sada Ugovor o EZ], dva pitanja koja se odnose na načelo direktne primene prava Zajednice, kako je propisano članom 189 [sada 249] Ugovora, u svrhu određivanja dejstva tog načela u situaciji kada je pravilo prava Zajednice u neskladu s naknadno donetom odredbom nacionalnog prava.

2. Prikladno je upozoriti na činjenicu da je u ranijoj fazi postupka Pretore zatražio od Suda prethodno mišljenje o pitanjima koja su bila osmišljena da mu omoguće da donese odluku o pitanju da li su veterinarske i zdravstvene takse koje se naplaćuju na uvoz govedine i teletine na osnovu pročišćenog teksta italijanskih veterinarskih i javnozdravstvenih zakona, čija je stopa poslednji puta utvrđena u prilogu Zakona br. 1239 od 30. decembra 1970. (*Gazzeta ufficiale* No. 26 od 1. februara 1971.), u skladu sa Ugovorom i određenim uredbama, posebno sa Uredbom Saveta (EEC) br. 805/68 od 27. juna 1968. o Zajedničkoj organizaciji tržišta govedinom i teletinom (O. J. posebno englesko izdanje 1968. (I) str. 187).

3. Uzimajući u obzir odgovore koje je Sud dao u odluci od 15. decembra 1976. u predmetu 3/76 (*Simmenthal s.p.a. v. Italian Minister for Finance*, [1976] ECR 1871), Pretore je odlučio da propisivanje taksi o kojima je reč nije u skladu s odredbama prava Zajednice, pa je naredio Državnoj finansijskoj upravi da vrati nezakonito ubrane i naplaćene takse, zajedno s kamatama.

4. Protiv tog rešenja Državna finansijska uprava podnela je žalbu.

5. Uzimajući u obzir argumente koje su isticale stranke tokom žalbenog postupka, Pretore je odlučio da se u sporu radi o sukobu između određenih pravila prava Zajednice i naknadno donetog nacionalnog zakona, tačnije Zakona br. 1239/70.

6. Ukazao je da za rešenje spora takve vrste, prema nedavno donetim odlukama italijanskog Ustavnog suda (presude br. 232/75 i 205/76), pitanje usklađenosti zakona sa članom 11 Ustava mora biti upućeno Ustavnom sudu.

7. Uzimajući u obzir dobro utvrđenu praksu Evropskog suda o primeni prava Zajednice u pravnim sistemima država članica i probleme koji bi mogli nastati ukoliko bi nacionalni sud na sopstvenu inicijativu odlučio da zakon koji sprečava punu pravnu snagu i učinak prava Zajednice nije primenjiv, Pretore je Sudu uputio dva pitanja:

(A) S obzirom na to da u skladu sa članom 189 [sada 234] ugovora o EEZ [sada EZ], i u skladu sa utvrđenom praksom Suda Evropskih zajednica, direktno primenjive odredbe prava Zajednice moraju imati potpun, celovit i jednak učinak u pravnim sistemima država članica kako bi se zaštitila subjektivna prava stvorena u korist pojedinaca, bez obzira na bilo kakva nacionalna pravna pravila ili praksu država članica, treba li domašaj navedenih odredbi tumačiti tako da svaka naknadno doneta nacionalna mera koja je u sukobu s tim odredbama [prava Zajednice] mora biti zanemarena, bez čekanja na uklanjanje tih mera od strane nadležnog nacionalnog zakonodavca (derogacija) ili neke druge ustavom određene vlasti (proglašenje neustavnosti), posebno u slučaju druge alternative gde, s obzirom na to da nacionalno pravo ima puno dejstvo sve dok nije oglašeno neustavnim, nije moguće primenjivati pravo Zajednice, i osigurati da je ono potpuno i jedinstveno primenjeno, i na taj način zaštititi subjektivna prava stvorena u korist pojedinaca?

(B) Kao nastavak prvog pitanja, u okolnostima gde pravo Zajednice priznaje da zaštita subjektivnih prava nastalih kao rezultat direktne primene odredaba prava Zajednice može biti odložena dok se od strane nadležnih nacionalnih vlasti ne ukinu odredbe nacionalnog prava koje su mu suprotne, treba li takvo ukidanje u svim slučajevima da ima retroaktivno dejstvo, tako da se izbegnu štetne posledice na subjektivna prava?

Podnesci sudu

8. Zastupnik italijanske vlade u svojim usmenim primedbama ukazuje Sudu na odluku Ustavnog suda Italije br. 163/77 od 22. decembra 1977. godine, koja je doneta povodom pitanja ustavnosti koja su postavili sudovi u Milanu i Rimu. Tim odlukama odlučeno je da određene odredbe Zakona br. 1239 od 30 decembra 1970. godine, uključujući i one u kojima je reč u postupku koji vodi Pretore iz Suse, nisu u skladu sa Ustavom.

9. Predlaže se zaključak da, s obzirom na to da su sporne odluke ukinute odlukom o neustavnosti, pitanja koja postavlja Pretore više nisu bitna, i više nije potrebno na njih davati odgovor.

10. U vezi s tim pitanjem treba imati na umu da, u skladu sa svojom ustaljenom praksom, Evropski sud smatra da je zahtev za prethodno pitanje na osnovu člana 177. Ugovora valjano podnet, tako dugo dokle god ga ne povuče sam sud koji ga je uputio, ili dok njegovu odluku ne ukine viši sud na osnovu žalbe.

11. Presuda na koju se upućuje, doneta u postupku koji ni na jedan način nije povezan s postupkom koji je dao povoda za upućivanje prethodnog pitanja ovom sudu, ne može dovesti do takvog rezultata, i Sud ne može utvrđivati njene posledice po treću stranu.

12. Prethodni prigovor koji upućuje Vlada Italije mora biti odbijen.

Meritum predmeta

13. Glavna svrha prvog pitanja jeste da se utvrdi koje posledice proizlaze iz direktne primene odredbe prava Zajednice u slučaju njegove neusklađenosti s naknadno donetom zakonskom normom države članice.

14. Direktna primena u takvim okolnostima znači da pravna pravila Zajednice moraju biti u potpunosti i jedinstveno primenjiva u svim državama članicama od dana stupanja na snagu i tako dugo dok su na snazi.

15. Te su odredbe direktan izvor prava i obaveza za sve na koje se odnose, bez obzira na to da li je reč o državama članicama ili pojedincima, ako stranke učestvuju u postupku unutar pravnih odnosa na osnovu prava Zajednice.

16. Ta se posledica isto tako odnosi i na svaki nacionalni sud čiji je zadatak da, kao državno telo države članice, štiti, u predmetima u okvirima svoje nadležnosti, subjektivna prava koja za pojedince nastaju na osnovu prava Zajednice.

17. U skladu s načelom nadređenosti [engl. *precedence*] prava Zajednice, odnos između odredbi Ugovora i direktno primenjivih mera institucija s jedne strane, i nacionalnog prava država članica s druge strane, takav je da te odre-

dbe i mere [prava Zajednice] ne samo da stupanjem na snagu čine suprotnost odredbama nacionalnog prava automatski neprimenjivom već, u meri u kojoj su one integralni i pravno nadređen deo pravnog poretka koji je primenjiv na području svake države članice, takođe sprečavaju valjano prihvatanje novih zakonodavnih mera ukoliko bi one bile u neskladu s odredbama prava Zajednice.

18. Svako priznanje da nacionalne zakonodavne mere, koje zadiru u područje gde Zajednica ima zakonodavna ovlašćenja, ili koje su na drugi način u neskladu s odredbama prava Zajednice, imaju ikakve pravne posledice, bilo bi jednako odricanju efikasnosti obavezama koje su države članice na osnovu Ugovora preuzele bezuslovno i bez mogućnosti opoziva, i to bi ugrozilo osnovne Zajednice.

19. Isti zaključak proizlazi iz strukture člana 177 [234] Ugovora koji propisuje da svaki sud države članice ima pravo da podnese zahtev Sudu, uvek kada smatra da je odluka o prethodnom pitanju tumačenja ili valjanosti koje se odnosi na pravo Zajednice nužna da bi mu omogućilo da donese presudu.

20. Efikasnost te odredbe bila bi narušena ukoliko bi nacionalni sud bio sprečen da primenjuje pravo Zajednice u skladu s odlukom ili praksom [Evropskog] Suda.

21. Iz gorenavedenog sledi da svaki nacionalni sud, u predmetima iz svoje nadležnosti, mora da primenjuje pravo Zajednice u potpunosti i da štiti subjektivna prava koja ono stvara za pojedince, te u skladu sa tim mora izuzeti iz primene svaku odredbu nacionalnog prava koja bi mu mogla biti suprotna, bez obzira na to je li doneta pre ili posle pravnog pravila Zajednice.

22. U skladu s tim, sve odredbe nacionalnog pravnog sistema i svaka zakonodavna, upravna ili sudska praksa koja bi mogla narušiti efikasnost prava Zajednice na način da odrekne nacionalnom sudu koji je nadležan da primeni takvo pravo ovlašćenje da u vreme primene učini sve što je nužno da izuzme iz primene nacionalne zakonske odredbe koje bi mogle sprečiti da pravna pravila Zajednice imaju punu pravnu snagu i dejstvo, suprotni su sa zahtevima koji čine samu suštinu prava Zajednice.

23. To bi bila situacija u slučaju sukoba odredbe prava Zajednice i naknadno donetog nacionalnog zakona, ukoliko bi razjašnjenje spora bilo rezervirano za telo koje ima diskreciono ovlašćenje, različito od suda koji je pozvan da primenjuje pravo Zajednice, pa čak i u slučaju ako bi takva prepreka punoj efikasnosti prava Zajednice bila samo privremenog karaktera.

24. Na prvo pitanje treba odgovoriti da nacionalni sud koji je u okvirima svoje nadležnosti pozvan da primeni odredbe prava Zajednice ima obavezu da prizna puno dejstvo tim odredbama, uskraćujući, na sopstvenu inicijativu, ako je potrebno, primenu svake suprotne odredbe nacionalnog prava, čak ako

je ona doneta i kasnije [od norme prava Zajednice], pa nije potrebno da sud traži ili čeka prethodno stavljanje van snage takve odluke zakonom ili na drugi ustavom propisan način.

25. Bitan deo drugog pitanja tiče se zaštite subjektivnih prava nastalih na osnovu odredbi prava Zajednice, kojima mogu biti suspendovane nacionalne odredbe koje bi mogle biti u suprotnosti s njima, a takvo stavljanje van snage u svakom slučaju imaće neograničeno retroaktivno dejstvo tako da spreči da subjektivna prava o kojima je reč na bilo koji način budu ugrožena.

26. Iz odgovora na prvo pitanje sledi da nacionalni sudovi moraju da štite subjektivna prava koja nastaju na osnovu odredbi pravnog poretka Zajednice, i da nije potrebno da ti sudovi traže ili čekaju stavljanje nacionalnih mera van snage od strane nacionalnih tela koja su za to ovlašćena, ili bilo kakvih nacionalnih mera koje bi mogle otežati direktnu i trenutnu primenu pravila Zajednice.

27. Iz tog razloga drugo pitanje nema svrhe.

Odluka o troškovima

28. Troškovi Vlade Republike Italije i Komisije evropskih zajednica koje su podnele svoje primedbe Sudu ne mogu se nadoknaditi.

29. Budući da je ovaj postupak, u meri u kojoj se to odnosi na stranke u glavnom postupku, po svojoj prirodi tek jedan korak u postupku koji vodi Pretore iz Suse, odluku o troškovima doneće Pretore.

Operativni dio

Sud, dajući odgovor na pitanja koja mu je rešenjem od 28. jula 1977. godine uputio Pretore iz Suse, presuđuje:

Nacionalni sud koji je pozvan, u okvirima svoje nadležnosti, da primeni odredbe prava Zajednice, ima obavezu da prizna puno dejstvo tim odredbama, uskraćujući na sopstvenu inicijativu, ako je potrebno, primenu svake nacionalne pravne norme suprotne odredbama Zajednice, čak ako je nacionalna norma doneta kasnije, i nije potrebno da sud traži ili čeka prethodno stavljanje takvih odredaba van snage zakonom ili na drugi ustavom propisan način.

Predmet 8/74 Procureur du Roi v Benoit and Gustave Dassonville [1974] ECR 837

U ovom predmetu Sud je prvi put definisao pojam mera s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja iz člana 30 Ugovora o EEZ (danas 28 UEZ). Definicija koju je dao Sud vrlo je široka i obuhvata sve nacionalne mere koje imaju dejstvo ili samo mogu imati posledicu da ometaju trgovinu između država članica. Time je postalo nebitno da li nacionalne mere u pitanju diskriminišu uvozne proizvode u odnosu na domaće. Test od kojeg zavisi da li je mera dozvoljena ili nije ogleđa se u tome ima li ona aktuelno ili potencijalno dejstvo ograničavanja uvoza.

Sažetak

1. Sva trgovinska pravila koja su donele države članice, a koja, direktno ili indirektno, stvarno ili potencijalno, mogu da ometaju trgovinu unutar Zajednice, treba da se smatraju merama sa istovrsnim dejstvom kao količinska ograničenja.

2. Sve dok u Zajednici ne postoji sistem koji bi potrošačima garantovao autentičnost oznake porekla određenog proizvoda, države članice mogu da preduzimaju mere za sprečavanje nepoštene prakse u vezi s time, pod uslovom da su te mere razumne i da ne predstavljaju sredstvo arbitrarne diskriminacije ili prikriveno ograničavanje trgovine između država članica. Iz tog razloga, kad jedna država članica zahteva potvrdu o poreklu koju uvoznici određenog autentičnog proizvoda, na zakoniti način stavljenog u slobodan promet u nekoj drugoj državi članici, mogu teže pribaviti od uvoznika tog istog proizvoda koji se nabavlja direktno iz zemlje porekla, to predstavlja meru s dejstvom istovrsnim kao količinsko ograničenje koje je zabranjeno Ugovorom.

3. Ugovor o ekskluzivnom uvozu spada pod zabranu iz člana 85 kada pravno sprečava uvoz dotičnih proizvoda iz drugih država članica na područje za koje važi ekskluzivni uvoz od strane osoba koje nisu ekskluzivni uvoznici.

4. Ugovor o ekskluzivnom uvozu može negativno uticati na trgovinu između država članica i može imati dejstvo ometanja tržišne konkurencije ako ekskluzivnom uvozniku omogućava da spreči paralelni uvoz iz drugih država članica na područje za koje važi ekskluzivni uvoz zahvaljujući kombinovanom delovanju ugovora i nacionalnog propisa koji zahteva isključivo određena sredstva dokazivanja porekla proizvoda. Kako bi se ocenilo da li je o tome

reč, potrebno je da se imaju na umu ne samo prava i obaveze koje proizlaze iz odredbi Ugovora, već i pravni i privredni kontekst u koji je on smešten, a naročito je moguće postojanje sličnih ugovora sklopljenih između istoga proizvođača i ekskluzivnih uvoznika s poslovnim sedištem u drugim državama članicama. Razlike u cenama za koje se utvrdi da postoje između država članica pokazatelji su koje je potrebno uzeti u obzir.

Tekst presude

1. Presudom od 11. januara 1974. godine, koja je u Sekretarijatu Suda otpremljena 8. februara 1974. godine, Prvostepeni sud u Briselu uputio je Sudu na prethodnu odluku prema članu 177 Ugovora o EEZ-u dva pitanja o tumačenju članova 30, 31, 32, 33, 36 i 85 Ugovora o EEZ-u koja se odnose na zahtev izdavanja službenog dokumenta od strane vlade zemlje izvoznice za proizvode koji nose oznaku porekla.

2. Prvim pitanjem pita se predstavlja li nacionalna odredba koja zabranjuje uvoz robe koja nosi oznaku porekla meru sa istovrsnim dejstvom kao količinsko ograničenje u smislu člana 30 Ugovora, ako tu robu ne prati službeni dokument koji je izdala vlada zemlje izvoznice kojim se potvrđuje pravo na tu oznaku.

3. To pitanje postavilo se u kontekstu krivičnog postupka pokrenutog u Belgiji protiv trgovaca koji su u skladu s propisima nabavili pošiljku škotskog viskija stavljenog u slobodan promet u Francuskoj i uvezli ga u Belgiju, a da pri tom nisu imali potvrdu o poreklu izdatu od britanskih carinskih vlasti, čime su prekršili belgijska pravila.

4. Iz spisa predmeta i usmenog postupka proizlazi da trgovac koji u Belgiju želi da uveze škotski viski koji je već u slobodnom prometu u Francuskoj takvu potvrdu može pribaviti samo uz velike poteškoće, za razliku od uvoznika koji uvozi direktno iz zemlje proizvođača.

5. Sva trgovinska pravila što su donele države članice, a koja mogu, direktno ili indirektno, stvarno ili potencijalno, ometati trgovinu unutar Zajednice treba da se smatraju merama koje su po dejstvu istovrsne količinskim ograničenjima.

6. Sve dok u Zajednici ne postoji sistem koji bi potrošačima garantovao autentičnost oznake porekla određenoga proizvoda, država članica koja namerava preduzeti mere za sprečavanje nepoštene prakse u vezi s time, to može učiniti pod uslovom da su te mere razumne i da potrebna sredstva dokazivanja ne predstavljaju smetnju trgovini između država članica, te da su dostupna svim državljanima Zajednice.

7. Bez obzira na to da li su takve mere obuhvaćene članom 36, one ni u kom slučaju, u skladu s načelom izrečenim u drugoj rečenici toga člana, ne

smeju predstavljati sredstvo arbitrarne diskriminacije ili prikriveno ograničavanje trgovine između država članica.

8. To može biti slučaj s formalnostima koje jedna država članica zahteva u svrhu dokazivanja porekla proizvoda koje bez velikih poteškoća zapravo mogu ispuniti jedino direktni izvoznici.

9. Stoga, kad jedna država članica zahteva potvrdu o poreklu koju uvoznici određenog autentičnog proizvoda, na zakoniti način stavljenog u slobodan promet u nekoj drugoj državi članici, mogu teže pribaviti od uvoznika tog istog proizvoda koji se nabavlja direktno iz zemlje porekla, to predstavlja meru s istovrsnim dejstvom kao količinsko ograničenje, što je zabranjeno Ugovorom.

10. Drugim pitanjem pita se da li je Ugovor, koji zajedno s nekim nacionalnim pravilom koje se odnosi na potvrde o poreklu ima takvo dejstvo da ograničava tržišnu konkurenciju i negativno utiče na trgovinu između država članica, ništav ako se tim ugovorom ekskluzivnom uvozniku samo dopušta da iskoristi to pravilo u svrhu sprečavanja paralelnog uvoza, ili mu se ne zabranjuje to da učini.

11. Ugovor o ekskluzivnom uvozu potpada pod zabranu iz člana 85 kada pravno ili stvarno sprečava uvoz dotičnih proizvoda iz drugih država članica na područje za koje važi ekskluzivni uvoz od strane lica koja nisu ekskluzivni uvoznik.

12. Naime, ugovor o ekskluzivnom uvozu može negativno uticati na trgovinu između država članica i imati dejstvo ometanja tržišne konkurencije ako ekskluzivnom uvozniku omogućuje da spreči paralelni uvoz iz drugih država članica na područje za koje važi ekskluzivni uvoz zahvaljujući kombinovanom delovanju ugovora i nacionalnog propisa koji zahteva isključivo određena sredstva dokazivanja porekla proizvoda.

13. Kako bi se ocenilo da li je o tome reč, potrebno je imati na umu ne samo prava i obaveze koji proizlaze iz odredbi Ugovora, već i pravni i privredni kontekst u koji je on smešten, a posebno moguće postojanje sličnih ugovora sklopljenih između istoga proizvođača i ekskluzivnih uvoznika s poslovnim sedištem u drugim državama članicama.

14. U vezi s time, ako se u jednoj državi članici cene drže na značajno višem nivou u odnosu na cene koje važe u drugoj državi članici, to može opravdati pokretanje istrage o tome da li se koristi ekskluzivni ugovor u svrhu da se uvoznicima onemogućí da pribave sredstva dokazivanja porekla proizvoda o kojem je reč, što se zahteva prema nacionalnim pravilima onoga tipa o kojem je reč u dotičnom pitanju.

15. Međutim, činjenica da ugovor samo ovlašćuje uvoznika da se pozove na takvo nacionalno pravilo, odnosno da ga ne sprečava da to učini, sama po sebi taj ugovor ne čini ništavim.

Odluka o troškovima

16. Troškovi što su ih pretrpele vlade Belgije i Ujedinjenog Kraljevstva, kao i Komisija evropskih zajednica, koji su Sudu podneli zahtev, ne nadoknađuju se.

17. Budući da, kad je reč o strankama u glavnom postupku, ovaj postupak predstavlja samo jedan od koraka u postupku koji je u toku pred Prvostepenim sudom u Briselu, odluku o troškovima donosi taj sud.

Izreka

Na osnovu toga, Sud u odgovoru na pitanja koja je uputio Prvostepeni sud u Briselu svojom presudom od 11. januara 1974. presuđuje:

1. Kad jedna država članica zahteva potvrdu o poreklu koju uvoznici određenog autentičnog proizvoda, na zakoniti način stavljenog u slobodan promet u nekoj drugoj državi članici, mogu teže pribaviti od uvoznika tog istog proizvoda koji se nabavlja direktno iz zemlje porekla, to predstavlja meru s istovrsnim dejstvom kao količinsko ograničenje, što je zabranjeno Ugovorom.

2. Činjenica da ugovor samo ovlašćuje uvoznika da se pozove na takvo nacionalno pravilo, odnosno da ga ne sprečava to da učini sama po sebi taj ugovor ne čini ništavim.

Predmet 120/78 Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon) [1979] ECR 649

Ovim predmetom Evropski sud nadogrudio je praksu iz predmeta *Dassonville* uspostavljanjem načela uzajamnog priznanja. Na osnovu tog načela, proizvodi koji zadovoljavaju standarde za prodaju u jednoj državi članici moraju se moći zakonito prodavati i u drugim državama članicama. Kako je definicija zabranjenih mera time toliko proširena da obuhvata velik broj nacionalnih mera donetih iz razloga koji se mogu smatrati opravdanima, u ovom je predmetu Evropski sud istovremeno otvorio dodatnu mogućnost opravdavanja nacionalnih mera koje predstavljaju prepreku trgovini. Moguća opravdanja koja Sud naziva „obavezujućim zahtevima“ (engl. *mandatory requirements*) brojnija su od onih koja su nabrojana u članu 36 UEEZ (sada 30 UEZ).

Tekst presude

1. Rešenjem od 28. aprila 1978. koje je Sud dostavio 22. maja, *Hessisches Finanzgericht* (Finansijski sud, Hessen) uputio je Sudu dva pitanja na osnovu člana 177 Ugovora o EEZ, tražeći tumačenje članova 30 i 37 Ugovora o EEZ, radi ocene usklađenosti odredbi nemačkog prava koje se odnose na prodaju alkoholnih pića, a koje određuju najmanju dopuštenu jačinu alkohola za različite kategorije alkoholnih proizvoda, s pravom Zajednice.

2. Iz rešenja kojim se odluka traži proizlazi da tužilac u glavnoj stvari namerava uvesti određenu količinu pića „*Cassis de Dijon*“ koje potiče iz Francuske, u svrhu prodaje u Saveznoj Republici Nemačkoj.

3. Stav koji je zauzela Uprava za monopole zasnovan je na članu 100 Zakona o monopolu na destilovana alkoholna pića (*Branntweinmonopolgesetz*), te na pravilima koja je donela Uprava za monopole na osnovu te odredbe, a čije je dejstvo da se za određene kategorije likera i drugih žestokih alkoholnih pića utvrđuje najmanji dopušteni sadržaj alkohola (*Verordnung über den Mindestweingeistgehalt von Trinkbranntweinen*, od 28. februara 1958. godine, *Bundesanzeiger* br. 48 od 11. marta 1958. godine). Navedene odredbe propisuju da je prodaja voćnih likera, poput *Cassis de Dijona*, dopuštena pod uslovom da sadrže najmanje 25 odsto alkohola, dok procenat sadržaja alkohola u proizvodu o kojemu je reč, a koji se slobodno prodaje kao takav u Francuskoj, iznosi između 15 i 20 odsto.

4. Tužilac smatra da određivanje minimalnog sadržaja alkohola u nemačkom pravu dovodi do rezultata da se dobro poznata alkoholna pića koja se

proizvode u drugim državama članicama Zajednice ne mogu prodavati u SR Nemačkoj, te da navedene odredbe predstavljaju ograničenje slobodnog kretanja roba između država članica, koje prelazi okvire trgovinskih pravila koje države članice smeju donositi. Tužilac smatra da je reč o meri koja ima istovrsno dejstvo kao količinsko ograničenje na uvoz, što je suprotno članu 30 Ugovora o EEZ. Budući da je reč o meri prihvaćenoj u kontekstu upravljanja monopolom alkoholnih pića, tužilac smatra da je reč i o povredi člana 37, prema kojem države članice moraju postepeno da prilagode sve državne monopole komercijalne prirode kako bi osigurale da na kraju prelaznog perioda u odnosu na uslove pod kojima se dobra nabavljaju ili prodaju ne postoji nikakva diskriminacija državljana država članica.

5. Kako bi doneo odluku u ovom sporu, Finansijski sud iz Hessena uputio je Sudu dva pitanja:

1. Mora li se koncept mera sa istovrsnim dejstvom kao količinska ograničenja na uvoz shvatiti na način da znači da se taj koncept odnosi i na određenje najmanje količine sadržaja alkohola u alkoholnim pićima, što propisuje nemački Zakon o monopolu na žestoka pića, što, opet, dovodi do rezultata da tradicionalni proizvodi drugih država članica čiji je sadržaj alkohola niži od propisanoga ne mogu slobodno cirkulisati u SR Nemačkoj?
2. Može li se na određenje takvog najnižeg dopuštenog sadržaja alkohola odnositi koncept „diskriminacije s obzirom na uslove pod kojima se roba nabavlja i prodaje... između državljana država članica“, kako je propisano članom 37 Ugovora o EEZ?

6. Nacionalni sud iz gorenavedenog traži pomoć u tumačenju kako bi mogao proceniti da li je uslov najnižeg sadržaja alkohola u domašaju, bilo zabrane svih mera sa dejstvom istovrsnim količinskim ograničenjima u trgovini između država članica, što je propisano članom 30 Ugovora, bilo zabranom svake diskriminacije u pogledu uslova pod kojima se dobra nabavljaju i prodaju između državljana država članica, u smislu člana 37.

7. S tim u vezi valja primetiti da se član 37 odnosi specifično na državne monopole komercijalne prirode. Ta odredba zato je nebitna za nacionalne odredbe koje se ne odnose na specifičnu funkciju javnog monopola – tj. njegovo isključivo pravo – već se primenjuju na proizvodnju i prodaju alkoholnih pića, bez obzira na to odnosi li se na njih monopol o kojem je reč ili ne. Budući da je upravo to slučaj, dejstvo mere koju spominje nacionalni sud mora da se ispita isključivo u odnosu na uslove koje propisuje član 30, kako to od nas traži prvo pitanje.

8. U odsustvu zajedničkih pravila koja se odnose na proizvodnju i prodaju alkohola – predlog uredbe Komisija je podnela Savetu 7. decembra 1976. (O. J. C 309, str. 2) i Savet je još nije prihvatio – države članice uređuju sve što

se odnosi na proizvodnju i prodaju alkohola i alkoholnih pića na svom vlastitom području. Prepreke kretanju unutar Zajednice koje proizlaze iz različitosti nacionalnih zakona koji se odnose na prodaju proizvoda o kojima je reč moraju biti prihvaćene srazmerno potrebi da se te mere mogu priznati kao nužne da bi se zadovoljili obavezni uslovi (*mandatory requirements*) koji se odnose na efikasnost fiskalnog nadzora, zaštitu javnog zdravlja, poštenje trgovinskih transakcija i zaštitu potrošača.

9. Vlada SR Nemačke, kao umešač u postupku, iznosi različite argumente koji, prema njenom shvatanju, opravdavaju primenu odredbi koje se odnose na najniži sadržaj alkohola u alkoholnim pićima, navodeći razloge koji se, s jedne strane, odnose na zaštitu javnog zdravlja, a s druge strane na zaštitu potrošača od nepoštene trgovinske prakse.

10. Što se tiče zaštite javnog zdravlja, nemačka vlada ističe da je svrha utvrđivanja najnižeg sadržaja alkohola u nacionalnom zakonodavstvu izbegavanje širenja alkoholnih pića na nacionalnom tržištu, posebno alkoholnih pića s niskim sadržajem alkohola, budući da, prema njenom shvatanju, takvi proizvodi mogu lakše dovesti do tolerancije na alkohol nego pića s visokim procentnom alkohola.

11. Takvi razlozi nisu odlučujući budući da potrošači na tržištu mogu nabaviti izuzetno širok raspon slabo gradiranih ili umereno gradiranih alkoholnih proizvoda, i budući da se veliki deo alkoholnih pića s visokim sadržajem alkohola koja se slobodno prodaju na nemačkom tržištu uobičajeno koristi u razređenom obliku.

12. Nemačka vlada takođe ističe da je određivanje niže granice alkoholnog sadržaja za određene likere zamišljeno za zaštitu potrošača od nepoštene prakse proizvođača i distributera alkoholnih pića. Taj se argument zasniva na shvatanju da snižavanje sadržaja alkohola osigurava kompetitivnu prednost u odnosu na pića s višim sadržajem alkohola, budući da alkohol, zbog visokog poreskog opterećenja, predstavlja najskuplji sastojak pića. Nadalje, kako smatra nemačka vlada, kada bi se dopustilo da alkoholni proizvodi slobodno cirkulišu bez obzira na procenat alkohola u njima, uvek kada je to u skladu s propisima koji važe u državi u kojoj su proizvedeni, to bi imalo isto dejstvo kao da je na nivou Zajednice propisan zajednički standard najnižeg dopuštenog sadržaja alkohola koji odgovara standardu u državi koja propisuje najniži sadržaj alkohola. To bi dovelo do situacije u kojoj su svi uslovi u tom području neprimenjivi, s obzirom na to da je niža dopuštena granica takve vrste nepoznata u pravu nekoliko država članica.

13. Kako Komisija ispravno primećuje, određivanje granica u odnosu na sadržaj alkohola u pićima može dovesti do standardizacije proizvoda koji ulaze na tržište, kao i njihovog označavanja, a u interesu veće transparentnos-

ti trgovinskih transakcija i tržišne ponude. Ipak, taj argument ne može se proširiti tako daleko da znači da je određivanje najmanje količine alkohola bitna garancija poštenja trgovinskih transakcija, s obzirom na to da se na jednostavan način može garantovati da se kupcima prenesu odgovarajuće informacije tako što će se propisati obaveza isticanja porekla i sadržaja alkohola na ambalaži proizvoda.

14. Iz gorenavedenog jasno je da zahtevi koji se odnose na najniži sadržaj alkohola u alkoholnim pićima ne služe svrsi koja je u opštem interesu, i kao takvi nemaju prednost pred zahtevima slobodnog kretanja robe, što je jedno od osnovnih pravila u Zajednici. U praksi, glavno dejstvo uslova takve prirode jeste unapređenje alkoholnih pića koja imaju visoki sadržaj alkohola, isključivanjem s nacionalnog tržišta proizvoda iz drugih država članica koji ne odgovaraju tom opisu. Iz toga proizlazi da jednostrani uslovi najniže količine alkohola za potrebe prodaje alkoholnih pića koja je propisana pravilima države članice predstavlja prepreku trgovini, što je suprotno odredbama člana 30 Ugovora. Ne postoji odgovarajući razlog zašto alkoholna pića, pod uslovom da su zakonito proizvedena i prodavana u jednoj državi članici, ne bi mogla biti uvezena u bilo koju drugu državu članicu; prodaja takvih proizvoda ne može biti podvrgnuta zakonskoj zabrani prodaje pića sa sadržajem alkohola nižim od granice koju su postavila nacionalna pravila.

15. Kao posledica, na prvo pitanje potrebno je odgovoriti na način da koncept „mera sa istovrsnim dejstvom kao količinska ograničenja na uvoz“, sadržan u članu 30 Ugovora, treba shvatiti tako da znači da je određivanje najnižeg sadržaja alkohola u alkoholnim pićima za ljudsku upotrebu na osnovu zakonodavstva države članice takođe podvrgnuto zabrani koju propisuje ta odredba, kad se radi o uvozu alkoholnih pića koja se zakonito proizvode i prodaju u drugoj državi članici.

Odluka o troškovima

[izostavljena]

Na tim osnovama, Sud, u odgovoru na pitanja koja mu je postavio Finansijski sud iz Hessena, rešenjem od 28. aprila 1978. godine, ovako odlučuje: Koncept „mera s istovrsnim dejstvom kao količinska ograničenja na uvoz“, sadržan u članu 30 Ugovora, treba shvatiti tako da znači da je određivanje najnižeg sadržaja alkohola u alkoholnim pićima za ljudsku upotrebu na osnovu zakonodavstva države članice takođe podvrgnuto zabrani koju propisuje ta odredba, kad se radi o uvozu alkoholnih pića koja se zakonito proizvode i prodaju u drugoj državi članici.

Spojeni predmeti C-267/91 i C-268/91 Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard [1993] ECR I-6097

Ovaj predmet predstavlja preokret u sudskoj praksi vezanoj za član 30 UEEZ (danas 28 UEZ). Domašaj primene tog člana sužen je ovom odlukom. Sud je ponovo tumačio svoju definiciju mera sa istovrsnim dejstvom koja je data još u predmetu *Dassonville*, i jedan deo nacionalnih mera izuzeo van domašaja primene te definicije, što do tada nije bio slučaj. Ako mera nije u domašaju primene člana 28 UEZ, ona nije ni zabranjena, pa je nije nužno opravdavati pred Sudom kako bi se dalje mogla primenjivati na uvezene proizvode. U predmetu *Keck*, Sud je napravio razliku između mera koje se odnose na karakteristike proizvoda i potpadaju pod domašaj primene člana 28, i mera koje se odnose na uređenje načina prodaje i koje, uz određene uslove, nisu u domašaju zabrane iz člana 28. Prvi tip nacionalnih mera nameće uvezenim proizvodima dodatni teret u odnosu na domaće proizvode, dok drugi tip mera, po pravilu, na jednak način pogađa i domaće i uvozne proizvode. Iz tog razloga pravi se razlika između mera s dvostrukim i mera s jednostrukim teretom.

Sažetak

Svaka mera koja može, direktno ili indirektno, stvarno ili potencijalno, da ometa trgovinu unutar Zajednice predstavlja meru koja je po dejstvu izjednačena s količinskim ograničenjem, zabranjenim između država članica na osnovu člana 30 Ugovora. Ta definicija obuhvata prepreke slobodnom kretanju robe koje nastaju kad se, u situaciji neusklađenih zakonodavstava, na robu koja dolazi iz drugih država članica u kojoj je zakonito proizvedena i stavljena u promet primenjuju pravila kojima se utvrđuju zahtevi koje takva roba treba da ispuni (poput onih koji se odnose na naziv, oblik, veličinu, težinu, sastav, predstavljanje, označavanje, pakovanje). To je tako čak i kad se ta pravila bez razlike primenjuju na sve proizvode, osim ako se njihova primena može opravdati javnim interesom koji ima prednost nad slobodnim kretanjem robe. S druge strane, primena nacionalnih odredbi koje ograničavaju ili zabranjuju određene načine prodaje proizvoda iz drugih država članica ne ometa trgovinu između država članica u smislu te definicije, sve dok se te odredbe primenjuju na sve relevantne trgovce koji obavljaju delatnost na nacionalnom području i sve dok na isti način, pravno i stvarno, utiču na stavljanje u promet domaćih proizvoda i proizvoda iz drugih država članica. Ako su

ti uslovi ispunjeni, primena takvih pravila na prodaju proizvoda iz neke druge države članice koji ispunjavaju zahteve koje je utvrdila ta država nije takve prirode da bi im onemogućila pristup tržištu ili da bi taj pristup ometala išta više nego što ometa pristup domaćim proizvodima. Takva pravila zato ne potpadaju u domašaj primene člana 30 Ugovora. Iz toga sledi da član 30 Ugovora treba tumačiti na način da se ne primenjuje na zakonodavstvo države članice kojim se nameće opšta zabrana preprodaje uz gubitak.

Tekst presude:

1. U dvema presudama od 27. aprila 1991. godine, primljenim u Sudu 16. oktobra 1991. godine, Regionalni sud u Strazburu uputio je Sudu na prethodnu odluku, prema članu 177 Ugovora o EEZ-u, dva pitanja o tumačenju pravila Ugovora koja se odnose na tržišnu konkurenciju i slobodu kretanja unutar Zajednice.

2. Ta su pitanja postavljena u vezi s krivičnim postupkom pokrenutim protiv gospodina Kecka i gospodina Mithouarda, koji se krivično gone zbog preprodaje proizvoda u neizmenjenom stanju po cenama nižim od njihove stvarne nabavne cene („preprodaja uz gubitak“), što je protivno članu 1 francuskog Zakona br. 63-628 od 2. jula 1963. godine, izmenjenog i dopunjenog članom 32 Naredbe br. 86-1243 od 1. decembra 1986. godine.

3. U svojoj odbrani gospodin Keck i gospodin Mithouard tvrdili su kako opšta zabrana preprodaje uz gubitak, utvrđena tim odredbama, nije u skladu sa članom 30 Ugovora i s načelima slobodnog kretanja ljudi, usluga i kapitala, i slobodne tržišne konkurencije na području Zajednice.

4. Zauzevši stav da treba zatražiti tumačenje određenih odredbi prava Zajednice, Regionalni sud prekinuo je oba postupka i uputio je Sudu na prethodnu odluku sledeće pitanje: „Da li je zabrana preprodaje uz gubitak u Francuskoj prema članu 32 Naredbe br. 86-1243 od 1. decembra 1986. u skladu s načelima slobodnog kretanja robe, usluga i kapitala, slobodne tržišne utakmice na zajedničkom tržištu i nediskriminacije na osnovu državljanstva, što je utvrđeno Ugovorom o osnivanju EEZ-a od 25. marta 1957. godine, a posebno članovima 3 i 7, budući da bi francusko zakonodavstvo moglo narušavati tržišnu utakmicu: (a) prvo, zbog toga što kao krivično delo određuje samo preprodaju uz gubitak i što iz domašaja zabrane isključuje proizvođača koji na tržištu može slobodno prodavati proizvod koji proizvodi, obrađuje ili poboljšava, pa makar i neznatno, po ceni nižoj od cene koštanja; (b) drugo, zbog toga što, posebno u pograničnim područjima, narušava tržišnu utakmicu između različitih trgovaca na osnovu njihovog državljanstva i mesta u kojem imaju poslovno sedište.“

5. Za potpuniji prikaz činjeničnog stanja u glavnom postupku i pisanog predstavljanja podnetog Sudu upućuje se na Izveštaj za raspravu. U nastavku se spominju ili se o njima raspravlja samo u meri u kojoj je to potrebno za obrazloženje odluke Suda.

6. Na početku je potrebno primetiti kako odredbe Ugovora koje se odnose na slobodno kretanje ljudi, usluga i kapitala na području Zajednice nemaju uticaja na opštu zabranu preprodaje uz gubitak, koja se tiče stavljanja robe u promet. Te odredbe iz tog razloga nisu relevantne za pitanje o kojem je reč u glavnom postupku.

7. Kad je reč o načelu nediskriminacije, utvrđenom u članu 7 Ugovora, iz naloga kojima se traži prethodno mišljenje, čini se kako nacionalni sud dovede u pitanje usklađenost zabrane preprodaje uz gubitak s tom odredbom, jer se preduzeća koja su njom obuhvaćena mogu dovesti u nepovoljan položaj u odnosu na konkurente u državama članicama gde je preprodaja uz gubitak dopuštena.

8. Međutim, činjenica da preduzeća koja obavljaju delatnost prodaje u različitim državama članicama podležu različitim zakonodavnim odredbama, od kojih neke zabranjuju, a druge dopuštaju preprodaju uz gubitak, ne predstavlja diskriminaciju u smislu člana 7 Ugovora. Nacionalno zakonodavstvo o kojem je reč u glavnom postupku primenjuje se na svaku delatnost prodaje koja se obavlja na nacionalnom području, bez obzira na državljanstvo onih koji su u nju uključeni (vidi presudu u predmetu 308/86 *Ministere Public v Lambert* [1988] ECR 4369).

9. I konačno, iz pitanja upućenog na prethodnu odluku čini se kako nacionalni sud traži pojašnjenje vezano za moguće negativne posledice pravila o kojima je reč na tržišnu utakmicu, isključivo se pozivajući na osnovna načela Zajednice utvrđena u članu 3 Ugovora, ali ne i na posebna pravila o sprovođenju Ugovora u oblasti tržišne utakmice.

10. U tim okolnostima, s obzirom na pisane i usmene argumente iznesene pred Sudom, a zarad davanja korisnog odgovora sudu koji je uputio zahtev za prethodno mišljenje, potrebno je razmotriti zabranu preprodaje uz gubitak iz perspektive slobodnog kretanja robe.

11 Na osnovu člana 30, zabranjena su količinska ograničenja uvoza između država članica i sve mere koje su po dejstvu s njima izjednačene. Sud je bio dosledan u mišljenju da svaka mera koja, direktno ili indirektno, stvarno ili potencijalno, može ometati trgovinu unutar Zajednice predstavlja meru sa istovrsnim dejstvom kao količinsko ograničenje.

12. Nacionalno zakonodavstvo koje propisuje opšti zabranu preprodaje uz gubitak nije namenjeno uređivanju trgovine robom između država članica.

13. Takvo zakonodavstvo, doduše, može ograničiti obim trgovine, a time i obim prodaje proizvoda iz drugih država članica, u onoj meri u kojoj trgovcima oduzima mogućnost korišćenja jedne od metoda unapređenja prodaje. Međutim, ostaje otvoreno pitanje da li je takva mogućnost dovoljna da bi se zakonodavstvo o kojem je reč moglo okarakterisati kao mera koja je po dejstvu izjednačena s količinskim ograničenjem uvoza.

14. S obzirom na to da su trgovci sve skloniji da se pozivaju se na član 30 Ugovora radi osporavanja svih pravila čije je dejstvo takvo da ograničava njihovu trgovačku slobodu čak i kad ta pravila nisu usmerena na proizvode iz drugih država članica, Sud smatra potrebnim da preispita i razjasni svoju sudsku praksu u vezi s tim pitanjem.

15. Počevši s predmetom „*Cassis de Dijon*“ (predmet 120/78 *Rewe-Zentral v Bundesmonopolverwaltung fuer Branntwein* [1979] ECR 649), u sudskoj praksi utvrđuje se da prepreke slobodnom kretanju robe koje nastaju kad se, u situaciji neusklađenih zakonodavstava, na robu koja dolazi iz drugih država članica u kojoj je zakonito proizvedena i stavljena u promet primjenjuju pravila kojima se utvrđuju zahtevi koje takva roba treba da ispuni (poput onih koji se odnose na naziv, oblik, veličinu, težinu, sastav, predstavljanje, označavanje, pakovanje) predstavljaju mere s jednakim dejstvom, zabranjene članom 30. To je tako čak i kad se ta pravila bez razlike primenjuju na sve proizvode, osim ako se njihova primena može opravdati radi javnoga interesa koji ima prednost nad slobodnim kretanjem robe.

16. Suprotno onome što je prethodno odlučeno, primena nacionalnih odredbi koje ograničavaju ili zabranjuju određene načine prodaje na proizvode iz drugih država članica ne ometa trgovinu između država članica, u smislu presude *Dassonville* (predmet 8/74 [1974] ECR 837), sve dok se te odredbe primenjuju na sve relevantne trgovce koji obavljaju delatnost na nacionalnom području i sve dok na isti način, pravno ili stvarno, utiču na stavljanje u promet domaćih proizvoda i proizvoda iz drugih država članica.

17. Ako su ti uslovi ispunjeni, primena takvih pravila na prodaju proizvoda iz neke druge države članice koji ispunjavaju zahteve koje je utvrdila ta država nije takve prirode da bi im onemogućila pristup tržištu ili da bi taj pristup ometala išta više nego što ometa pristup domaćim proizvodima. Takva pravila stoga ne potpadaju u domašaj člana 30 Ugovora.

18. Prema tome, odgovor koji treba dati nacionalnom sudu jeste da član 30 Ugovora o EEZ-u treba tumačiti na način da se ne primenjuje na zakonodavstvo države članice kojim se propisuje opšta zabrana prodaje uz gubitak.

Odluka o troškovima

Troškovi

19. Troškovi koje su pretrpele francuska i grčka vlada i Komisija evropskih zajednica, koji su Sudu podneli zahtev, ne nadoknađuju se. Budući da, kad je reč o strankama u glavnom postupku, ovaj postupak predstavlja samo jedan od koraka u postupku koji je u toku pred nacionalnim sudom, odluku o troškovima donosi taj sud.

Izreka

Na osnovu toga, Sud u odgovoru na pitanja koja mu je uputio Regionalni sud u Strazburu, u dvema presudama od 27. aprila 1991. godine, presuđuje: Član 30 Ugovora o EEZ-u treba tumačiti na način da se ne primenjuje na zakonodavstvo države članice kojim se nameće opšta zabrana preprodaje uz gubitak.

Predmet 12/86 Meryem Demirel v Stadt Schwabisch Gmund [1987] ECR 3719

Ovaj predmet je bitan jer je Evropski sud potvrdio da međunarodni ugovori mogu imati direktno dejstvo u pravnom poretku Zajednice. Uslovi su isti kao i za druge izvore prava Zajednice. Sud je utvrdio da obaveza koja proizlazi iz odredbe takvog međunarodnog sporazuma ima direktno dejstvo ukoliko je jasna, precizna i bezuslovna i pri tom ne zavisi od donošenja naknadnih mera o sprovođenju, koje je potrebno tumačiti imajući u vidu tekst, svrhu i prirodu ugovora.

Sažetak

1. Ugovor koji je zaključio Savet na osnovu člana 228 i 238 Ugovora o EEZ je, u meri u kojoj se to odnosi na Zajednicu, akt jedne od institucija Zajednice u smislu člana 177(1)(b), te od stupanja na snagu odredbe takvog ugovora predstavlja sastavni deo pravnog sistema Zajednice. U okviru tog sistema, (Evropski) Sud nadležan je da daje odluke o prethodnim pitanjima o tumačenju takvog ugovora. U slučaju odredbi Sporazuma o pridruživanju koje se odnose na slobodu kretanja radnika, ne može se baciti sumnja na nadležnost Suda argumentom da se, u slučaju „mešovitih“ ugovora, njegova nadležnost ne proteže na odredbe u slučajevima kada su države članice preuzele obaveze koristeći se svojim ovlašćenjima. Budući da je sloboda kretanja radnika, na osnovu člana 48 et seq. Ugovora o EEZ jedno od područja koja uređuje taj ugovor, obaveze koje se odnose na slobodu kretanja spadaju u ovlašćenja koja su na zajednicu preneti članom 238 (Ugovora o EEZ). Niti se može nadležnost (Evropskog) Suda dovesti u pitanje na osnovu činjenice da je, u oblasti slobode kretanja radnika, kako pravo Zajednice u ovom času stoji, na državama članicama da propišu pravila koja su nužna da bi se na njihovoj teritoriji omogućila primena odredbi ugovora, ili odluka koje donosi Savet o pridruživanju. Obezbeđujući poštovanje obaveza koje proizlaze iz ugovora koji zaključuju institucije Zajednice, države članice ispunjavaju, u okviru sistema Zajednice, obavezu u odnosu na Zajednicu koja je preuzela odgovornost za ispravnu primenu Ugovora.

2. Odredba ugovora koji je Zajednica zaključila s državom koja nije članica mora se smatrati direktno primenjivom kada, uzimajući u obzir njegov tekst i svrhu, i prirodu ugovora, takva odredba sadrži jasnu i preciznu obavezu koja u svojoj primeni i dejstvima nije podvrgnuta prihvatanju bilo kakvih naknadnih mera. To nije slučaj s članom 12 Sporazuma kojim se uspostavlja

pridruživanje između EEZ i Turske, i sa članom 36 Dodatnog protokola kada se čita zajedno s članom 7 Ugovora. Spomenuti član 12 i član 36 u osnovi služe kako bi se uspostavio program, dok član 7, koji ne čini ništa više nego što propisuje ugovornim stranama opštu obavezu da sarađuju kako bi ostvarile ciljeve sporazuma, ne može direktno dodeliti pojedincima subjektivna prava koja im već nisu dodeljena drugim odredbama Sporazuma. Iako je dužnost (Evropskog) Suda da osigura poštovanje osnovnih prava u oblasti prava zajednice, on nema ovlašćenje da ispituje usklađenost nacionalnog prava koje se nalazi izvan domašaja prava Zajednice s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Tekst presude:

1. Naredbom od 11. decembra 1985. koju je Sekretarijat Suda primio 17. januara 1986. godine, *Verwaltungsgericht Stuttgart* (Upravni sud) uputio je Sudu kao prethodno pitanje na osnovu člana 177 Ugovora o EEZ dva pitanja o tumačenju člana 7 i 12 Sporazuma kojim se uspostavlja pridruživanje između Evropske ekonomske zajednice i Turske (dalje u tekstu „Sporazum“) potpisanog u Ankari 12. septembra 1963, i zaključenog u ime Zajednice na osnovu Odluke Saveta od 23. decembra 1963. (O. J. 1973, C 113 strana 2), i člana 36 Dodatnog protokola (dalje u tekstu „Protokol“) potpisanog u Briselu 23. novembra 1970. godine i zaključenog u ime Zajednice na osnovu Uredbe Saveta br. 2760/72 od 19. decembra 1972. decembra (O.J. 1973 C 113, str. 18).

2. Pitanja su se pojavila na osnovu tužbe za poništenje Naredbe za izlazak iz države, praćene pretnjom izgnanstvom, koju je grad *Scwaebisch Gmund*, pošto joj je istekla viza, doneo protiv turske državljanke gospođe *Meryem Demirel*. Gospođa *Demirel* je supruga turskog državljanina koji je živio i radio u SR Nemačkoj od ulaska u tu zemlju 1979. godine. Ona je došla kako bi se pridružila svom suprugu, na osnovu vize koja je važila samo u svrhu posete, a nije bila izdata u cilju spajanja porodice.

3. Iz Naredbe Upravnog suda proizlazi da su uslovi za spajanje porodice za državljane država koje nisu članice, a koji su ušli u SR Nemačku zarad spajanja porodice bili pooštreni 1982. i 1984. godine izmenama Uputstva koje je izdala Savezna zemlja Baden-Wurttemberg, ministar unutrašnjih poslova te savezne zemlje, na osnovu Zakona o strancima. Te izmene podigle su sa tri na osam godina period tokom kojeg strani državljanin mora imati kontinuiran i zakonit boravak na teritoriji Nemačke. Suprug gospođe *Demirel* u vreme događaja koji su doveli do postupka u glavnoj stvari nije bio ispunio taj uslov.

4. Upravni sud u Štutgartu, kojem je bio upućen zahtev za poništenje Naredbe prema kojoj gospođa *Demirel* mora napustiti državu, uputio je sledeća pitanja Evropskom sudu: (a) Propisuje li član 12 Sporazuma o pridruživanju

između EEZ i Turske, i član 36 Dodatnog protokola, zajedno sa članom 7 Sporazuma o pridruživanju, zabranu koja je na osnovu prava Zajednice direktno primenjiva u državama članicama, da se uvode dodatne restrikcije slobodi kretanja koja se primjenjuje na turske radnike koji zakonito borave u državi članici, kada se takve restrikcije odnose na promenu već postojeće administrativne prakse: (b) Da li izraz „sloboda kretanja“ u Sporazumu o pridruživanju treba razumeti na način da ona turskim radnicima koji borave u državi članici daje pravo da dovedu maloletnu decu i supruge kako bi s njima živeli?

5. Zahtev za prethodno pitanje raspraviće se na glavnoj raspravi kako bi se potpunije razmotrile činjenice u glavnom postupku, propisi nemačkog zakonodavstva, Sporazum i njegov protokol, tok postupka, te primedbe koje su podnete na osnovu člana 20 Protokola o Statutu Evropskog suda, što se na ovom mestu spominje ili raspravlja samo u onoj meri koja je nužna za donošenje odluke pred ovim sudom.

Nadležnost Suda

6. Budući da u svojim pisanim podnescima vlade SR Nemačke i Ujedinjenog Kraljevstva osporavaju nadležnost Suda da tumači odredbe Sporazuma i Protokola o slobodi kretanja radnika, potrebno je razmotriti pitanje nadležnosti suda pre nego što se donese odluka o pitanjima koja je uputio nacionalni sud.

7. Najpre je potrebno istaći da, kao što je sud odlučio u svojoj presudi od 30. aprila 1974. u predmetu 181/73 *Haegeman v. Belgium* (1974 ECR 449), Ugovor koji Savet zaključi na osnovu člana 228 i 238 Ugovora je, u meri u kojoj se to odnosi na Zajednicu, akt jedne od institucija Zajednice u smislu člana 177(1)(b) i, od stupanja na snagu, odredbe takvog ugovora čine sastavni deo pravnog sistema Zajednice. U okviru tog sistema Sud je nadležan da donosi odluke o prethodnim pitanjima o tumačenju takvog ugovora.

8. Ipak, nemačka vlada i Ujedinjeno Kraljevstvo zauzimaju stanovište da se, u slučaju „mešovitih“ ugovora, poput Ugovora i Protokola o kojima je ovde reč, interpretativna jurisdikcija Suda ne proteže na odredbe na osnovu kojih su države članice preuzele obaveze u odnosu na Tursku, koristeći se svojim ovlašćenjima, što je slučaj u pogledu odredbi o slobodi kretanja radnika.

9. S time u vezi dovoljno je reći da ovde upravo to nije slučaj. Budući da je sporazum o kojem je reč Sporazum o pridruživanju koji stvara posebne privilegovane veze s državom koja nije članica i koja mora, barem u određenoj meri, učestvovati u sistemu Zajednice, član 238 mora nužno davati ovlašćenje Zajednici da garantuje za obaveze prema državama koje nisu članice u svim oblastima na koja se odnosi Ugovor. Budući da je sloboda kretanja radnika, na osnovu člana 48 et seq. Ugovora o EEZ, jedno od područja na

koje se odnosi Ugovor, sledi da obaveze vezane za slobodu kretanja spadaju u ovlašćenja koja Zajednici dodjeljuje član 238. Stoga se uopšte ne postavlja pitanje ima li Sud nadležnost da odlučuje o tumačenju odredbi mešovitog sporazuma koje sadrže obavezu koju mogu preuzeti samo države članice u delu svojih ovlašćenja.

10. Nadalje, nadležnost suda ne može se dovesti u pitanje na osnovu činjenice da je u oblasti slobode kretanja radnika, kako pravo Zajednice u ovom času stoji, na državama članicama da propišu pravila koja su nužna kako bi se na njihovoj teritoriji omogućila primena odredbi sporazuma ili odluka koje treba da prihvati Savet pridruživanja.

11. Kako je Sud u svojoj presudi od 26. oktobra 1982. godine odlučio u predmetu 104/81 *Hauptzollamt Mainz v. Kupferberg* [1982] ECR 3641, kada obezbeđuju poštovanje obaveza koje proizlaze iz ugovora koji su zaključile institucije zajednice, države članice, u okviru sistema Zajednice, ispunjavaju obavezu u odnosu na Zajednicu, koja je preuzela odgovornost za pravilnu primenu ugovora.

12. U skladu s tim, Sud je nadležan da tumači odredbe o slobodi kretanja radnika koje se nalaze u Sporazumu i Protokolu.

Pitanja upućena Sudu

13. Prvim pitanjem Upravni sud nastoji, u osnovi, da utvrdi da li predstavljaju član 12 Sporazuma i član 36 Protokola, kada se čitaju zajedno s članom 7. Sporazuma, pravila prava Zajednice koja su direktno primenjiva u unutrašnjim pravnim porecima država članica.

14. Odredbe ugovora koji je Zajednica zaključila s državom koja nije članica moraju se smatrati direktno primenjivim uvek kada, s obzirom na njihov tekst i svrhu, i na prirodu samog ugovora, odredba sadrži jasnu i безусловnu obavezu koja u svojoj primeni ili dejstvima nije podvrgnuta prihvatanju bilo kakvih naknadnih mera.

15. Na osnovu članova 2 do 5, Sporazum predviđa pripremnu fazu koja treba da omogući Turskoj da ojača svoju privredu uz pomoć Zajednice, prelaznu fazu koja služi postepenom uspostavljanju carinske unije i približavanju ekonomskih politika, i završnu fazu koja se zasniva na carinskoj uniji i bližoj koordinaciji ekonomskih politika.

16. Po svojoj strukturi i sadržaju, Sporazum označava činjenica da, uopšteno, propisuje ciljeve pridruživanja i postavlja smernice za ostvarivanje tih ciljeva, a da pri tom sam po sebi ne propisuje detaljna pravila kako će se to ostvariti. Detaljna pravila propisana su protokolima dodatim Sporazumu tek u pogledu određenih pojedinačnih pitanja, a ti su protokoli kasnije zamenjeni Dodatnim protokolom.

17. Kako bi se ostvarili ciljevi propisani Sporazumom, član 22 dodeljuje ovlašćenja za donošenje odluka Savetu pridruživanja koje se sastoji od članova vlada država članica i članova Saveta i Komisije s jedne strane, i članova turske vlade, s druge strane.

18. Glava II Sporazuma koja uređuje primenu prelazne faze sadrži dva poglavlja o carinskoj uniji i poljoprivredi, i treće poglavlje koje sadrži ostale ekonomske odredbe. Član 12 o slobodi kretanja radnika deo je tih ostalih odredbi.

19. Član 12 Sporazuma propisuje da će se radi postepenog međusobnog garantovanja slobode kretanja radnika ugovorne strane voditi članovima 48, 49 i 50 Ugovora o osnivanju Zajednice.

20. Član 36 Protokola propisuje da će se sloboda kretanja obezbediti postepenim fazama u skladu s načelima koja propisuje član 12 Sporazuma, između kraja 12. i 22. godine nakon stupanja Sporazuma na snagu, i da će Savet pridruživanja odlučiti o pravilima koja su u tu svrhu potrebna.

21. Član 36. Protokola daje Savetu pridruživanja isključivo ovlašćenje da propisivanjem detaljnih pravila za postepeno ostvarivanje slobode kretanja radnika u skladu s političkim i ekonomskim razlozima koji proizlaze posebno iz postepenog uspostavljanja carinske unije i približavanja ekonomskih politika, u skladu s takvim aranžmanima koje bi Savet pridruživanja mogao smatrati nužnim.

22. Jedina odluka koju je u toj stvari Savet pridruživanja prihvatio jeste Odluka br. 1/80 od 19. decembra 1980. godine, koja, s obzirom na turske radnike koji su već propisno integrisani u radnu snagu države članice, zabranjuje sve dodatne restrikcije uslova koji se primenjuju na pristup zaposlenju. S druge strane, u pitanju spajanja porodica nije prihvaćena nikakva slična odluka.

23. Ispitivanje člana 12 Sporazuma i člana 36 Protokola otkriva da oni, u suštini, služe uspostavljanju programa, i da nisu dovoljno precizni i безусловni kako bi mogli direktno uređivati slobodu kretanja radnika.

24. U skladu s tim, iz člana 7 Sporazuma nije moguće izvesti zabranu uvođenja dodatnih restrikcija za spajanje porodica. Član 7, koji se nalazi u Poglavlju I Sporazuma koji uređuje načela pridruživanja, propisuje na veoma opšti način da ugovorne strane moraju preduzeti sve odgovarajuće mere, opšte ili posebne, kako bi obezbedile ispunjavanje obaveza koje proizlaze iz Sporazuma, te da se moraju suzdržavati od preduzimanja bilo kakvih mera koje bi mogle ugroziti ostvarivanje ciljeva Sporazuma. Ta odredba ne čini ništa drugo nego što propisuje ugovornim stranama opštu obavezu saradnje na ostvarivanju ciljeva sporazuma i ne može direktno dodeliti prava pojedincima ako im takva prava već nisu dodeljena drugim odredbama Sporazuma.

25. U skladu s tim, odgovor koji je potrebno dati na prvo pitanje jeste da član 12 i član 36 Protokola, kada se čitaju zajedno s članom 7 Sporazuma, ne predstavljaju takva pravila prava Zajednice koja su direktno primenjiva u unutrašnjim pravnim porecima država članica.

26. Drugim pitanjem nacionalni sud nastoji da utvrdi da li se koncept „sloboda kretanja“ u smislu Sporazuma odnosi na uslove na osnovu kojih se braćni drug i maloletna deca turskog radnika, koji radi na području zajednice, mogu pridružiti jedni drugima.

27. U svetlu odgovora na prvo pitanje, na drugo pitanje nije potrebno odgovoriti.

28. U odnosu na pitanje ima li član 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima ikakve važnosti za odgovor na to pitanje, potrebno je primetiti da, kako je Sud odlučio u presudi od 11. jula 1985. godine u spojenim predmetima 60 i 61/84, *Cinetheque v. Federation Nationale des cinemas Francais [1985] ECR 2605*, na str. 2618, iako je dužnost Suda da obezbedi poštovanje osnovnih prava u oblasti prava Zajednice, Sud nema ovlašćenje da ispituje usklađenost nacionalnog zakonodavstva koje je van domašaja prava Zajednice sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. U ovom slučaju proizlazi iz odgovora na prvo pitanje da, u ovom času, nijedna odredba prava Zajednice ne određuje uslove pod kojima države članice moraju da dopuste spajanje porodica turskih radnika koji su zakonito nastanjeni u Zajednici. Sledi da nacionalna pravila o kojima je reč u glavnom postupku nisu morala sprovesti odredbu prava Zajednice. U takvim okolnostima, Sud nije nadležan da odlučuje jesu li nacionalna pravila poput onih o kojima je reč u skladu s načelima sadržanim u članu 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

Odluka o troškovima (izostavljena)

Na osnovu toga, Sud, odgovarajući na pitanja koja mu je uputio *Verwaltungsgericht Stuttgart*, Naredbom od 11. decembra 1985. godine, odlučio je: član 12 Sporazuma kojim se uspostavlja pridruživanje između EEZ i Turske, potpisan u Ankari 12. septembra 1963. godine, i koji je u ime Zajednice zaključen na osnovu Odluke Saveta od 23. decembra 1963, i člana 36 Dodatnog protokola potpisanog u Briselu 23. novembra 1970. i zaključenog u ime zajednice na osnovu Uredbe Saveta br. 2760/72 od 19. decembra 1972, kada se čitaju zajedno s članom 7 Sporazuma, ne predstavljaju pravila prava Zajednice koja su direktno primenjiva u unutrašnjim pravnim porecima država članica.

Spojeni predmeti C-6/90 i C-9/90 Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic [1991] ECR I-5357

Ova odluka važna je jer je u njoj Evropski sud prvi put objasnio da je u pravu Zajednice sadržano načelo odgovornosti države za štetu nastalu pojedincu povredom prava Zajednice. U ovom predmetu povreda se sastojala u neunošenju direktive u nacionalno pravo. Osim što je uspostavio mogućnost nastanka odgovornosti države za štetu, Sud je takođe objasnio uslove pod kojima će takva odgovornost nastati.

Sažetak

1. Pravo države članice kojoj je direktiva upućena da izabere između nekoliko mogućih načina ostvarivanja rezultata koje direktiva nalaže ne isključuje mogućnost da pojedinci pred nacionalnim sudovima ostvaruju prava čiji sadržaj može biti dovoljno jasno određen na osnovu odredbi same direktive.

2. Iako su odredbe Direktive 80/978 o zaštiti zaposlenih u slučaju insolventnosti poslodavca dovoljno jasne i bezuslovne u pogledu određenja lica koje imaju pravo na jemstvo i u pogledu sadržaja jemstva, kada država članica u propisanom roku ne prihvati nikakve mere za sprovođenje, pojedinci ne mogu ostvarivati ta prava pred nacionalnim sudovima budući da odredbe direktive ne određuju lica koje ima obavezu pružiti jemstvo, a ne može se smatrati da tu obavezu ima država isključivo zbog toga što je propustila da donese mere za sprovođenje u propisanom roku.

3. Puna efikasnost pravnih pravila Zajednice bila bi narušena i zaštita prava koja ona stvaraju bila bi oslabljena ukoliko pojedinci ne bi mogli da dobiju naknadu štete kada su njihova prava povređena zbog povrede prava Zajednice, za koju se odgovornom može smatrati država članica. Takva mogućnost naknade štete od strane države članice posebno je nužna kada je puna efikasnost pravnih pravila Zajednice uslovljena prethodnim delovanjem države i kada, posledično, u odsustvu takvog delovanja, pojedinci pred nacionalnim sudovima ne mogu ostvarivati prava koja im je stvorilo pravo Zajednice. Sleđi da je načelo prema kojem država mora biti odgovorna za gubitak i štetu prouzrokovanu pojedincima zbog povrede prava Zajednice za koju je odgovorna država inherentno sistemu koji je stvorio Ugovor. Sledeća osnova za obavezu država članica da nadoknade takav gubitak i štetu nalazi se u članu 5 Ugovora (danas Čl. 10), na osnovu kojeg one moraju preduzimati sve odgovarajuće mere, kako opšte tako i posebne, da bi obezbedile sprovođenje prava

Zajednice i, posledično, kako bi poništile nezakonite posledice povrede prava Zajednice.

4. Iako je odgovornost država članica za naknadu gubitka i štete prouzrokovane pojedincima zbog povrede prava Zajednice za koju je država odgovorna zahtev prava Zajednice, uslovi pod kojima nastaje pravo na naknadu štete zavise od prirode povrede prava Zajednice koja je dovela do gubitka i štete koja je bila prouzrokovana. U slučaju da država članica koja propusti da ispuni svoju obavezu koja se zasniva na trećem paragrafu člana 189 Ugovora da preduzme sve mere nužne da bi se ostvario rezultat koji propisuje direktiva, puna efikasnost tog pravila prava Zajednice traži da mora postojati pravo na naknadu štete kada se steknu tri uslova: prvo, kada rezultat propisan direktivom dodeljuje pojedincima subjektivna prava; drugo, da je na osnovu odredbi direktive moguće odrediti sadržaj tih prava; i treće, da postoji uzročna veza između povrede obaveze države i gubitka i štete koju su pretrpele oštećene stranke. U odsustvu ikakvog zakonodavstva Zajednice, država mora popraviti posledice gubitka i štete koju je prouzrokovala u skladu s pravnim pravilima nacionalnog prava o odgovornosti za štetu. Ipak, relevantni materijalni i procesni uslovi koje propisuje nacionalno pravo države članice ne smeju biti manje povoljni od onih koji se odnose na slične zahteve koji se podnose na osnovu nacionalnog prava, i ne smeju biti takvi da naknadu štete čine gotovo nemogućom ili preterano teškom.

Tekst presude

1. Rešenjima od 9. jula i 30. decembra koja je Sud primio 8. januara i 15. januara, *Pretura di Vicenza* (u predmetu C-6/90) i *Pretura di Bassano del Grappa* (u predmetu C-9/90), uputili su Sudu, na osnovu člana 177 Ugovora o EEZ, prethodna pitanja o tumačenju trećeg paragrafa člana 189 Ugovora o EEZ i Direktive Saveta 80/987/EEZ od 20. oktobra 1980. o usklađivanju zakona država članica koji se odnose na zaštitu zaposlenih u slučaju insolventnosti poslodavca (Official Journal 1980 L 283, str. 23).

2. Ta pitanja bila su postavljena tokom postupka koji su pokrenuli *Andrea Francovich i Danila Bonifaci* i drugi (dalje u tekstu „tužioc“) protiv Republike Italije.

3. Direktiva 80/987 ima za cilj da garantuje zaposlenima minimalan nivo zaštite na osnovu prava Zajednice, u slučaju insolventnosti poslodavca, bez obzira na povoljnije odredbe koje bi mogle postojati u pravu država članica. Posebno, ona propisuje posebna jemstva za plaćanje neplaćenih potraživanja po osnovi plata.

4. Na osnovu člana 11 države članice moraju prihvatiti zakone i druge propise koji su nužni za sprovođenje direktive u roku koji je istekao 23. okto-

bra 1983. godine. Republika Italija nije ispunila tu obavezu, i njen propust zabeležio je Sud u presudi u predmetu 22/87 *Commission v Italy* ([1989] ECR 143).

5. Gospodin *Francovich*, stranka u glavnom postupku u predmetu C-6/90, radio je za CDN *Elettronica SnC* u Vičenci, ali je na svoj račun tek povremeno primao uplate svoje plate. Iz tog razloga pokrenuo je postupak pred Sudom u Vičenci, koji je tuženom naredio da plati oko šest miliona lira. U pokušaju da izvrši tu presudu, sudski izvršitelj Suda u Vičenci nije imao uspeha. Gospodin *Francovich* tada je zatražio pravo da od Republike Italije dobije jemstva koja propisuje Direktiva 89/987, ili alternativno, naknadu štete.

6. U predmetu C-9/90 Danila Bonifaci i 33 druga zaposlena podneli su tužbu pred *Pretura di Bassano del Grappa*, ističući da su bili zaposleni kod preduzeća *Gaia Confezioni Srl*, koje je proglasilo insolventnost 5. aprila 1985. Kada je radni odnos prestao, tužioci su potraživali 253 miliona lira, što se iskazivalo kao dug insolventnog preduzeća. Više od pet godina nakon insolventnosti nije im bilo ništa plaćeno, i stečajni upravnik rekao im je da čak ni delimična naplata u njihovu korist nije verovatna. U skladu s tim, tužioci su pokrenuli postupak protiv Republike Italije u kojem su isticali da joj, u svetlu njene obaveze da sprovede Direktivu 80/987 s dejstvom od 23. oktobra 1983. godine, sud mora odrediti da im isplati dugovane iznose plata, minimalno za poslednja tri meseca, ili da alternativno plati naknadu štete.

7. U tim okolnostima nacionalni sud uputio je sledeća prethodna pitanja, koja su u oba predmeta identična: (a) U sistemu prava Zajednice na snazi, ima li fizičko lice koje je oštećeno propustom države članice da sprovede Direktivu 80/897 – a propust je potvrđen presudom Evropskog suda – pravo da traži od države da prizna dejstvo odredbama Direktive koje su dovoljno precizne i bezuslovne, na način da se direktno pozove na pravo Zajednice protiv države članice koja ga je povredila, tako da dobije jemstvo koje je država trebalo sama da pruži, a u svakom slučaju da traži naknadu gubitka i štete koju je pretrpela u odnosu na odredbe u pogledu kojih se to pravo ne može primeniti? (b) Treba li odredbe članova 3 i 4. Direktive Saveta 80/987 tumačiti da znače da kada država ne iskoristi mogućnost da propiše granice na osnovu člana 4, sama država mora platiti potraživanja zaposlenih u skladu sa članom 3? (c) Ukoliko je odgovor na Pitanje 2 negativan, Sud je upitan da odgovori koje je najniže jemstvo koje država članica mora pružiti ovlašćenom zaposlenom na osnovu Direktive 80/987 kako bi osigurala da se za udeo iznosa koji se plaća tom zaposlenom može smatrati da delotvorno sprovodi Direktivu.

8. Za potpuniji prikaz činjeničnog stanja u glavnom postupku, merodavnih pravila Zajednice i nacionalnih pravila, podnetih Sudu, upućuje se na

Izveštaj za raspravu. Ona se u nastavku spominju ili se o njima raspravlja samo u meri u kojoj je to potrebno za obrazloženje odluke Suda.

9. Prvo pitanje koje upućuju nacionalni sudovi postavlja dva problema koje treba razmotriti odvojeno. Prvo, ono se odnosi na direktno dejstvo Direktive koja određuje prava zaposlenih i, drugo, na postojanje i obim odgovornosti države za štetu koja proizlazi iz povrede njenih obaveza na osnovu prava Zajednice.

Direktno dejstvo odredbi direktive koja određuje prava zaposlenika

10. Prvi deo prvog pitanja koje su podneli nacionalni sudovi nastoji da odredi da li se odredbe direktive koja određuje prava zaposlenih moraju tumačiti na način da znače da lica na koje se ona odnosi mogu ostvariti ta prava protiv države pred nacionalnim sudovima, u nedostatku mera za sprovođenje donetih u propisanom roku.

11. Prema dobro utvrđenoj sudskoj praksi, država članica koja nije donela mere za sprovođenje za koje Direktiva traži da budu donete u propisanom roku, ne može se, protiv pojedinaca, pozivati na svoj propust da ispuni obaveze koje Direktiva uključuje. Iz tog razloga, uvek kada su odredbe direktive, što se tiče njihovog sadržaja, bezuslovne i dovoljno precizne, na te se odredbe, u odsustvu, mera za sprovođenje koje su trebalo da budu donete u propisanom roku, može pozivati protiv bilo koje odredbe nacionalnog prava koja je suprotna Direktivi, ili u meri u kojoj odredbe Direktive određuju prava pojedinaca u odnosu na državu (presuda u predmetu 8/81 *Becker v Finanzamt Muenster-Innenstadt* [1982] ECR 53).

12. Iz tog razloga nužno je proveriti da li su odredbe Direktive 80/987 koja određuje prava zaposlenih bezuslovne i dovoljno precizne. Potrebno je razmotriti tri tačke: identitet lica koja imaju pravo na propisano jemstvo, sadržaj tog jemstva, i identitet lica koja moraju pružiti jemstvo. S time u vezi postavlja se posebno pitanje može li se država smatrati odgovornom za pružanje jemstva na osnovu činjenice da nije prihvatila nužne mere za sprovođenje u propisanom roku.

13. S obzirom na, prvo, identitet lica koja imaju pravo na jemstvo, treba primetiti da se, prema članu 1(1), Direktiva primenjuje na potraživanja zaposlenih koja se zasnivaju na ugovorima o radu ili radnom odnosu, i koja postoje u odnosu na poslodavce koji su u stanju insolventnosti u smislu člana 2(1) koji određuje okolnosti u kojima se za poslodavca mora smatrati da je u stanju insolventnosti. Član 2(2) upućuje na nacionalno pravo u pogledu definicije koncepta „zaposlenih“ i „poslodavca“. Konačno, član 1(2) propisuje da države članice, izuzetno i pod određenim uslovima, mogu isključiti

potraživanja određenih kategorija zaposlenih koje su navedene u aneksu Direktive.

14. Te odredbe dovoljno su precizne i bezuslovne da bi nacionalni sud mogao odlučiti treba li ili ne lice smatrati licem koje bi na osnovu Direktive trebalo da ima koristi. Nacionalni sud treba jedino da proveri da li je lice o kome je reč zaposleno lice prema nacionalnom pravu, i da li je isključeno iz primene Direktive u skladu sa članom 1(2) i Aneksom 1 (u vezi s nužnim uslovima za takvo isključenje vidi presude u predmetu 22/87 *Commission v Italy*, citiranu *supra*, paragrafi 18 do 23 i predmetu C-53/88 *Commission v Greece* [1990] ECR I-3917, paragrafi 11 do 26), i nakon toga utvrditi postoji li jedna od situacija insolventnosti koju propisuje član 2 direktive.

15. S obzirom na sadržaj jemstva, član 3 Direktive propisuje da se moraju preduzeti mere kako bi se obezbedilo plaćanje dospelih potraživanja koja se zasnivaju na ugovorima o radu ili radnom odnosu, i koja se odnose na platu za period pre dana koji će odrediti država članica, koja može izabrati jednu od tri mogućnosti: (a) dan nastanka insolventnosti poslodavca; (b) dan obaveštenja o otkazu koji se upućuje zaposlenom o kome je reč zbog insolventnosti poslodavca; (c) dan nastanka insolventnosti poslodavca ili dan kada je ugovor o radu ili radni odnos raskinut zbog insolventnosti poslodavca.

16. Zavisno od izbora za koji se odluči, država članica ima mogućnost, na osnovu člana 4(1) i (2), da ograniči odgovornost na rok od tri meseca ili osam nedelja, izračunat u skladu s detaljnim pravilima koja propisuje taj član. Konkretno, član 4(3) propisuje da države članice mogu ograničiti odgovornost kako bi izbegle plaćanje iznosa koji izlaze iz okvira socijalnih ciljeva Direktive. Kada iskoriste tu mogućnost, države članice moraju obavestiti Komisiju o metodama koje su upotrebile za ograničenje odgovornosti. Dodatno, član 10 propisuje da Direktiva ne utiče na mogućnost da države članice preduzmu mere za sprečavanje zloupotreba, a posebno za odbijanje smanjenja odgovornosti u određenim okolnostima.

17. Član 3 Direktive zato ostavlja državama članicama diskreciono ovlašćenje u određivanju dana od kojega se plaćanje potraživanja mora obezbediti. Međutim, kako već implicitno proizlazi iz prakse Suda (vidi presudu u predmetu 71/85 *Netherlands v FNV* [1986] ECR 3855 i predmetu 286/85 *McDermott and Cotter v Minister for Social Welfare and Attorney General* [1987] ECR 1453, paragraf 15), pravo države članice da izabere između nekoliko mogućih načina ostvarivanja rezultata koji propisuje Direktiva ne isključuje mogućnost da pojedinci pred nacionalnim sudovima ostvaruju prava koja se mogu dovoljno precizno odrediti već i na osnovu samih odredbi Direktive.

18. U ovom slučaju, rezultat koji propisuje direktiva o kojoj je reč jeste jemstvo da će dospela potraživanja zaposlenih biti plaćena u slučaju insol-

ventnosti njihovog poslodavca. Činjenica da članovi 3 i 4(1) i (2) ostavljaju državi članici određeno diskreciono ovlašćenje u pogledu načina utvrđivanja jemstva i ograničenja njegovog iznosa ne utiču na jasnu i безусловnu prirodu rezultata koji se mora ostvariti.

19. Kao što su ukazali Komisija i tužioci, najniži iznos jemstva koji propisuje Direktiva moguće je odrediti uzimajući u obzir dan izbor koji dovodi do najmanjeg iznosa odgovornosti za jemstvenu instituciju. Taj dan je onaj kada nastupa insolventnost poslodavca, budući da su druga dva dana, dan obaveštenja o otkazu izdat zaposlenom i dan kada je ugovor o radu ili radni odnos prestao, prema uslovima koje propisuje član 3, nužno kasniji dani od dana nastanka insolventnosti, i iz tog razloga određuju duži periodu u kojem se mora osigurati plaćanje potraživanja.

20. Mogućnost ograničenja jemstva na osnovu člana 4(2) ne čini određivanje najnižeg jemstva nemogućim. Iz teksta tog člana sledi da države članice imaju mogućnost ograničiti jemstva, koja pripadaju zaposlenima, na određeni period koji prethodi danu koji spominje član 3. Taj period određen je u odnosu na svaki od tri dana koji član 3 propisuje, tako da je uvek moguće odrediti u kojoj je meri država članica mogla umanjiti jemstvo koje propisuje Direktiva, zavisno od toga koji bi dan izabrala za unošenje Direktive u nacionalno zakonodavstvo.

21. Što se tiče člana 4(3), prema kojem države članice mogu ograničiti odgovornost kako bi izbegle plaćanje iznosa koji izlaze iz okvira socijalnih ciljeva Direktive, i člana 10, koji propisuje da Direktiva ne utiče na mogućnost da države članice preduzimaju mere koje su nužne za izbegavanje zloupotreba, treba primetiti da država članica koja nije ispunila svoju obavezu da sprovede Direktivu ne može osporavati prava koja Direktiva stvara u korist pojedinaca, oslanjajući se na izbor mogućnosti ograničavanja iznosa jemstva koji je morala izvršiti da je preduzela mere koje su nužne za sprovođenje Direktive (u odnosu na analognu mogućnost u vezi s prevencijom zloupotreba u fiskalnim stvarima, vidi presudu u predmetu 8/81 *Becker v Finanzamt Muenster-Innenstadt* [1982] ECR 53, paragraf 34).

22. Iz tog razloga treba odlučiti da su odredbe o kojima je reč безусловne i dovoljno precizne što se tiče sadržaja jemstva.

23. Konačno, što se tiče identiteta lica koja imaju obavezu da pruže jemstvo, član 5 Direktive propisuje: „Države članice će propisati detaljna pravila za uređenje, finansiranje i rad jemstvenih institucija, prihvatajući posebno sledeća načela: (a) imovina institucija mora biti nezavisna od operativnog kapitala poslodavca i mora biti nedostupna u postupku insolventnosti; (b) poslodavci moraju doprinositi finansiranju, osim u slučaju da je ono u potpunosti osigurano od javne vlasti; (c) obaveze institucija ne smeju zavisiti od činjenice da li su obaveze plaćanja doprinosa ispunjene.“

24. Ističe se da, s obzirom na to da Direktiva propisuje mogućnost da jemstvene institucije mogu biti u potpunosti finansirane od javnih vlasti, nije prihvatljivo da država članica može osujetiti dejstva Direktive ističući da je mogla zahtevati od drugih lica da snose deo finansijskog tereta.

25. Taj se argument ne može prihvatiti. Iz odredbi Direktive sledi da država članica mora organizovati odgovarajući sistem institucionalnih jemstava. Na osnovu člana 5, države članice imaju široko diskreciono ovlašćenje u odnosu na uređenje, rad i finansiranje jemstvenih institucija. Činjenica, na koju ukazuje Komisija, da Direktiva kao jednu između više mogućnosti predviđa da takav sistem može biti u potpunosti finansiran od javnih vlasti ne može značiti da se država može identifikovati kao lice koje mora platiti neplaćena potraživanja. Obaveza plaćanja leži na jemstvenim institucijama, i država ima ovlašćenje jedino da osigura da se jemstvene institucije finansiraju potpuno od strane javne vlasti. U takvim okolnostima država preuzima obavezu koja, u načelu, nije njena vlastita.

26. U skladu s tim, iako su odredbe direktive o kojoj je reč dovoljno precizne i bezuslovne u pogledu određenja lica koja imaju pravo na jemstvo i u pogledu sadržaja tih jemstava, ti elementi nisu dovoljni da bi omogućili pojedincima da se oslanjaju na te odredbe pred nacionalnim sudovima. Te odredbe ne identifikuju lice koje ima obavezu da obezbedi jemstvo, a država se ne može smatrati obaveznom samo zbog toga što je propustila da prihvati mere za sprovođenje u propisanom roku.

27. Odgovor na prvi deo prvog pitanja zato mora biti da odredbe Direktive 80/987, koje određuju prava zaposlenih, treba tumačiti da znače da lica o kojima je reč ne mogu ostvarivati ta prava protiv države pred nacionalnim sudovima ako u propisanom roku nisu bile prihvaćene nikakve mere za sprovođenje Direktive.

Odgovornost države za gubitak i štetu koja proizlazi iz povrede njenih obaveza koje se zasnivaju na pravu Zajednice

28. U drugom delu prvog pitanja nacionalni sud želi da odredi ima li država članica obavezu da nadoknadi gubitak i štetu koju su pretrpeli pojedinci zbog propusta države da sprovede Direktivu 80/987.

29. Nacionalni sud zato postavlja pitanje postojanja i obima odgovornosti države za gubitak i štetu koja proizlazi iz povrede njenih obaveza koje se zasnivaju na pravu Zajednice.

30. Taj problem mora se razmotriti u svetlu opšteg sistema Ugovora i njegovih osnovnih načela.

(a) Postojanje odgovornosti države za štetu kao načelno pitanje

31. Na početku je potrebno imati na umu da je Ugovor o EEZ stvorio sopstveni pravni sistem koji je integrisan u pravne sisteme država članica i koji su njihovi sudovi obavezni da primenjuju. Subjekti tog pravnog sistema nisu samo države članice već i njihovi građani. Isto tako kao što propisuje obaveze za pojedince, pravo Zajednice zamišljeno je i da im dodeljuje prava koja postaju deo njihovog pravnog nasleđa. Ta prava nastaju ne samo kada su izričito zagarantovana Ugovorom, već takođe i na osnovu obaveza koje Ugovor propisuje, na jasno određen način, kako pojedincima tako i državama članicama i institucijama Zajednice (vidi presudu u predmetu 26/62 *Van Gend en Loos* [1963] ECR 1 i predmetu 6/64 *Costa v ENEL* [1964] ECR 585).

32. Nadalje, prema dobro utvrđenoj praksi Suda, nacionalni sudovi koji imaju zadatak da primenjuju odredbe prava Zajednice u delokrugu svoje nadležnosti moraju obezbediti da ta pravila imaju puno dejstvo i moraju štiti prava koja pravo Zajednice dodeljuje pojedincima (vidi posebno presudu u predmetu 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal* [1978] ECR 629, paragraf 16, i predmetu C-213/89 *Factortame* [1990] ECR I-2433, paragraf 19).

33. Puna efikasnost prava Zajednice bila bi narušena i zaštita prava koje ono garantuje bila bi oslabljena kada pojedinci ne bi mogli da dobiju naknadu kada su njihova prava povređena povredom prava Zajednice za koju se može smatrati odgovornom država članica.

34. Mogućnost naknade od države članice posebno je nužna kada, kao što je ovde slučaj, puna efikasnost prava Zajednice zavisi od prethodnog delovanju države članice i gde, u skladu sa tim, u odsustvu takvog delovanja pojedinci pred nacionalnim sudovima ne mogu ostvarivati prava koja im je dodelilo pravo Zajednice.

35. Sledi da je načelo prema kojem država mora biti odgovorna za gubitak i štetu koju su pojedinci pretrpeli zbog povrede prava Zajednice za koju se država članica može smatrati odgovornom inherentno sistemu Ugovora.

36. Sledeća osnova na kojoj se zasniva obaveza države članice da nadoknadi takav gubitak i štetu može se naći u članu 5 Ugovora, na osnovu kojeg države članice moraju preduzimati sve odgovarajuće mere, opšte i posebne, kako bi obezbedile ispunjenje svojih obaveza što proizlaze iz prava Zajednice. Među njima je i obaveza da se ponište nezakonite posledice povrede prava Zajednice (u odnosu na analognu odredbu člana 86 Ugovora o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik, vidi presudu u predmetu 6/60 *Humblet v Belgium* [1960] ECR 559).

37. Iz svega prethodno navedenog sledi da je načelo prava Zajednice da države članice imaju obavezu da nadoknade gubitak i štetu koju su pojedinci pretrpeli zbog povrede prava Zajednice, za koju se one mogu smatrati odgovornima.

(b) Uslovi odgovornosti države za štetu

38. Iako odgovornost države za štetu nastaje na osnovu prava Zajednice, uslovi pod kojima odgovornost za štetu daje pravo na naknadu štete zavise od prirode povrede prava Zajednice koja je dovela do gubitka i štete.

39. Kada, kao u ovom slučaju, država članica propusti da ispuni svoju obavezu koja proizlazi iz trećeg paragrafa člana 189 Ugovora da preduzme sve mere neophodne za ostvarivanje rezultata koje Direktiva propisuje, puna efikasnost tog pravila prava Zajednice zahteva da postoji pravo na naknadu štete, pod uslovom da su ispunjena tri uslova.

40. Prvi od tih uslova jeste da rezultat koji Direktiva propisuje mora da sadrži dodelu subjektivnih prava pojedincima. Drugi uslov je da na osnovu odredbi Direktive mora biti moguće odrediti sadržaj tih prava. Konačno, treći uslov je da postoji uzročna veza između povrede obaveze države i gubitka i štete koju su pretrpele oštećene strane.

41. Ti uslovi dovoljni su da stvore subjektivno pravo pojedinaca da ostvari naknadu štete, i to se pravo zasniva direktno na pravu Zajednice.

42. Uz tu ogradu, država mora nadoknaditi gubitak i štetu koje je prouzrokovala na osnovu nacionalnih pravnih pravila primenjivih na naknadu štete. U odsustvu prava Zajednice, unutrašnji pravni poredak svake države članice mora odrediti nadležne sudove i propisati detaljna procesna pravila za postupke kojima je svrha da potpuno zaštite prava koja pojedinci izvode iz prava Zajednice (vidi presudu u predmetu 60/75 *Russo v AIMA* [1976] ECR 45, predmet 33/76 *Rewe v Landwirtschaftskammer Saarland* [1976] ECR 1989 i predmet 158/80 *Rewe v Hauptzollamt Kiel* [1981] ECR 1805).

43. Nadalje, materijalna i procesna pravila za naknadu gubitka i štete koja propisuje nacionalno pravo države članice ne smeju biti manje povoljna od onih koja se primenjuju na slične nacionalne tužbe, i ne smeju biti sročena tako da ostvarivanje naknade štete čine gotovo nemogućim ili preterano teškim (u vezi s analognim problemom povraćaja poreza naplaćenog suprotno pravu Zajednice vidi presudu u predmetu 199/82 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v San Giorgio* [1983] ECR 3595).

44. U ovom slučaju, povreda prava Zajednice od strane države članice zbog njenog propusta da sprovede Direktivu 80/987 u propisanom roku potvrđena je presudom suda. Rezultat koji Direktiva traži uključuje dodelu prava

na jemstvo plaćanja zaposlenima njihovih neplaćenih potraživanja plata. Kao što je jasno iz ocene prvog dela prvog pitanja, sadržaj tog prava može da se odredi na osnovu odredbi Direktive.

45. U skladu s tim, nacionalni sud, saglasno nacionalnim pravilima o odgovornosti za štetu, mora priznati pravo zaposlenih na naknadu gubitka i štete koju su pretrpeli kao rezultat propusta države da sprovede Direktivu.

46. Iz tog razloga odgovor na pitanje koje je postavio nacionalni sud mora biti da država članica mora da nadoknadi gubitak i štetu koju je propustom da sprovede Direktivu 80/987 prouzrokovala pojedincima.

Drugo i treće pitanje

47. Ima li se u vidu odgovor na prvo pitanje koje je uputio nacionalni sud, nema potrebe odlučivati o drugom i trećem pitanju.

[odluka o troškovima izostavljena]

Operativni dio

Na osnovu toga, Sud, odgovarajući na pitanja koja su mu uputili *Pretura di Vicenza* (u predmetu C-6/90) i *Pretura di Bassano del Grappa* (u predmetu C-9/90), rešenjima od 9. jula 1989. i 30. decembra 1989. godine, donosi odluku: 1. Odredbe Direktive Saveta 80/987/EEZ od 20. oktobra 1980. godine o prilagođavanju prava država članica koja se odnosi na zaštitu zaposlenih u slučaju insolventnosti poslodavca, koja određuje prava zaposlenih, mora da se tumači tako da znači da lica o kojima je reč ne mogu ostvarivati ta prava protiv države pred nacionalnim sudovima ako u propisanom roku nisu bile donete nikakve mere za sprovođenje. 2. Država članica mora nadoknaditi gubitak i štetu nastale zbog propusta države da sprovede Direktivu 80/987/EEZ.

Predmet C192/89 S. Z. Sevince v Staatssecretaris van Justitie [1990] ECR I-3461

Sud je u predmetu *Sevince* odredio status prava koje nastaje na osnovu ovlašćenja predviđenih međunarodnim ugovorom koji obavezuje Zajednicu – tzv. sekundarno pravo pridruživanja. Sud je utvrdio da i odluke Saveta pridruživanja takođe čine sastavni deo pravnog sistema Zajednice i mogu imati direktno dejstvo na osnovu istih kriterijuma kao i sam ugovor.

Sažetak

1. Odredbe Saveta pridruživanja osnovanog sporazumom o pridruživanju, prihvaćene za sprovođenje sporazuma o pridruživanju koji je Savet zaključio s trećom državom, čine sastavni deo pravnog sistema Zajednice, na isti način kao i sam sporazum, i to od časa njihovog stupanja na snagu, tako da je Sud, koji je na osnovu člana 177 Ugovora (danas 234 UEZ) nadležan da odlučuje o sporazumu, koji je prihvaćen kao akt institucija [Zajednice], takođe nadležan da odlučuje o njihovom tumačenju, što vodi ka jedinstvenoj primeni prava Zajednice.

2. Poput odredbi ugovora koje Zajednica zaključuje s trećim državama, odredbe koje donosi Savet pridruživanja, osnovan shodno sporazumu o pridruživanju kako bi obezbedio sprovođenje njegovih odredbi, moraju se smatrati direktno primenjivim kada – s obzirom na njihov sadržaj, svrhu i prirodu, kao i sadržaj, svrhu i prirodu sporazuma o pridruživanju – sadrže jasnu i preciznu obavezu koja u sprovođenju ili dejstvima nije podvrgnuta donošenju bilo kakvih dodatnih mera. Ti su uslovi ispunjeni na osnovu člana 2(1)(b) i 7 Odluke br. 2/76 i trećeg odlomka člana 6(1) i člana 13 Odluke br. 1/80, koje je doneo Savet pridruživanja osnovan Sporazumom o pridruživanju između EEZ i Turske, kako bi se obezbedilo postepeno sprovođenje slobode kretanja radnika koje propisuju odredbe koje uspostavljaju program, tako da te odredbe imaju direktno dejstvo u državama članicama Zajednice. S tim u vezi, od male je važnosti to što je propisana mogućnost donošenja nacionalnih mera za sprovođenje, budući da takve mere ne odražavaju nikakvo diskreciono ovlašćenje, kao što je od male važnosti i to što se takve odluke ne objavljuju, budući da neobjavljivanje može sprečiti samo njihovu primenu u odnosu na pojedince; takođe, od male je važnosti to što se bezbednosne klauzule mogu primeniti samo odlukom država članica, budući da se te bezbednosne klauzule primenjuju samo u specifičnim situacijama.

3. Član 2(1)(b) Odluke br. No 2/76 i treći odlomak člana 6(1) i član 13 Odluke br. 1/80, koje je prihvatio Savet pridruživanja osnovan Sporazumom

o pridruživanju između EEZ i Turske, garantuju turskom radniku, nakon određenog perioda zakonitog zaposlenja u državi članici, pristup bilo kom plaćenom zaposlenju po njegovom izboru. Zakonitost zaposlenja u smislu tih odredaba, čak i pod pretpostavkom da nije nužno uslovljeno posedovanjem propisno izdate dozvole boravka, svejedno pretpostavlja stabilnu i sigurnu situaciju u položaju člana radne snage. U skladu s tim, izraz „zakonito zaposlenje“ u tim odredbama ne obuhvata situaciju turskog radnika koji ima dozvolu da stupi u zaposlenje u periodu u kom je suspendovano dejstvo odluke kojom mu se odbija pravo boravka, protiv koje je podneta žalba koja je odbijena.

Tekst presude

1. Odlukom od 1. juna 1989. godine, koja je dostavljena Sudu 8. juna 1989. godine, *Raad van State* (holandski sud poslednje instancije u upravnim pitanjima) podneo je Sudu zahtev za donošenje odluke o prethodnom pitanju prema članu 177 Ugovora o EEZ, i postavio tri pitanja o tumačenju pojedinih odredbi Odluka br. 2/76 od 20. decembra 1976. godine i 1/80 od 19. septembra 1980. godine Saveta pridruživanja, osnovanog Sporazumom o pridruživanju između Evropske ekonomske zajednice i Turske, potpisanog u Ankari 12. septembra 1963. godine, sklopljenog u ime Zajednice Odlukom Saveta 64/732/EEC od 23. decembra 1963. godine (objavljeno u Službenom glasniku 1973 C 113, str. 1, dalje u tekstu Sporazum).

2. Pitanja su postavljena u postupku koji je pokrenuo gospodin *S. Z. Sevince*, državljanin Turske, protiv *Staatssecretaris van Justitie* (državnog sekretarijata za pravosuđe) u vezi sa odbijanjem da mu izda dozvolu boravka u Holandiji.

3. Iz dokumenata pred Sudom vidljivo je da je gospodinu *Sevinceu* 11. septembra 1980. godine odbijeno produženje dozvole boravka koja mu je izdata 22. februara 1979. godine, na osnovu toga što su porodične okolnosti koje su opravdavale izdavanje dozvole prestale da postoje. Žalba podneta protiv te odluke imala je puno suspenzivno dejstvo i konačno je odbijena od strane *Raad van Statea* 12. juna 1986. godine. U periodu u kojem se koristio suspenzivnim dejstvom žalbe, gospodin *Sevince* je stekao potvrdu o zaposlenju, koja je bila valjana sve do donošenja gorenavedene presude *Raad van Statea*, donesene 12. juna 1986. godine.

4. Tvrdeći da je u Holandiji niz godina bio u radnom odnosu s platom, 13. aprila 1987. godine *Sevince* je uložio zahtev za izdavanje dozvole boravka. U svrhu podrške zahtevu, oslanjao se na član 2(1)(b) Odluke br. 2/76, prema kojem turski radnik koji je pet godina bio zakonito zaposlen u državi članici Zajednice ima u toj državi članici slobodan pristup bilo kojem plaćenom za-

poslenju po svom izboru, kao i na treći odlomak člana 6(1) Odluke br. 1/80, prema kojem turski radnik koji je propisno registrovan kao pripadnik radne snage u državi članici ima u toj državi članici slobodan pristup bilo kom plaćenom zaposlenju po svom izboru nakon četiri godine zakonitog zaposlenja. Njegov zahtev implicitno je odbijen od strane holandskih tela.

5. Žalba protiv te odluke podneta je *Raad van Stateu*, koji je odlučio da prekine postupak dok Sud pravde ne donese odluku o sledećim pitanjima: (1) Treba li član 177 Ugovora o EEZ-u da se tumači tako da sud države članice može, a u ovom predmetu i mora, da postavi Sudu pravde zahtev za donošenje odluke o prethodnom pitanju koji se tiče tumačenja odluka Saveta pridruživanja o kojima se ovde radi, konkretno Odluka br. 2/76 i/ili br. 1/80, ako se pred tim sudom postavi takvo pitanje a sud smatra da mu je odluka o njemu nužna kako bi doneo presudu? (2) Ako je na prvo pitanje odgovoreno potvrdno: treba li naredne odredbe smatrati primenjivim na pravne sporove u zemljama Evropske zajednice: član 2(1)(b) Odluke br. 2/76 i/ili član 6(1) Odluke br. 1/80, i član 7 Odluke br. 2/76 i/ili član 13 Odluke br. 1/80? (3) Ako je na drugo pitanje odgovoreno potvrdno: šta treba podrazumevati pod pojmom 'zakonito zaposlenje' u članu 2(1)(b) Odluke br. 2/76 i/ili članu 6(1) Odluke br. 1/80 (u svetlu člana 7 Odluke br. 2/76 i/ili člana 13 Odluke br. 1/80)? Treba li uzeti da se taj pojam odnosi na zaposlenje u periodu kad lice o kome se radi poseduje dozvolu boravka u skladu sa zakonima vezanim za strance – uz šire pitanje uključuje li se u zaposlenje u kom je to lice moglo biti dok je čekalo na konačnost i pravosnažnost odluke o dozvoli boravka – ili samo na zaposlenje koje se može smatrati zakonitim prema zakonima o zapošljavanju stranaca?

6. Upućuje se na Izveštaj o saslušanju radi detaljnijeg opisa činjenica slučaja, toka postupka, podnesaka i argumenata stranaka, koji se spominju ili o kojima se raspravlja od sada nadalje samo u meri nužnoj za procenu Suda.

Prvo pitanje

7. Prvo pitanje nacionalnog suda u suštini znači može li se prema članu 177 Ugovora o EEZ-u dati tumačenje Odluka br. 2/76 i 1/80.

8. Kao uvodnu primedbu, treba imati na umu da, kao što je Sud više puta dosledno utvrdio, odredbe sporazuma koji je sklopio Savet prema članovima 228 i 238 Ugovora o EEZ-u čine sastavni deo pravnog sistema Zajednice od časa stupanja na snagu tog sporazuma (vidi presude u predmetu 12/86 *Demirel* [1987] ECR 3719, odlomak 7. i u predmetu 30/88 *Greece v Commission* [1989] ECR 3711, odlomak 12).

9. Sud je takođe utvrdio da, budući da su neposredno vezane za Sporazum kojim daju pravno dejstvo, odluke Saveta pridruživanja sastavni deo pravnog

sistema Zajednice, na isti način kao i sam Sporazum, i to od časa njihovog stupanja na snagu (vidi presudu u predmetu 30/88 *Greece v Commission* [1989] ECR 3711, *supra*, odlomak 13.).

10. Budući da je Sud nadležan da donese odluku o prethodnom pitanju vezanom za Sporazum, ukoliko se radi o aktu koji je usvojila jedna od institucija Zajednice (vidi presudu u predmetu 181/73 *Haegeman* [1974] ECR 449), Sud je takođe nadležan da donese odluku o tumačenju odluka koje je usvojilo telo osnovano Sporazumom koje je i odgovorno za njegovu sprovođenje.

11. Ta tvrdnja osnažena je činjenicom da je cilj člana 177 Ugovora o EEZ-u da obezbedi jedinstvenu primenu, u celoj Zajednici, svih odredbi koje čine deo pravnog sistema Zajednice, kao i da obezbedi da se njihovo tumačenje ne menja s obzirom na značenje koje im pridaju različite države članice (vidi presudu u predmetu 104/81 *Kupferberg* [1982] ECR 3641 i u spojenim predmetima 267 do 269/81 SPI i SAMI [1983] ECR 801).

12. Iz tog razloga treba reći, u odgovoru na prvo pitanje koje je postavio *Raad van State*, da tumačenje Odluka br. 2/76 i 1/80 pada u domašaj člana 177 Ugovora o EEZ-u.

Drugo pitanje

13. Drugo pitanje koje je postavio *Raad van State* jeste imaju li članovi 2(1)(b) i 7 Odluke br. 2/76 i članovi 6(1) i 13 Odluke br. 1/80 direktno dejstvo na teritoriji država članica.

14. Da bi se priznalo njihovo direktno dejstvo, odredbe odluke Saveta pridruživanja moraju zadovoljiti iste uslove koji se primjenjuju na odredbe samog Sporazuma.

15. U *Demirelu*, *supra*, Sud je utvrdio da odredbu sporazuma koji je sklopila Zajednica s državama koje nisu članice treba smatrati direktno primjenjivim kad, s obzirom na njen sadržaj i svrhu i prirodu samog sporazuma, odredba sadrži jasnu i preciznu obavezu koja u svom sprovođenju ili dejstvima ne podleže donošenju bilo kakvih dodatnih mera (odlomak 14.). Isti se kriterijum primjenjuje u odlučivanju o tome mogu li odredbe odluke Saveta pridruživanja imati direktno dejstvo.

16. Kako bi se utvrdilo zadovoljavaju li relevantne odredbe Odluke br. 2/76 i 1/80 te kriterijume, pre svega je nužno ispitati njihov izrek.

17. Član 2(1)(b) Odluke br. 2/76 i treći odlomak člana 6(1) Odluke br. 1/80 na jasan, precizan i безусловan način podržavaju pravo turskog radnika da nakon niza godina u zakonitom zaposlenju u državi članici ima slobodan pristup bilo kom plaćenom zaposlenju po njegovom izboru.

18. Slično tome, član 7 Odluke br. 2/76 i član 13 Odluke br. 1/80 sadrže nedvosmislenu „standstill“ klauzulu kojom se zabranjuje uvođenje novih restrikcija pristupu zaposlenju za radnike koji zakonito borave i zaposleni su na području država ugovornica.

19. Stanovište da odredbe odluka Saveta pridruživanja o kojima se radi u glavnom postupku mogu biti direktno primenjive na situaciju turskih radnika propisno registrovanih kao deo radne snage države članice, potvrđeno je svrhom i prirodom odluka čiji su te odredbe deo, kao i Sporazuma na koji se odnose.

20. Prema članu 2(1) Sporazuma, njegova svrha je podsticala neprekidno i uravnoteženo jačanje trgovinskih i privrednih veza između stranaka, a on između Evropske ekonomske zajednice i Turske uspostavlja pridruživanje koje predviđa pripremni period kojim se Turskoj omogućava da ojača svoju privredu uz pomoć Zajednice, prelazni period za postepeno uspostavljanje carinske unije i usklađivanje ekonomskih politika, i završni period zasnovan na carinskoj uniji koji uključuje blisku koordinaciju ekonomskih politika (vidi presudu u predmetu 12/86 *Demirel, supra*, odlomak 15.). Što se tiče slobode kretanja radnika, član 12 Sporazuma, koji je deo Glave II vezane za sprovođenje prelaznog perioda, predviđa da se ugovorne strane sporazumno vode članovima 48, 49 i 50 Ugovora o EEZ-u kako bi među sobom postepeno obezbedile slobodu kretanja radnika. Član 36 Dodatnog protokola potpisanog 23. novembar 1970. godine, uz Sporazum o pridruživanju između Evropske ekonomske zajednice i Turske, sklopljen Uredbom Saveta (EEC) br. 2760/72 od 19. decembra 1972. godine (*Official Journal* 1973 C 113, str. 17, dalje u tekstu Dodatni protokol) postavlja rokove za postepeno ostvarivanje slobode kretanja i predviđa da će Savet pridruživanja odlučiti o propisima neophodnim u tom cilju.

21. Savet pridruživanja usvojio je odluke br. 2/76 i 1/80 sa ciljem sprovođenja člana 12 Sporazuma i člana 36 Dodatnog protokola za koji je, u presudi *Demirel, supra*, Sud utvrdio da je u suštini namenjen utvrđivanju programa. Stoga se preambula Odluke 2/76 izričito poziva na član 12 Sporazuma i član 36 Dodatnog protokola, a član 1 Odluke razrađuje detaljne aranžmane za prvi period sprovođenja člana 36 Dodatnog protokola. Treći resital preambule u Odluci 1/80 spominje poboljšanje, u socijalnoj sferi, uslova dostupnih radnicima i članovima njihovih porodica u vezi sa aranžmanima uvedenim Odlukom br. 2/76. Činjenica da navedene odredbe Sporazuma i Dodatnog protokola u suštini utvrđuju program ne sprečava direktno dejstvo odluka Saveta pridruživanja, koje u određenim područjima daju dejstvo programima predviđenim Sporazumom.

22. Na zaključak da članovi Odluka br. 2/76 i 1/80 spomenuti u drugom pitanju nacionalnog suda mogu imati direktno dejstvo ne može uticati činjenica da član 2(2) Odluke br. 2/76 i član 6(3) Odluke br. 1/80 predviđaju uspostavljanje postupaka za primenu prava dodeljenih turskim radnicima prema nacionalnim propisima. Te odredbe naprosto pojašnjavaju obavezu država članica da donesu nužne upravne mere za sprovođenje odredbi, čime države članice nisu ovlašćene da uslovljavaju ili ograničavaju primenu preciznog i bezuslovnog prava koje odluke Saveta pridruživanja daju turskim radnicima.

23. Slično tome, član 12 Odluke br. 2/76 i član 29 Odluke br. 1/80, prema kojima su države članice dužne da svaka sa svoje strane preduzme sve nužne mere u svrhu sprovođenja odredbi odluke, naprosto naglašavaju obavezu sprovođenja međunarodnog ugovora u dobroj veri, na koju se obavezu, uostalom, poziva i član 7 samog sporazuma.

24. Nadalje, direktno dejstvo odredbi spornih u glavnom postupku ne može se osporavati samo zbog toga što Odluke br. 2/76 i 1/80 nisu bile objavljene. Iako neobjavljivanje tih odluka može sprečiti njihovu primenu na pojedinca, pojedinac nije time lišen prava da se u odnosu na telo s javnim ovlašćenjima pozove na prava koja mu te odluke dodeljuju.

25. Što se tiče zaštitnih klauzula koje omogućavaju ugovornim stranama odstupanje od odredbi kojima se daju određena prava turskim radnicima propisno registrovanim kao deo radne snage države članice, treba primetiti da se one primenjuju samo na specifične situacije. Izvan specifičnih situacija koje mogu podstaći njihovu primenu, postojanje takvih klauzula ne može samo po sebi uticati na direktnu primenu predviđenu odredbama od kojih se dopušta odstupanje (vidi presudu u predmetu 104/81 *Kupferberg, supra*).

26. Iz svega rečenog sledi da u odgovoru na drugo pitanje *Raad van Staat* treba reći da član 2(1)(b) Odluke br. 2/76 i/ili član 6(1) Odluke br. 1/80, kao i član 7 Odluke br. 2/76 i/ili član 13 Odluke br. 1/80, imaju direktno dejstvo u državama članicama Evropske zajednice.

Treće pitanje

27. Trećim pitanjem nacionalni sud želi utvrditi pokriva li izraz „zakonito zaposlenje“, sadržan u članu 2(1)(b) Odluke br. 2/76 i u trećem odlomku člana 6(1) Odluke br. 1/80 situaciju kad je turski radnik ovlašćen da radi u periodu u kojem je odloženo delovanje odluke kojom mu se odbija pravo boravka, protiv koje je uložio žalbu.

28. Kako bi se odgovorilo na to pitanje, prvo treba reći da se gorenavedene odredbe tiču samo položaja turskog radnika u smislu zaposlenja, a ne spominju njegov položaj u vezi s pravom boravka.

29. Činjenica je da su ta dva aspekta lične situacije turskog radnika usko povezana i da dodeljujući takvom radniku, nakon određenog perioda zakonitog zaposlenja u državi članici, pristup bilo kojem plaćenom zaposlenju po njegovom izboru, te odredbe nužno impliciraju – budući da bi inače pravo koje daju turskom radniku bilo lišeno svakog dejstva – postojanje prava boravka za osobu o kojoj se radi, barem u tom trenutku.

30. Zakonitost zaposlenja u smislu tih odredbi, čak i pod pretpostavkom da nije nužno uslovljeno posedovanjem propisno izdate dozvole boravka, svejedno pretpostavlja stabilnu i sigurnu situaciju u položaju člana radne snage.

31. Konkretno govoreći, iako zakonito zaposlenje u određenom periodu dovodi do priznavanja prava boravka po okončanju tog perioda, nezamislivo je da turski radnik zamišlja da ispunjava taj uslov, čime bi mu se priznalo da ima to pravo, naprosto zato što se, pošto su mu nacionalna tela u tom periodu odbila da izdaju valjanu dozvolu boravka a on je potom iskoristio nacionalnim pravom zajamčeno pravo na žalbu protiv tog odbijanja, iskoristio suspenzivno dejstvo koje proizlazi iz žalbe, zbog čega je mogao na privremen način pre okončanja spora dobiti pravo boravka i zaposlenja u državi članici o kojoj se radi.

32. U saldu sa tim, izraz „zakonito zaposlenje“ sadržan u članu 2(1)(b) Odluke br. 2/76 i u trećem odlomku člana 6(1) Odluke br. 1/80 ne obuhvata situaciju turskog radnika koji je pravno ovlašćen da stupi u zaposlenje samo zbog suspenzivnog dejstva žalbe koju je uložio u periodu pre donošenja konačne odluke nacionalnog suda, ali to u svakom slučaju vredi samo pod uslovom da taj sud odbije njegovu žalbu.

33. Iz tog razloga u odgovoru na treće pitanje nacionalnog suda treba reći da izraz „zakonito zaposlenje“ u članu 2(1)(b) Odluke br. 2/76 i u trećem odlomku člana 6(1) ne obuhvata situaciju turskog radnika koji je ovlašćen da stupi u zaposlenje u periodu u kojem je suspendovano dejstvo odluke kojom mu se odbija pravo boravka, protiv koje je podneta žalba koja je odbijena.

Odluka o troškovima

Troškovi

34. Troškovi Vlade Savezne Republike Nemačke, Vlade Kraljevine Holandije i Komisije, koji su podneli primedbe Sudu, nepovratni su. Budući da ovaj postupak, što se tiče stranaka u glavnom postupku, ima prirodu koraka u parnici koja traje pred nacionalnim sudom, odluku o troškovima treba da donese taj sud.

Operativni deo

Na osnovu toga, Sud, u odgovoru na pitanja podneta od strane *Raad van State* Holandije, odlukom od 1. aprila 1989. ovime presuđuje: (1) Tumačenja Odluke br. 2/76 od 20. decembra 1976. i Odluke br. 1/80 od 19. septembra 1980. godine Saveta pridruživanja osnovanog Sporazumom o pridruživanju između Evropske ekonomske zajednice i Turske dolazi u domašaj primene člana 177 Ugovora o EEZ-u. (2) Član 2(1)(b) Odluke br. 2/76, citiran gore, i član 6(1) Odluke br. 1/80, citiran gore, kao i član 7 Odluke br. 2/76 i član 13 Odluke br. 1/80 imaju direktno dejstvo u državama članicama Evropske zajednice. (3) Izraz „zakonito zaposlenje“ u članu 2(1)(b) Odluke br. 2/76, citiranom gore, i trećem odlomku člana 6(1) Odluke br. 1/80, citiranom gore, ne obuhvata situaciju turskog radnika koji je ovlašćen da stupi u zaposlenje u periodu u kojem je suspendovano dejstvo odluke kojom mu se odbija pravo boravka, protiv koje je podneta žalba koja je odbijena.

C-55/94 Reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano [1995] ECR I-4165

U predmetu *Gebhard* objašnjava se razlika između slobode pružanja usluga i prava poslovnog sedišta. Značaj predmeta je zbog toga što je Sud u njemu uspostavio pravilo, kasnije ponovljeno u brojnim presudama, kojim je utvrdio uslove koji moraju biti ispunjeni da bi bile dopuštene nacionalne mere koje bi mogle otežati ili učiniti manje atraktivnom korišćenje navedenih osnovnih tržišnih sloboda.

Sažetak

1. Državljanin države članice koji vodi strukovnu delatnost na stabilnoj i trajnoj osnovi u drugoj državi članici gde iz stalnog poslovnog sedišta pruža usluge zanatske profesije, između ostalih, i državljanima te države, dolazi u domašaj poglavlja koje se odnosi na pravo poslovnog sedišta, a ne u domašaj poglavlja koje se odnosi na usluge.

2. Kako proizlazi iz trećeg paragrafa člana 60 Ugovora, pravila o slobodi pružanja usluga odnose se, u najmanju ruku kada se pružalac usluga preseli kako bi mogao pružati usluge, na situaciju u kojoj se osoba preseli iz jedne države članice u drugu, ne u svrhu poslovnog sedišta, već kako bi se tamo bavila svojim delatnostima na privremenoj osnovi. Privremena priroda delatnosti o kojima je reč mora biti određena u svetlu njenog trajanja, redovnosti obavljanja, periodičnoj prirodi i kontinuitetu. To ne znači da se pružalac usluga u smislu Ugovora u državi prijema ne može opremiti nekom vrstom infrastrukture (uključujući kancelariju, poslovni prostor ili prostor za konsultacije), u meri u kojoj je takva infrastruktura nužna u svrhu obavljanja usluga o kojima je reč.

3. Mogućnost da državljanin države članice koristi svoje pravo poslovnog sedišta i uslovi za korišćenje tim pravom moraju biti određeni u svetlu delatnosti koje namerava obavljati na teritoriji države članice prijema. Kada pokretanje specifične delatnosti nije podvrgnuto nikakvim pravilima u državi prijema, državljanin bilo koje države članice ima pravo osnovati poslovno sedište i obavljati tu delatnost. S druge strane, kada je pokretanje ili obavljanje određene delatnosti podvrgnuto određenim uslovima u državi članici prijema, državljanin druge države članice koji namerava obavljati tu delatnost mora, u načelu, ispuniti te uslove. Ti uslovi, koji se mogu sastojati, posebno, od obaveze posedovanja određenih diploma, pripadnosti određenom profesionalnom telu, ili ispunjavanja određenih pravila profesionalnog ponašanja, ili

ispunjavanja uslova koji se odnose na korišćenje profesionalnih titula, moraju ispuniti određene zahteve ako bi mogli otežati ili učiniti manje atraktivnom korišćenje osnovne slobode zagarantovane Ugovorom, kao što je sloboda poslovnog sedišta. Postoje četiri takva zahteva: moraju se primenjivati na nediskriminatoran način; moraju biti opravdani imperativnim razlozima koji su u opštem interesu; moraju biti prikladni za ostvarivanje cilja kojem se teži; i ne smeju ići preko onoga što je nužno kako bi taj cilj ostvarili. Što se tiče uslova koji se odnose na posedovanje kvalifikacija, država članica mora uzeti u obzir istovrsnost diploma i, ako je neophodno, pristupiti upoređivanju znanja i kvalifikacija koje traže njena pravila sa znanjima i kvalifikacijama osobe o kojoj je reč.

Tekst presude:

1. Rešenjem od 16. decembra 1993. godine koje je sud dostavio 8. februara 1994. godine *Consiglio Nazionale Forense* (Državni savet Advokatske komore) uputio je Sudu kao prethodno pitanje na osnovu člana 177 Ugovora o EZ dva pitanja tumačenja Direktive Saveta 77/249/EEZ od 22. marta 1977. godine o olakšavanju efikasnog korišćenja slobode pružanja usluga pravnicima (OJ 1977 L 78, p. 17).

2. Pitanja su postavljena tokom disciplinskog postupka koji je protiv *Reinharda Gebharda* pokrenulo Savet staleža advokata i pravnih savetnika Milana (italijanski: *Consiglio dell' Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, dalje u tekstu „milanska advokatska komora“) optužujući ga za kršenje njegove obaveze propisane Zakonom br. 31 od 9. februara 1982. godine o slobodi pružanja usluga za pravnike koji su državljani država članica Evropske zajednice (GURI Br. 42 od 12. Februara 1982. godine), što se zasniva na tvrdnji da je na trajnoj osnovi obavljao profesionalnu delatnost u Italiji, u advokatskoj kancelariji koju je sam osnovao, i da je koristio titulu „*avvocato*“ (advokat).

3. Prema sudskom spisu i informacijama koje je Sud dobio u odgovorima na pisana pitanja, gospodin *Gebhard*, nemački državljanin, ovlašćen je da obavlja praksu kao *Rechtsanwalt* (advokat) u Nemačkoj od 3. avgusta 1977. godine. Član je advokatske komore Štutgarta gde je „nezavisni saradnik“ u okviru advokatske kancelarije (*Bürogemeinschaft*), iako nema svoju advokatsku kancelariju u Nemačkoj.

4. Gospodin *Gebhard* od marta 1978. boravi u Italiji gde živi sa suprugom koja je državljanka Italije i sa njihovo troje dece. Njegov dohodak se oporezuje u potpunosti u Italiji, državi njegovog prebivališta.

5. Gospodin *Gebhard* obavljao je profesionalnu delatnost u Italiji od 1. marta 1978. godine, u početku kao saradnik (*con un rapporto di libera colla-*

borazione) u okviru advokatske kancelarije pravnika koji obavljaju zajedničku praksu u Milanu, a kasnije, od 1. januara 1980. do 1989. godine, kao pridruženi član (*associato*) iste kancelarije. U toj kancelariji protiv njegovih aktivnosti nije bilo nikakve kritike.

6. Na dan 30. jula 1989. gospodin *Gebhard* otvorio je sopstvenu advokatsku kancelariju u Milanu u kojoj italijanski advokati i pravni savetnici rade u saradnji s njim. U odgovoru na pisano pitanje koje mu je uputio ovaj Sud, gospodin *Gebhard* je izjavio da im je dao uputstvo da s vremena na vreme zastupaju italijanske stranke u sudskim postupcima u Italiji.

7. Gospodin *Gebhard* priznaje da je njegova delatnost u Italiji u osnovi nesporna: pomaganje i zastupanje lica koja govore nemački (65 odsto prihoda), i zastupanje lica koja govore italijanskih u Nemačkoj i Austriji (30 osto prihoda). Preostalih pet procenata pripisuje se pomaganju italijanskim advokatima čije stranke imaju probleme vezane za nemačko pravo.

8. Određeni broj italijanskih advokata, uključujući i italijanske advokate s kojima je gospodin *Gebhard* udružen od 1989. godine, podneli su pritužbu Advokatskoj komori Milana. Žale se da koristi titulu *avvocato* na zaglavlju papira koji se koriste u profesionalne svrhe, da titulu *avvocato* koristi pred tužilaštvom i sudom u Milanu, i da obavlja profesionalnu praksu u „Advokatskoj kancelariji *Gebhard*“.

9. Advokatska komora Milana zabranila je gospodinu *Gebhardu* da koristi titulu *avvocato*. Nakon toga, 19. septembra 1991. godine, odlučila je da pokrene disciplinski postupak protiv njega, zato što je prekršio obaveze propisane Zakonom br. 31/82, na način da je obavljao profesionalnu delatnost u Italiji na trajnoj osnovi u kancelariji koju je sam osnovao koristeći se titulom *avvocato*.

10. Na dan 14. oktobra 1991. godine *Gebhard* je zatražio od Advokatske komore Milana da ga upiše u spisak članova Komore. Njegov zahtev zasniva se na Direktivi Saveta 89/48/EEC od 21. decembra 1988. godine o opštem sistemu priznanja visokoškolskih diploma koje se stiču nakon završetka profesionalnog obrazovanja i obuke u trajanju od najmanje tri godine (OJ 1989 L 19, str. 16) i na činjenici da je završio desetogodišnju obuku u Italiji. Ne čini se da je Savet Komore doneo ikakvu formalnu odluku o tom zahtevu.

11. Disciplinski postupak pokrenut 19. septembra 1991. godine završen je odlukom od 30. decembra 1992. godine kojom je Savet advokatske komore Milana odredilo gospodinu *Gebhardu* kaznu suspenzije od obavljanja profesionalne delatnosti u trajanju od šest meseci.

12. Gospodin *Gebhard* se žalio protiv te odluke Državnom advokatskom savetu (*Consiglio Nazionale Forense*) i pri tome pojasnio da se žali i protiv implicitnog odbacivanja njegovog zahteva za upis u spisak advokata. Poseb-

no, u žalbi je isticao da mu Direktiva 77/249 daje pravo da obavlja profesionalne delatnosti iz sopstvene advokatske kancelarije u Milanu.

13. Direktiva 77/249 primenjuje se na delatnosti pravnika koje se obavljaju kao pružanje usluga. Ona propisuje da pravnik koji pruža usluge mora prihvatiti profesionalnu titulu koja se koristi u državi članici iz koje dolazi, izraženu na jeziku ili na jednom od jezika te države, s naznakom profesionalne organizacije koja ga je ovlastila da obavlja praksu, ili s naznakom suda pred kojim ima pravo obavljati praksu u skladu s pravom te države (Čl. 3).

14. Direktiva pravi razliku između (a) delatnosti koje se odnose na zastupanje stranaka u pravnim postupcima ili pred javnim vlastima i (b) svih drugih delatnosti.

15. Obavljajući delatnosti koje se odnose na zastupanje, pravnik mora poštovati pravila profesionalnog ponašanja u zemlji prijema, bez obzira na njegove obaveze u državi članici iz koje dolazi (Čl. 4(2)). Što se tiče obavljanja svih ostalih delatnosti, pravnik je i dalje podvrgnut uslovima i pravilima profesionalnog ponašanja države članice iz koje dolazi, osim u odnosu na pravila, koji god im je izvor, koja se odnose na profesiju u državi članici prijema, posebno na pravila koja se odnose na inkompatibilnost obavljanja pravničke delatnosti sa obavljanjem drugih delatnosti u toj državi, na profesionalnu tajnu, odnose s drugim pravicima, zabranu da isti pravnik zastupa stranke koje imaju međusobno suprotne interese i tajnost (Čl. 4(4)).

16. Član 4(1) Direktive 77/249 propisuje da se „Delatnosti koje se odnose na zastupanje stranaka u sudskim postupcima ili pred telima javne vlasti, moraju obavljati u svakoj državi članici prijema pod uslovima propisanim za pravnike koji imaju poslovno sedište u toj državi, uz izuzetak uslova koji traže prebivalište ili registraciju pri profesionalnoj organizaciji u toj državi.“

17. Direktiva 77/249 sprovedena je u Italiji Zakonom br. 31/82, u kojem je članom 2 propisano: „[Državljanima država članica koji su ovlašćeni da obavljaju advokatsku praksu kao pravnici u državi članici iz koje dolaze] dopušteno je da obavljaju profesionalne delatnosti pravnika na privremenoj osnovi, u parničnim i vanparničnim stvarima, u skladu s detaljnim pravilima koje propisuje ova glava. U svrhu obavljanja profesionalnih delatnosti o kojima govori prethodni paragraf, zasnivanje poslovnog sedišta u vidu advokatske kancelarije, glavne kancelarije ili podružnice, nije dopušteno na teritoriji Republike.“

18. U tim okolnostima Državni advokatski savet zastao je s postupkom i uputio prethodna pitanja Sudu:

„(a) da je li član 2 Zakona br. 31 od 9. februara 1982. godine o slobodi pružanja usluga za pravnike koji su državljani država članica Evropske zajednice (prihvaćenog u svrhu sprovođenja Direktive Saveta 77/249/EEZ od 22. marta 1977), koji zabranjuje „osnivanje poslovnog sedišta na teritoriji Repub-

like, bilo kao advokatsku kancelariju, ili kao glavnu kancelariju ili podružnicu“, u skladu sa pravilima koja propisuje ta direktiva, s obzirom na činjenicu da se u Direktivi ne spominje mogućnost da bi se otvaranje kancelarije moglo tumačiti kao odraz namere pravnika da svoje delatnosti ne obavlja na privremenoj ili povremenoj osnovi, već na trajnoj osnovi;

(b) koji su kriterijumi koje treba primeniti u proceni jesu li delatnosti privremene naravi, s obzirom na trajnu i ponavljajuću prirodu usluga koje pružaju pravnicima koji se praksom bave u okviru sistema koji spominje gorenavedena direktiva od 22. marta 1977.“

19. U svetlu teksta prethodnih pitanja, valja zapamtiti da je Sud konzistentno smatrao da nije nadležan odlučivati o usklađenosti nacionalnih mera s pravom Zajednice. Ipak, Sud je nadležan da pruži nacionalnom sudu sve kriterijume za tumačenje prava Zajednice koji bi mu mogli omogućiti da odluči o pitanju usklađenosti u svrhu donošenja odluke u predmetu koji rešava (vidi posebno predmet C-63/94 *Groupement National des Negociants en Pommes de Terre de Belgique (Belgapom)* [1995] ECR I-0000, paragraf 7).

20. Situaciju u kojoj državljanin Zajednice koji se preseli u drugu državu članicu Zajednice kako bi tamo obavljao ekonomsku delatnost uređuje poglavlje Ugovora o slobodi kretanja radnika, ili poglavlje o pravu poslovnog sedišta, ili poglavlje o uslugama, a primena jedne od te tri glave isključuje primenu ostalih.

21. Budući da se upućena prethodna pitanja odnose u osnovi na koncepte „poslovnog sedišta“ i „pružanja usluga“, poglavlje o radnicima može se zanemariti, budući da nije bitno za ta pitanja.

22. Odredbe glave o uslugama podređene su onima iz glave o pravu poslovnog sedišta zbog toga što, prvo, prvi paragraf člana 59 pretpostavlja da i pružalac i primalac usluge o kojoj je reč „imaju poslovno sedište“ u dve različite države članice i, drugo, zbog toga što prvi paragraf člana 60 određuje da se odredbe koje se odnose na usluge primenjuju samo ako se ne primenjuju odredbe koje se odnose na pravo poslovnog sedišta. Stoga je potrebno razmotriti domašaj koncepta „poslovnog sedišta“.

23. Pravo poslovnog sedišta propisano članom 52 do 58 Ugovora zajamčeno je i pravnim licima u smislu člana 58 i fizičkim licima koja su državljani država članice Zajednice. U skladu s propisanim izuzecima i uslovima, on dopušta pokretanje i obavljanje svih vrsta delatnosti samozaposlenih lica na teritoriji bilo koje druge države članice, osnivanje i poslovanje preduzeća i agencija, podružnica ili zavisnih društava.

24. Sledi da lice može osnovati poslovno sedište, u smislu Ugovora, u više od jedne države članice – posebno kada je reč o preduzećima, tako da osnuje zastupništva, podružnice ili zavisna preduzeća (član 52) i, kako je Sud

odlučio ranije, u slučaju pripadnika profesija, osnivanjem drugog profesionalnog sedišta (vidi predmet 107/83 *Ordre des Avocats au Barreau de Paris v Klopp* [1984] ECR 2971, paragraf 19).

25. Koncept poslovnog sedišta u smislu Ugovora stoga je veoma širok, tako da dopušta državljaninu Zajednice da učestvuje na stabilnoj i trajnoj osnovi u privrednom životu države članice različite od njegove države porekla, i da pri tome zarađuje, doprinoseći na taj način privrednoj i društvenoj međuzavisnosti unutar Zajednice, u području delatnosti samozaposlenih lica (o tome vidi predmet 2/74 *Reyners v Belgium* [1974] ECR 631, paragraf 21).

26. Za razliku od toga, kada se pružalac usluga preseli u drugu državu članicu, odredbe poglavlja o uslugama, posebno treći paragraf član 60, predviđaju da će svoje delatnosti tamo obavljati na privremenoj osnovi.

27. Kao što je pokazao opšti pravobranilac, privremena priroda delatnosti o kojima je reč mora se odrediti u svetlu ne samo trajanja pružanja usluga, već takođe i u svetlu njihove redovnosti, periodičnosti i kontinuiteta. Činjenica da je pružanje usluga privremeno ne znači da se pružalac usluga u smislu Ugovora ne može opremiti nekim oblikom infrastrukture u državi članici prijema (uključujući kancelariju, službeni prostor ili prostor za konsultacije), u meri u kojoj je takva infrastruktura nužna za pružanje usluga o kojima je reč.

28. Ipak, tu situaciju valja razlikovati od one u kojoj se nalazi gospodin *Gebhard* koji, kao državljanin države članice, obavlja profesionalnu delatnost na stabilnoj i trajnoj osnovi u drugoj državi članici gde pruža usluge iz stalnog profesionalnog sedišta, pored ostalih, i državljanima te države. Takav državljanin potpada u domašaj odredbi poglavlja koje se odnosi na pravo poslovnog sedišta, a ne poglavlja koje se odnosi na usluge.

29. Advokatska komora Milana ističe da se za osobu poput gospodina *Gebharda* ne može smatrati da, za potrebe Ugovora, ima poslovno sedište u državi članici, u njegovom slučaju u Italiji, ako nije član profesionalnog tela te države (advokatske komore), ili u najmanju ruku ako ne obavlja svoje delatnosti u saradnji ili zajedno sa osobama koje su pripadnici tog tela.

30. Taj se argument ne može prihvatiti.

31. Odredbe koje se odnose na pravo poslovnog sedišta uređuju pokretanje i obavljanje delatnosti (vidi posebno presudu u predmetu *Reyners*, paragrafe 46 i 47). Članstvo u profesionalnom telu može biti uslov za pokretanje i obavljanje određenih delatnosti. Ono, samo po sebi, ne može biti konstitutivni uslov poslovnog sedišta.

32. Proizlazi da pitanje da li je državljaninu države članice moguće da koristi njegovo pravo poslovnog sedišta, kao i pitanje uslova za korišćenje tim pravom, mora biti odlučeno u svetlu delatnosti koje lice namerava da obavlja na teritoriji države članice prijema.

33. Na osnovu drugog paragrafa člana 52, sloboda poslovnog sedišta mora se ostvarivati na osnovu uslova koje pravo države gde se poslovno sedište ostvaruje propisuje za svoje vlastite državljane.

34. U slučaju da specifične delatnosti o kojima je reč nisu uređene nikakvim pravilima u državi prijema, tako da državljani te države članice ne moraju imati nikakve posebne kvalifikacije za njihovo obavljanje, državljanin druge države članice ima pravo poslovnog sedišta na teritoriji prve države, i pravo obavljanja tih delatnosti tamo.

35. Međutim, pokretanje i obavljanje određenih delatnosti samozaposlenih lica može biti uslovljeno poštovanjem određenih odredbi koje propisuju zakoni i drugi propisi, a koji su opravdani opštim dobrom, poput pravila koja se odnose na organizaciju, kvalifikacije, profesionalnu etiku, nadzor i odgovornost (vidi predmet C-71/76 *Thieffry v Conseil de l' Ordre des Avocats a la Cour de Paris* [1977] ECR 765, paragraf 12). Takve odredbe mogu zahtevati, posebno, da je obavljanje određene delatnosti ograničeno na imaoce diplome, potvrde ili drugog dokaza formalnih kvalifikacija, na lica koja su članovi nekog profesionalnog tela, ili na lica koja su podvrgnuta posebnim pravilima nadzora, kakav je već slučaj. One mogu takođe propisivati uslove za upotrebu profesionalnih titula, kao što je *avvocato*.

36. Kada je pokretanje ili obavljanje neke određene delatnosti podvrgnuto takvim uslovima u državi članici prijema, državljani drugih država članica koji nameravaju obavljati tu delatnost moraju ih, po pravilu, ispuniti. Zbog toga član 57 propisuje da Savet donosi direktive, poput Direktive 89/48, za uzajamno priznavanje diploma, potvrda i drugih dokaza formalnih kvalifikacija ili, ako je to slučaj, za usklađivanje nacionalnog prava koje se odnosi na pokretanje i obavljanje delatnosti samozaposlenih lica.

37. Međutim, iz prakse Suda proizlazi da nacionalne mere koje bi mogle otežati ili učiniti manje atraktivnim korišćenje osnovnih sloboda koje garantuje Ugovor moraju ispuniti četiri uslova: moraju se primenjivati na nediskriminatoran način; moraju biti opravdane imperativnim razlozima koji su u opštem interesu; moraju odgovarati ostvarivanju cilja kojem teže; i ne smeju ići preko onoga što je nužno kako bi taj cilj ostvarile. (vidi predmet C-19/92 *Kraus v Land Baden-Wurtemberg* [1993] ECR I-1663, paragraf 32).

38. Slično tome, kada primenjuju svoje nacionalno pravo, države članice ne smeju ignorisati znanje i kvalifikacije koje je lice o kojem je reč prethodno steklo u drugoj državi članici (vidi predmet C-340/89 *Vlassopoulou v Ministerium fur Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Wurtemberg* [1991] ECR I-2357, paragraf 15). Kao posledica toga, one moraju uzeti u obzir istovrsnost diploma (vidi odluku u predmetu *Thieffry*, paragrafe 19 i 27), i, ako je to nužno, pristupiti upoređivanju znanja i kvalifikacija koje traže

njena pravila sa znanjem i kvalifikacijama lica o kojem je reč (vidi odluku u predmetu *Vlassopoulou*, paragraf 16).

39. U skladu s tim, odgovor na pitanja koja je uputilo Državni advokatski savet treba da bude:

- privremenu prirodu pružanja usluga, koje propisuje treći paragraf člana 60 Ugovora o EZ, treba određivati u svetlu njenog trajanja, redovnosti, periodičnosti i kontinuiteta;
- davalac usluga, u smislu Ugovora, može se opremiti u državi članici prijema infrastrukturom koja mu je nužna u svrhu obavljanja usluga o kojima je reč;
- državljanin države članice koji obavlja profesionalnu delatnost na stabilnoj i trajnoj osnovi u drugoj državi članici gde pruža usluge iz stalnog poslovnog sedišta, pored ostalih, državljanima te države, potpada u domašaj odredbi glave koja se odnosi na pravo poslovnog sedišta, a ne odredbi glave koja se odnosi na usluge;
- mogućnost da državljanin države članice koristi svoje pravo poslovnog sedišta i uslovi za obavljanje istog prava moraju se određivati u svetlu delatnosti koje namerava da obavlja na teritoriji države članice prijema;
- kada pokretanje neke specifične delatnosti nije uređeno nikakvim pravilima u državi članici prijema, državljanin druge države članice ima pravo poslovnog nastanjivanja na teritoriji prve države i pravo obavljanja te delatnosti. S druge strane, ako je pokretanje ili obavljanje neke specifične delatnosti podvrgnuto određenim uslovima u državi članici, državljanin druge države članice koji namerava obavljati tu delatnost mora, u načelu, ispuniti te uslove;
- međutim, nacionalne mere koje bi mogle otežati ili učiniti manje atraktivnim korišćenje osnovnih sloboda koje garantuje Ugovor moraju ispuniti četiri uslova: moraju se primenjivati na nediskriminatoran način; moraju biti opravdane imperativnim razlozima koji su u opštem interesu; moraju biti odgovarajuće za ostvarivanje cilja za čijim ostvarivanjem teže; i ne smeju ići preko onoga što je nužno kako bi taj cilj ostvarile.
- slično tome, države članice moraju uzeti u obzir istovrsnost diploma i, ako je nužno, pristupiti upoređivanju znanja i kvalifikacija koje traže njena pravila sa znanjima i kvalifikacijama lica o kojem je reč.

[Odluka o troškovima izostavljena]

Prilog 1

Po stupanju na snagu Lisabonskog ugovora, ovo uputstvo zamenjuje Informativno uputstvo objavljeno u OJ 2005 C 143, strana 1 i dodatak tom uputstvu objavljen u OJ 2008 C 64.

Informativno uputstvo o zahtevima nacionalnih sudova za donošenje odluke o prethodnom pitanju

(2009/C 297/01)

I. - Opšte

1. Sistem prethodnog odlučivanja osnovni je mehanizam prava Evropske unije kojem je cilj da omogući da nacionalni sudovi ujednačeno tumače i primenjuju to pravo u svim državama članicama.

2. Evropski sud nadležan je da odlučuje o prethodnim pitanjima o tumačenju prava Evropske unije i o valjanosti akata institucija, tela, kancelarija i agencija Unije. Ta opšta nadležnost dodeljena je Sudu članom 19(3)(b) Ugovora o EU (UEU) i članom 267 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU).

3. Član 256 (3) UFEU predviđa da će Opšti sud imati nadležnost da odlučuje o pitanjima u prethodnom postupku iz člana 267, u određenim slučajevima određenim Statutom. Budući da Statutom nisu predviđene odredbe u vezi s time, jedino je Evropski Sud nadležan da donosi odluke o prethodnim pitanjima.

4. Dok član 267 UFEU dodeljuje Sudu opštu nadležnost, postoje i odredbe koje određuju izuzetke ili ograničavaju tu nadležnost. To posebno važi za članove 275 i 276 UFEU i za član 10 Protokola (broj 36) o prelaznim odredbama Lisabonskog ugovora.

5. Kako je prethodni postupak zasnovan na saradnji između Suda i nacionalnih sudova, može biti korisno dati nacionalnim sudovima sledeće uputstvo kako bi se obezbedilo da ta saradnja bude delotvorna.

6. Ovo praktično uputstvo, koje ni na koji način nije obavezujuće, ima za svrhu da pomogne nacionalnim sudovima u odluci da li je prikladno podneti

zahtev za prethodnu odluku i, ukoliko jeste, pomoći im kako da formulišu i podnesu pitanja Sudu.

Uloga Evropskog suda u prethodnom postupku

7. Na osnovu prethodnog postupka, Sud ima ulogu da tumačenje prava Evropske unije ili da odluči o njegovoj valjanosti, a ne da primeni to pravo na faktičku situaciju predmeta pred nacionalnim sudom, što je uloga nacionalnog suda. Nije na Sudu da odlučuje o činjenicama u glavnom postupku ili da rešava razlike u mišljenju o tumačenju ili primeni pravila nacionalnog prava.

8. U odlukama o tumačenju ili o valjanosti prava Evropske unije, Sud ulaže sve napore da ponudi odgovor koji će biti od koristi u rešavanju spora, ali je na sudu koji je postavio pitanje da izvuče odgovarajuće zaključke iz tog odgovora, ako je potrebno, i tako da ne primeni pravilo nacionalnog prava u pitanju.

Odluka o postavljanju pitanja Sudu

Ko postavlja pitanje

9. Na osnovu člana 267 UFEU, bilo koji sud države članice, sve dok je pozvan da odlučuje u postupku u cilju donošenja odluke pravne prirode, načelno može Evropskom sudu da postavi zahtev za donošenje odluke o prethodnom pitanju. Status suda tumači Evropski sud kao samostalni koncept prava Evropske unije.

10. Nacionalni sudovi treba sami da odluče hoće li Evropskom sudu postaviti zahtev za donošenje odluke o prethodnom pitanju, nezavisno od toga jesu li stranke u postupku to zatražile.

Zahtevi za tumačenje

11. Bilo koji sud **može** podneti Sudu pitanje tumačenja pravila prava Evropske unije ako to smatra nužnim za rešavanje spora o kojem odlučuje.

12. Međutim, sudovi protiv čijih odluka nema pravnog leka prema nacionalnom pravu **moraju, po pravilu**, podneti takva pitanja Sudu, osim ako je Sud već presudio o tome (a nema novog konteksta koji stvara ozbiljnu sumnju može li se primeniti ta sudska praksa) i osim ako je ispravno tumačenje pravila u pitanju očigledno.

13. Tako sud protiv čijih odluka postoji pravni lek može, posebno u situaciji kad smatra da je sudska praksa već dovoljno jasna, samostalno odlučiti o ispravnom tumačenju prava EU i o njegovoj primeni na činjeničnu

situaciju pred njim. Međutim, zahtev za donošenje odluke o prethodnom pitanju može se pokazati posebno korisnim, u odgovarajućoj fazi postupka, kada postoji novo pitanje tumačenja od opšteg interesa za ujednačenu primenu prava Evropske unije u svim državama članicama, ili kada postojeća sudska praksa nije primenjiva na nove činjenice.

14. Na nacionalnom je sudu da objasni zašto mu je traženo tumačenje potrebno da bi presudio.

Zahtevi za ocenu valjanosti

15. Iako nacionalni sudovi mogu odbiti tvrdnje kojima se pred njima osporava valjanost akata institucija, tela, kancelarija ili agencija Evropske unije, Evropski sud ima isključivu nadležnost da takav akt proglasi nevaljanim.

16. Svi nacionalni sudovi stoga **moraju** podneti Sudu pitanje kad sumnjaju u valjanost takvih akata, iznoseći razloge zašto smatraju da je takav akt nevaljan.

17. Ako nacionalni sud ima ozbiljne sumnje oko valjanosti akta institucije, tela, kancelarija ili agencije Evropske unije na kojem se zasniva nacionalna mera, može izuzetno, privremeno suspendovati primenu te mere, ili odrediti drugu privremenu meru u vezi s njom. Potom mora podneti pitanje valjanosti Evropskom sudu, iznoseći razloge zašto smatraju da je taj akt nevaljan.

Faza kada treba podneti zahtev za prethodnu odluku

18. Nacionalni sud može Evropskom sudu podneti zahtev za donošenje odluke o prethodnom pitanju čim utvrdi da mu je odluka o pitanju ili pitanjima tumačenja ili valjanosti nužna da bi mu omogućila da donese presudu; nacionalni sud je u najboljem položaju da odluči u kojoj fazi postupka treba da uputi takvo pitanje.

19. Međutim, poželjno je da se odluka o upućivanju zahteva za donošenje odluke o prethodnom pitanju donese kada je postupak dostigao fazu u kojoj nacionalni sud može definisati činjenični i pravni kontekst pitanja, kako bi Sud imao na raspolaganju informacije koju su mu nužne da proveri, kad je to prikladno, da je pravo Evropske unije primenjivo u glavnom postupku. U interesu pravde takođe može biti i da se pitanje podnese tek pošto obe strane budu saslušane.

Forma zahteva za prethodnu odluku

20. Odluka kojom nacionalni sud podnosi Evropskom sudu zahtev za donošenje odluke o prethodnom pitanju može biti u bilo kom obliku koji dopušta nacionalno pravo u pogledu procesnih koraka. Treba, međutim, imati na umu da je upravo to dokument koji služi kao osnov za postupak pred Evropskim sudom i da stoga mora sadržati takve informacije koje će Sudu omogućiti da da odgovor koji će biti od pomoći nacionalnom sudu. Uz to, samo se zahtev koji je podneo nacionalni sud notifikuje strankama ovlašćenima da podnesu primedbe Sudu, posebno državama članicama i institucijama, tako da se samo taj zahtev prevodi.

21. Zbog potrebe da se zahtev prevede treba ga sastaviti jednostavno, jasno i precizno, izbegavajući suviše detalje.

22. Često je dovoljno ne više od deset stranica da bi se na odgovarajući način izložio kontekst zahteva za donošenje odluke o prethodnom pitanju. Zahtev mora biti kratak, ali potpun i mora sadržati sve relevantne informacije da Sudu i strankama koje su ovlašćene da podnesu primedbe omogući jasno shvatanje činjeničnog i pravnog konteksta glavnog postupka. Posebno, zahtev treba da:

- sadrži kratki opis sadržaja spora i relevantne nalaze o činjenicama, ili, barem da iznosi činjeničnu situaciju na kojoj se zasniva pitanje;
- iznese značenje bilo koje primenjive nacionalne odredbe i da identifikuje, ako je potrebno, relevantnu nacionalnu sudsku praksu, dajući u svakom predmetu precizne reference (tj. stranicu Službenog lista ili specifičnog zbornika prava, uz internet referencu);
- identifikuje odredbu prava Evropske unije koja je relevantna za predmet onoliko tačno koliko je to moguće;
- objasni razloge koji su naveli nacionalni sud da postavi pitanje tumačenja ili valjanosti prava Evropske unije, kao i vezu između tih odredbi i nacionalnih odredbi primenjivih u glavnom postupku;
- uključi, kad je to adekvatno, sažetak glavnih argumenata stranaka.

Kako bi bilo lakše čitati i citirati dokument, od pomoći je ako su različite tačke ili paragrafi zahteva numerisani.

23. Konačno, sud koji podnosi zahtev može, ako je u položaju da to učini, ukratko izneti svoje stanovište o odgovoru na pitanje podneto na prethodnu odluku.

24. Samo pitanje ili pitanja treba da budu izneta u odvojenom i jasno prepoznatljivom delu zahteva, u pravilu na početku ili na kraju. Treba da budu razumljiva bez obraćanja na objašnjenje zahteva, koje, svejedno, treba da ponudi nužnu pozadinu za odgovarajuću procenu.

Dejstva zahteva o prethodnoj odluci na nacionalni postupak

25. Zahtev za prethodnu odluku u pravilu zahteva da se nacionalni postupak zaustavi dok Sud ne donese svoju odluku.

26. Međutim, nacionalni sud može svejedno odrediti zaštitne mere, posebno u zahtevu o oceni valjanosti (vidi gore tačku 17).

Troškovi i pravna pomoć

27. Postupci za donošenje odluke o prethodnom pitanju pred Evropskim sudom su besplatni i Sud ne odlučuje o troškovima stranaka glavnog postupka; na nacionalnom je sudu da odluči o tim troškovima.

28. Ako stranka nema dovoljno sredstava, i kad je to moguće na osnovu nacionalnih pravila, nacionalni sud može toj stranci odobriti pravnu pomoć da pokrije troškove, uključujući troškove advokatskih naknada koje ima pred Sudom. I Sud sam može odobriti pravnu pomoć u slučaju kada stranka već ne prima pravnu pomoć prema pravilima nacionalnog prava ili u meri u kojoj ta pomoć ne pokriva, ili pokriva samo delomično, troškove nastale pred Sudom.

Komunikacija između nacionalnog suda i Evropskog suda

30. Sekretar Suda ostaće u kontaktu s nacionalnim sudom dok ne bude doneta odluka i slaće mu kopije procesnih dokumenata.

31. Sud će poslati svoju odluku nacionalnom sudu. Bio bi zahvalan na informaciji nacionalnog suda o akciji preduzetoj po njegovoj odluci u nacionalnom postupku i, kad je to moguće, na kopiji konačne odluke nacionalnog suda.

Hitni prethodni postupak (PPU)

32. Ovaj deo Uputstva pruža praktične informacije o postupku za hitno prethodno odlučivanje koje se primenjuju na zahteve u okviru slobode, bezbednosti i pravde. Postupak je uređen članom 23a Protokola (broj 3) Statuta Evropskoga suda i članom 104b Pravila postupanja pred Evropskim sudom. Nacionalni sudovi mogu zatražiti da se ovaj postupak primenjuje ili zatražiti primenu ubrzanog postupanja pod uslovima iz člana 23a navedenog protokola te člana 104b navedenih pravila postupanja.

Uslovi za primenu hitnog prethodnog postupka

33. Hitni prethodni postupak primenjiv je samo u oblastima pokrivenim Glavom V, trećeg dela UFEU, koja se odnosi na područje slobode, bezbednosti i pravde.

34. Evropski sud odlučuje hoće li ovaj postupak biti primenjen. Ta odluka načelno se donosi samo na osnovu obrazloženog zahteva suda koji je podneo

zahtev. Izuzetno, Sud može na sopstvenu inicijativu odlučiti da odlučuje o predlogu u hitnom prethodnom postupku, kad se to čini potrebnim.

35. Hitni prethodni postupak pojednostavljuje različite faze postupanja pred Sudom, ali njegova primena donosi razna ograničenja za Sud, stranke i ostala zainteresovana lica u postupku, posebno za države članice.

36. Stoga ga treba zatražiti samo kada je apsolutno nužno da Sud donese svoju odluku o pitanju što je brže moguće. Iako nije moguće izneti opširnu listu takvih situacija, posebno zbog raznovrsne i stalno razvijajuće prirode pravila prava Evropske unije koja uređuju područja slobode, bezbednosti i pravde, nacionalni sud može, na primer, razmotriti postavljanje zahteva za hitni prethodni postupak u sledećim situacijama: u slučaju kada je, kako predviđa član 267 UFEU, osoba u pritvoru ili je lišena slobode, a odgovor na postavljeno pitanje je odlučan za procenu njene pravne situacije, ili u postupcima o roditeljskom nadzoru ili starateljstvu nad decom, kad identitet suda nadležnog za postupanje po pravu Evropske unije zavisi od odgovoru na pitanje podneto na prethodno odlučivanje.

Zahtev za primenu hitnog prethodnog postupka

37. Da bi se Sudu omogućilo da brzo odluči hoće li se primeniti hitni prethodni postupak, zahtev mora sadržati činjenične i pravne navode koji zahtevaju hitnost i, posebno, rizike uključene u sprovođenje normalnog postupka za prethodno odlučivanje.

38. Sud koji podnosi zahtev treba, ako je u mogućnosti, kratko da navede svoje viđenje odgovora na upućeno pitanje. Takva izjava olakšava strankama i drugim zainteresovanim licima za učestvovanje u postupku da odrede svoje pozicije i Sudu olakšava donošenje odluke, doprinoseći tako brzini postupka.

39. Zahtev za hitni prethodni postupak mora biti podnet u obliku koji omogućava Sekretarijatu Suda da odmah ustanovi da sa predmetom treba postupati na poseban način. Shodno tome, zahtev treba da bude podnet odvojeno od zahteva za donošenje odluke o prethodnom pitanju, ili u pismu koje prati glavni zahtev, i u kojem je obrazložen zahtev za hitnim postupkom.

40. Što se tiče samog zahteva za donošenje odluke o prethodnom pitanju, posebno je bitno da on mora biti sažet kada se radi o hitnoj stvari, kako bi se time osigurala brzina u postupanju.

Komunikacija između Evropskog suda, nacionalnih sudova i stranaka

41. Što se tiče komunikacije nacionalnih sudova i stranaka pred njim, nacionalni sud koji podnosi zahtev za hitni prethodni postupak mora navesti

adresu elektronske pošte ili broj faksa koji može koristiti Evropski sud, zajedno sa adresama elektronske pošte i brojevima faksa zastupnika stranaka u postupku.

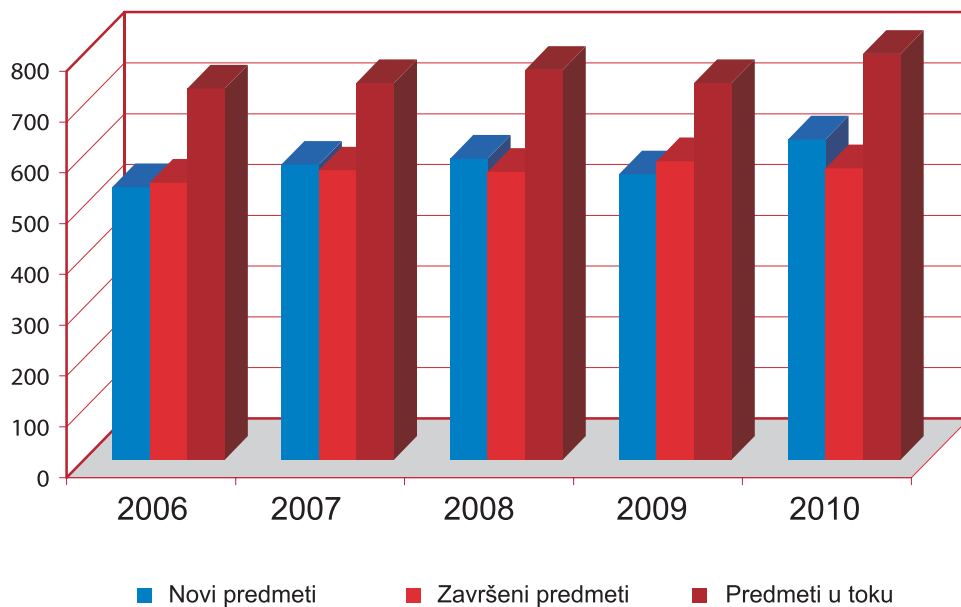
42. Kopija potpisanog zahteva zajedno sa zahtevom za hitni prethodni postupak može inicijalno biti poslata elektronskom poštom na adresu Suda (ECJ-Registry@curia.europa.eu) ili na faks broj (+352 43 37 66). Postupanje u vezi sa zahtevima može početi odmah po prijemu kopija elektronskom poštom ili faksom. Originale tih dokumenata potrebno je, međutim, poslati Sekretarijatu Suda u što kraćem roku.

Prilog 2⁴⁴

Prikaz statističkih podataka

1. Opšte aktivnosti *Suda pravde*

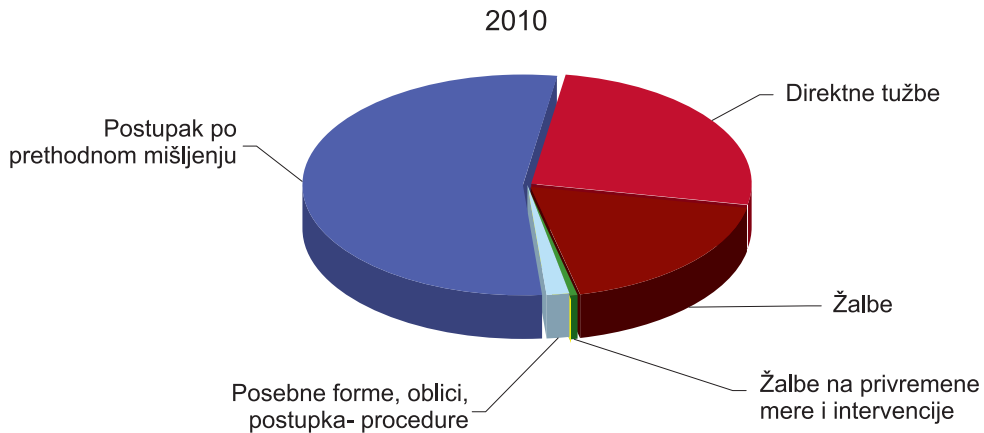
Novi predmeti, okončani predmeti, predmeti u toku (2006-10)



	2006	2007	2008	2009	2010
Novi predmeti	537	581	593	562	631
Okončani predmeti	546	570	567	588	574
Predmeti u postupku	731	742	768	742	799

⁴⁴ http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_en.pdf

2. Novi slučajevi – Prirode postupaka



	2006	2007	2008	2009	2010
	251	265	288	302	385
Direktne tužbe	201	222	210	143	136
Žalbe	80	79	78	105	97
Žalbe na privremene mere	3	8	8	2	6
Mišljenja suda			1	1	
Posebne forme procedure ⁴⁵	2	7	8	9	7
Svega	537	581	593	562	631
Zahtevi za privremene mere	1	3	3	2	2

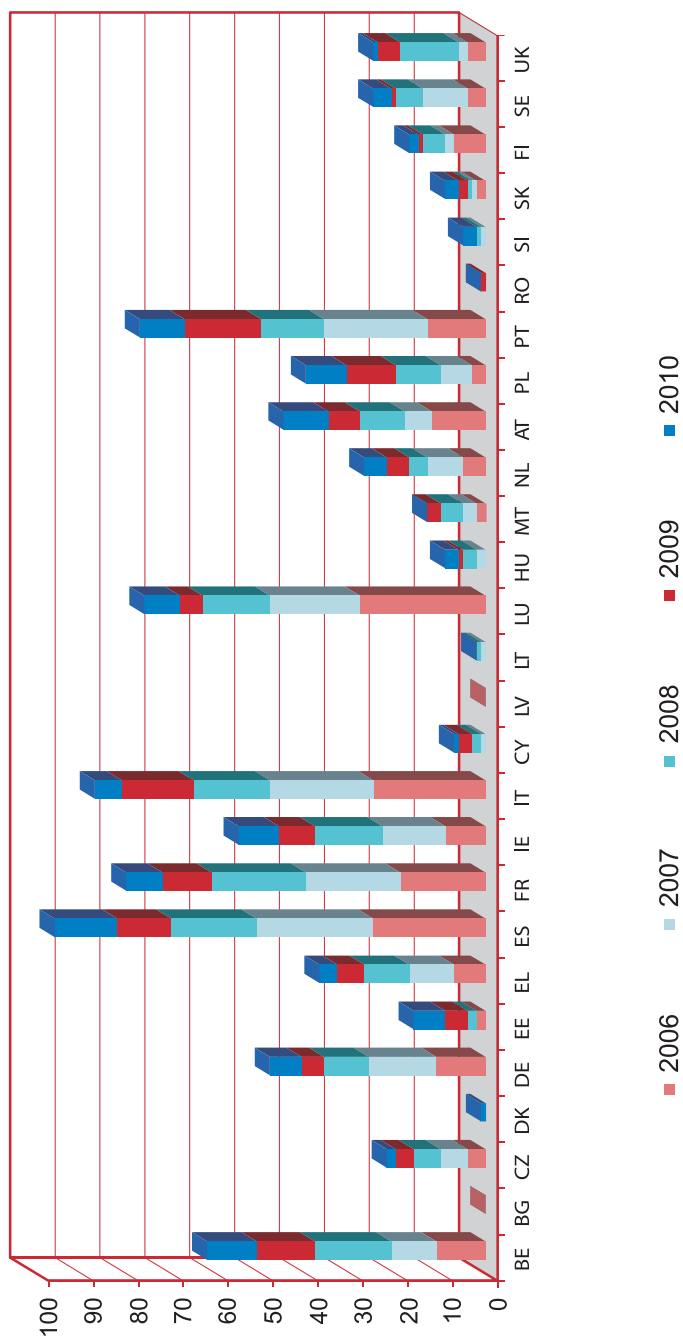
⁴⁵ U „posebne forme procedure“ spadaju: Ispravljanje (član 66 Poslovnika o radu), opozivanje troškova (član 74 Poslovnika o radu), pravnu pomoć (član 76 Poslovnika o radu), zahtev za stavljanje presude van snage po službenoj dužnosti (član 94 Poslovnika o radu), postupaka prema trećim licima (član 97 Poslovnika o radu), revizija (član 98 Poslovnika o radu), tumačenja presude (član 102 Poslovnika o radu), razmatranje zahteva Opšteg pravobranioca da bi preispitali odluku Opšteg suda (član 62 Statuta Suda pravde), prilozi postupka (Protokol za posebna ovlašćenja i imunitete), slučajevi po pitanju imuniteta (Protokol posebnih ovlašćenja i imuniteta)

3. Novi predmeti - Predmet tužbe (2010)

	Direktne tužbe	Postupak po prethodnom mišljenju	Žalbe	Žalbe na privremene mere ili intervencije	Zbir	Posebni oblici postupka
Pristup dokumentima			4		4	
Spoljne akcije Evropske unije		5	1		6	
Poljoprivreda	5	20			25	
Državna pomoć	4	4	15	1	24	
Državljanstvo Unije		2			2	
Konkurencija		5	13	2	20	
Finansijske odredbe (Budžet, sopstvena sredstva, borba protiv prevara, itd)	1	5			6	
Privredno pravo	12	1			13	
Propisi kojima se reguliše rad institucija	2	1	17	2	22	2
Obrazovanje, stručno osposobljavanje, omladina i sport			1		1	
Energija		7			7	
Registracija, evaluacija, autorizacija i ograničavanje hemikalija	1				1	
Životna sredina	34	26		1	61	
Sloboda, bezbednost i pravda	5	38			43	
Oporezivanje	5	57			62	
Sloboda osnivanja	1	5			6	
Sloboda kretanja kapitala	4	3			7	
Sloboda kretanja roba		5			5	
Sloboda kretanja ljudi	2	10	1		13	
Sloboda pružanja usluga	13	38			51	
Javne nabavke	6	5	4		15	
Trgovinska politika		1	3		4	
Ekonomska i monetarna politika			1		1	
Zajednička spoljna i bezbednosna politika	1		6		7	
Industrijska politika	6	6			12	
Socijalna politika	5	40			45	
Pravni principi Evropske unije	1	11			12	
Intelektualna i industrijska svojina		19	30		49	
Zaštita potrošača	1	9			10	
Usklađivanje zakona	10	16			26	
Javno zdravlje	1	3			4	

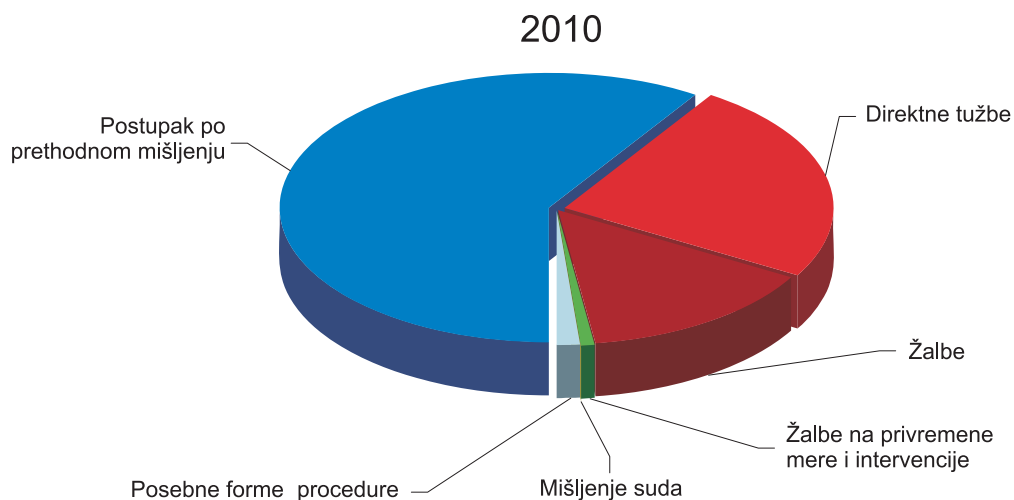
Socijalno osiguranje za radnike migrante	2	7			9	
Prevoz	13	11	1		25	
Carinska unija i zajednička carinska tarifa		21			21	
TFEU	135	381	97	6	619	2
Privilegije i imuniteti		4			4	
Postupak						5
Propisi osoblja	1				1	
Drugo	1	4			5	5
Zbir	136	385	97	6	624	7

4. Novi slučajevi – tužbe za neispunjavanje obaveza država članica (2006-10)



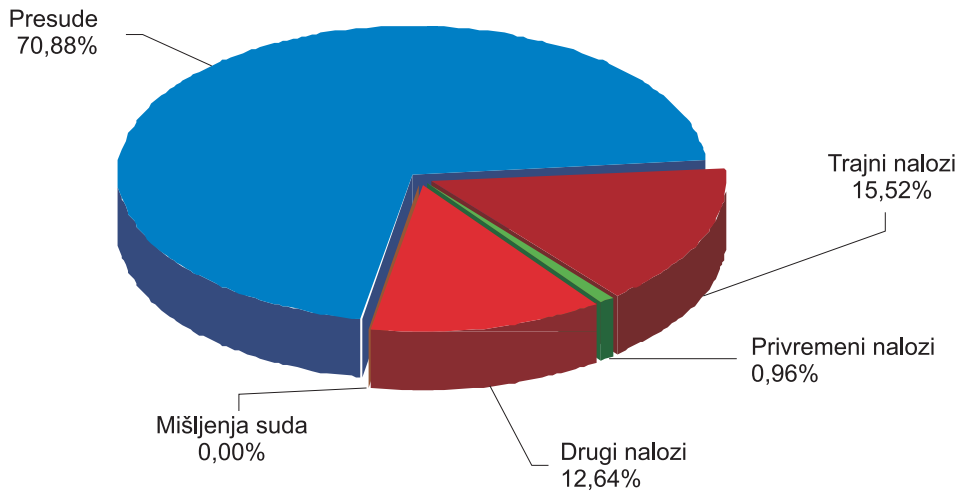
	2006	2007	2008	2009	2010
Belgija	11	10	17	13	11
Bugarska					
Češka	4	6	6	4	2
Danska					1
Nemačka	11	15	10	5	7
Estonija	2		2	5	7
Irska	7	10	10	6	4
Grčka	25	26	19	12	14
Španija	19	21	21	11	8
Francuska	9	14	15	8	9
Italija	25	23	17	16	6
Kipar		1	2	3	1
Letonija					
Litvanija		1	1		
Luksemburg	28	20	15	5	8
Mađarska		2	3	1	3
Malta	2	3	5	3	
Holandija	5	8	4	5	5
Austrija	12	6	10	7	10
Poljska	3	7	10	11	9
Portugal	13	23	14	17	10
Rumunija				1	
Slovenija		1	1		3
Slovačka	2	1	1	2	3
Finska	7	2	5	1	2
Švedska	4	10	6	1	4
Ujedinjeno Kraljevstvo	4	2	13	5	1
Zbir	193	212	207	142	128

5. Završeni predmeti – Vrsta postupka (2006-10)



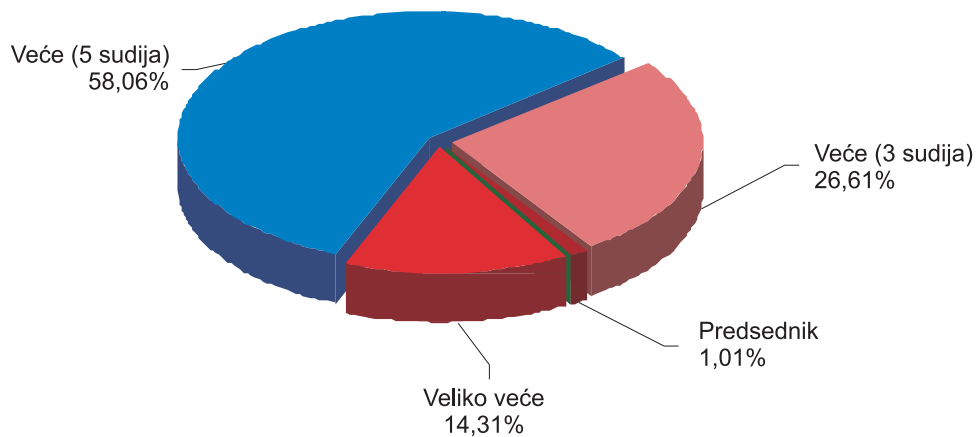
	2006	2007	2008	2009	2010
Postupak po prethodnom mišljenju	266	235	301	259	339
Direktne tužbe	212	241	181	215	139
Žalbe	63	88	69	97	84
Žalbe za privremene mere i intervencije	2	2	8	7	4
Mišljenja suda	1			1	
Posebne forme procedure	2	4	8	9	8
Total	546	570	567	588	574

6. Završeni predmeti - Presude, nalozi i mišljenja suda



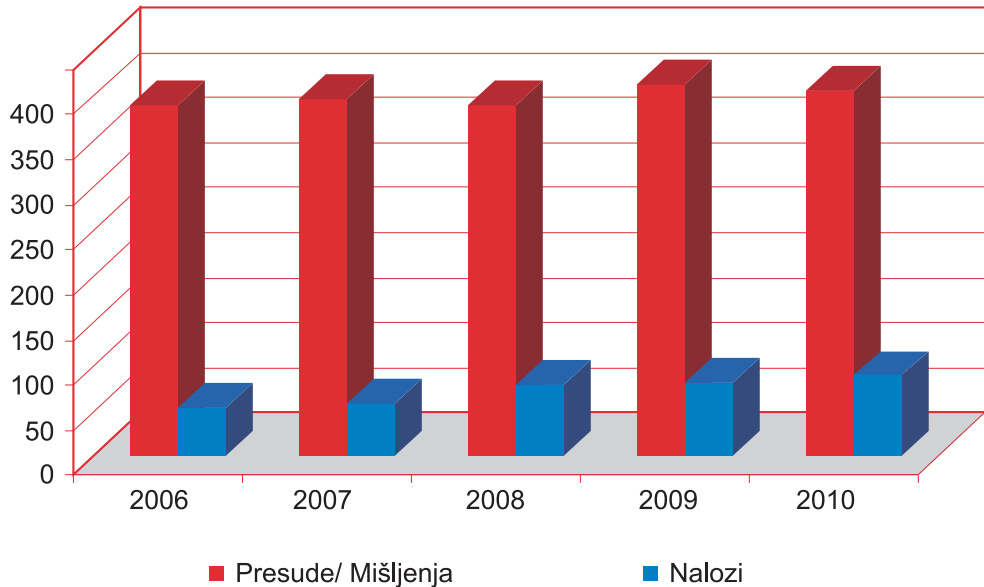
	Presude	Nalozi kojima se okončava postupak	Privremeni nalozi	Drugi nalozi	Mišljenja suda	Svega
Preporuke za pripremni postupak	239	33		21		293
Direktne tužbe	97			42		139
Žalbe	34	43	1	3		81
Žalbe za privremene mere i intervencije			4			4
Mišljenja suda						
Posebne forme procedure		5				5
Svega	370	81	5	66		522

7. Završeni predmeti– Saslušanja (2006-10)



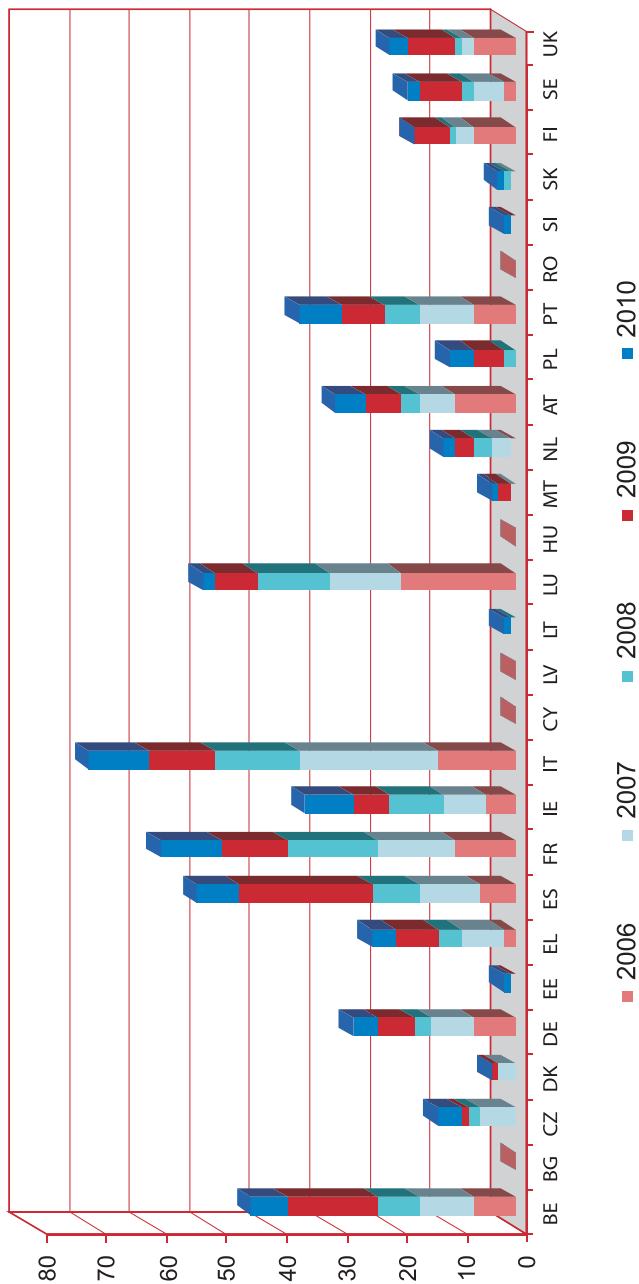
	2006			2007			2008			2009			2010		
	Presude/ Mišljenja	Nalozi ²	Svega	Presude/ Mišljenja	Nalozi ²	Svega	Presude/ Mišljenja	Nalozi ²	Svega	Presude/ Mišljenja	Nalozi ²	Svega	Presude/ Mišljenja	Nalozi ²	Svega
Sud punog sastava	2		2												
Veliko veće	55		55	51		51	66		66	41		41	70	1	71
Veće (5 sudija)	265	13	278	241	8	249	259	13	272	275	8	283	280	8	288
Veće (3 sudija)	67	41	108	105	49	154	65	59	124	96	70	166	56	76	132
Predsednik		1	1		2	2		7	7		5	5		5	5
Svega	389	55	444	397	59	456	390	79	469	412	83	495	406	90	496

8. Predmeti završeni presudama, mišljenjima suda ili nalogima uključujući i pravne smetnje (2006-10)



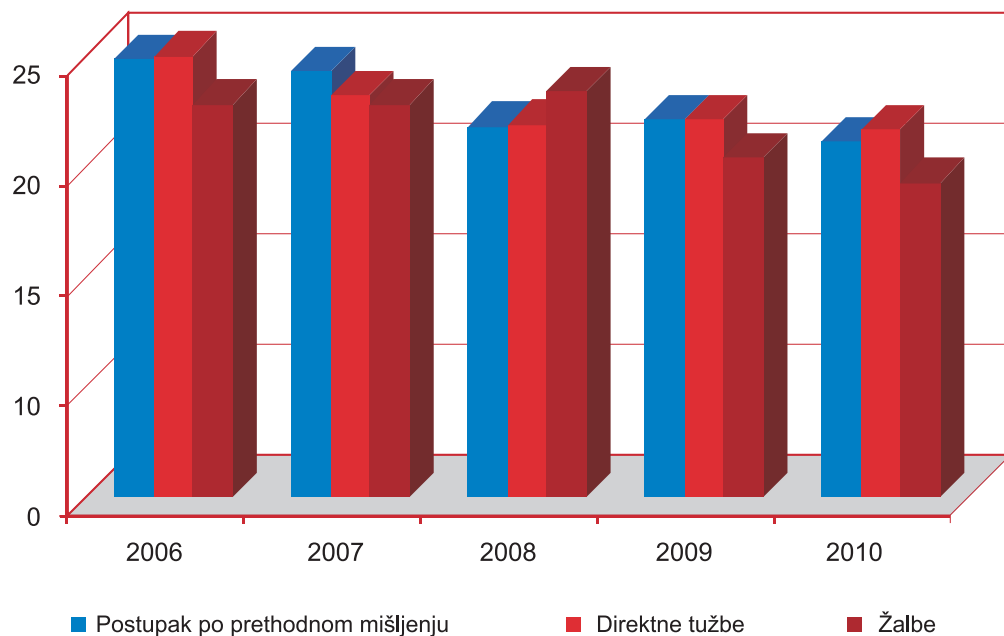
	2006	2007	2008	2009	2010
Presude/ Mišljenja	389	397	390	412	406
Nalozi	55	59	79	83	90
Svega	444	456	469	495	496

9. Završeni predmeti – Presude koje se odnose na neispunjavanje obaveza od strane država članica (2006-10)



	2006		2007		2008		2009		2010	
	Potvrđena povreda	Odbačaj	Potvrđena povreda	Odbačaj	Potvrđena povreda	Odbačaj	Potvrđena povreda	Odbačaj	Potvrđena povreda	Odbačaj
Belgija	7		9	1	7		15	1	6	1
Bugarska										
Češka			6		2		1		4	
Danska			3				1			
Nemačka	7		7	1	3	3	6	2	4	2
Estonija							1		1	
Irska	2	1	7	2	4		7		4	
Grčka	6		10	3	8	1	22		7	
Španija	10	1	13	1	15	1	11		10	2
Francuska	5		7		9	1	6		8	2
Italija	13	1	23	2	14	1	11	4	10	
Kipar										
Letonija										
Litvanija					1				1	
Luksemburg	19		12		12		7		2	
Mađarska										
Malta			1				2		1	1
Holandija	1	1	3	1	3		3		2	1
Austrija	10		6		3		6		5	
Poljska					2		5		4	1
Portugal	7		9		6		7	1	7	1
Rumunija										
Slovenija							1		1	
Slovačka			1		1				1	
Finska	7		3	1	1	1	6	1		
Švedska	2	1	5		2	1	7		2	
Ujedinjeno kraljevstvo	7	3	2	4	1		8	1	3	1
Zbir	103	8	127	16	94	9	133	10	83	12

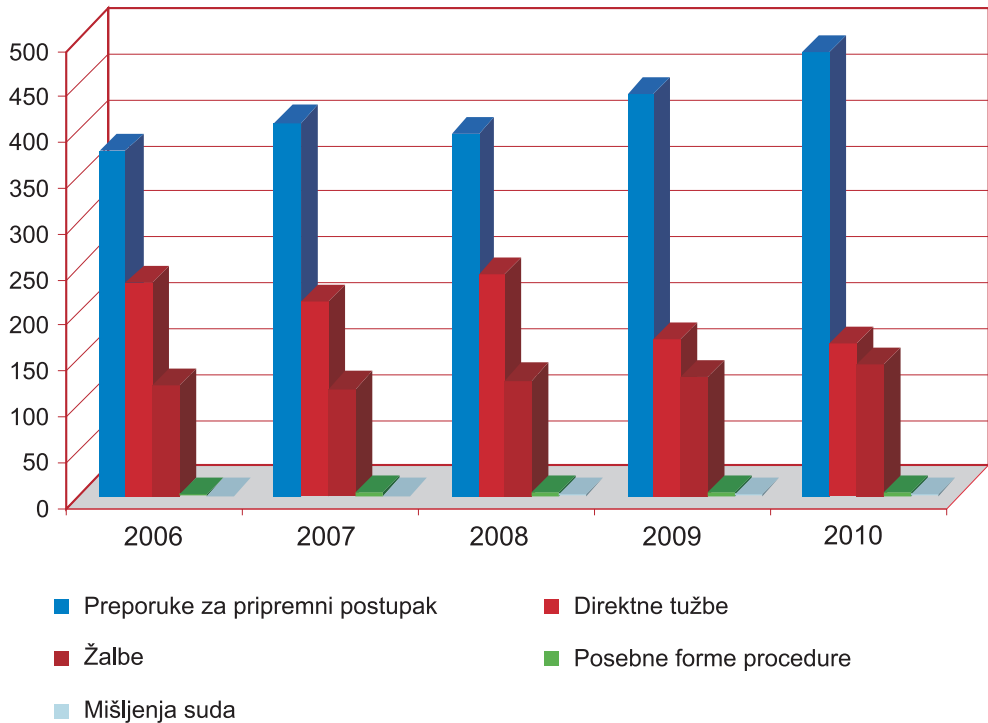
10. Završeni predmeti- trajanje procesa (2006-10) (presude i nalozi uključujući i pravne smetnje)⁴⁶



	2006	2007	2008	2009	2010
Postupak po prethodnom mišljenju	19,8	19,3	16,8	17,1	16,1
Skraćeni pripremni postupak			2,1	2,5	2,1
Direktne tužbe	20	18,2	16,9	17,1	16,7
Žalbe	17,8	17,8	18,4	15,4	14,3

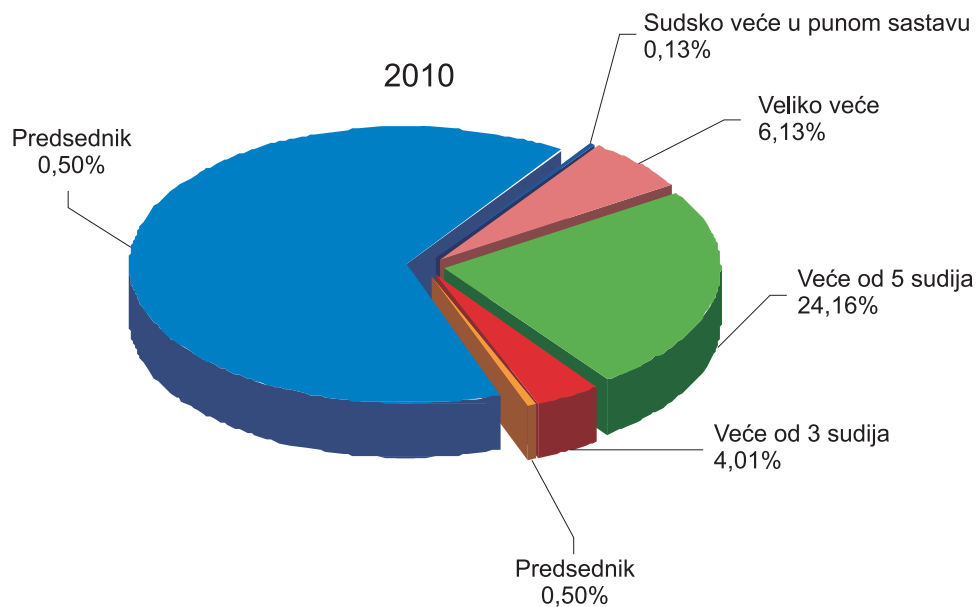
⁴⁶ Trajanje procesa izraženo je u mesecima i nedeljama.

11. Slučajevi koji su u postupku na dan 31. decembra – Vrste postupaka (2006-10)



	2006	2007	2008	2009	2010
Preporuke za pripremni postupak	378	408	395	438	484
Direktne tužbe	232	213	242	170	167
Žalbe	120	117	126	129	144
Posebne forme procedure	1	4	4	4	3
Mišljenja suda			1	1	1
Svega	731	742	768	742	799

12. Slučajevi u postupku na dan 31. Decembar



	2006	2007	2008	2009	2010
Nije dodeljeno	489	481	524	490	520
Sudsko veće punog sastava					1
Veliko veće	44	59	40	65	49
Veće od 5 sudija	171	170	177	169	193
Veće od 3 sudija	26	24	19	15	32
Predsednik	1	8	8	3	4
Svega	731	742	768	742	799

13. Hitan postupak prethodnog (2006-10)

	2008		2009		2010	
	Odobreno	Nije odobreno	Odobreno	Nije odobreno	Odobreno	Nije odobreno
Poljoprivreda		1				
Policajska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima	2	1		1		
Sloboda, bezbednost i pravda	1	1	2		5	1
Ukupno	3	3	2	1	5	1

Sadržaj

I PRAVOSUDNI SISTEM EU	5
Sudovi u EU	5
1. Uloga Suda	6
2. Evropski sud pravde	7
3. Opšti sud/Evropski sud prve instancije	12
4. Sud državnih službenika EU/Službenički sud	13
5. Sudska veća	14
6. Opšti pravobranilac (<i>Advocate General</i>)	15
7. Revizorski sud	16
II Postupak prethodnog pitanja za tumačenje prava EU	19
Istorijski razvoj	19
Centralna pitanja	22
III Izabrane sudske odluke	33
Predmet 26/62, Van Gend en Loos, [1963] ECR 1	33
Predmet 6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585	38
Predmet 106/77 Simmenthal II [1978] ECR 629	41
Predmet 8/74 Procureur du Roi v Benoit and Gustave Dassonville [1974] ECR 837	46
Predmet 120/78 Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon) [1979] ECR 649	50
Spojeni predmeti C-267/91 i C-268/91 Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard [1993] ECR I-6097	54
Predmet 12/86 Meryem Demirel v Stadt Schwabisch Gmund [1987] ECR 3719	59
Spojeni predmeti C-6/90 i C-9/90 Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic [1991] ECR I-5357	65
Predmet C192/89 S. Z. Sevince v Staatssecretaris van Justitie [1990] ECR I-3461	75
C-55/94 Reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano [1995] ECR I-4165	83
Prilog 1	
Informativno uputstvo o zahtevima nacionalnih sudova za donošenje odluke o prethodnom pitanju	91
Prilog 2	
Prikaz statističkih podataka	99

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

347.97/.99(4-672EU)

МАТИЋ, Марина, 1977-

Pravosudni sistem EU / Marina Matić, Zvonko Marinković. - Beograd :
Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, 2011 (Beograd : ATC).
- 99 str. ; 24 cm

Tiraž 600. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-87259-21-8

COBISS.SR-ID 184128524
