



Boris Ljubanović - Tunjica Petrašević - Paula Poretti

Igor Vuletić - Mirela Župan

Procesno - pravni aspekti prava EU



PRAVOS



Boris Ljubanović, Tunjica Petrašević, Paula Poretti,
Igor Vuletić, Mirela Župan

PROCESNO-PRAVNI ASPEKTI PRAVA EU

Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Nakladnik

Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Recenzenti

prof.dr.sc. Nada Bodiroga Vukobrat

prof.dr.sc. Marc Gjidara

prof.dr.sc. Vid Jakulin

prof.dr.sc. Eduard Kunštek

Lektor

Verica Špehar Vratarić

Grafička obrada i tisak

Proventus natura d.o.o.

Naslovnica

Proventus natura d.o.o

Naklada

100 primjeraka

Objavljivanje ovoga udžbenika odobrio je Senat Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku na sjednici održanoj 8. ožujka 2016., a suglasnost se odobrava pod rednim brojem 8/16.

CIP zapis dostupan je u računalnom katalogu Gradske i sveučilišne knjižnice Osijek pod brojem 140327083

ISBN 978-953-8109-01-0 (Tisak)

ISBN 978-953-8109-02-7 (Online)

Boris Ljubanović, Tunjica Petrašević, Paula Poretti,
Igor Vuletić, Mirela Župan

PROCESNO-PRAVNI ASPEKTI PRAVA EU



Urednici
doc.dr.sc. Tunjica Petrašević
doc.dr.sc. Igor Vuletić

Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
Osijek, 2016.

SADRŽAJ

Glava I.
Tunjica Petrašević
Postupci pred Sudom EU

Glava II.
Igor Vuletić
Pravo EU u kaznenom i kaznenom procesnom pravu

Glava III.
Paula Poretti
Pravo EU u građanskom procesnom pravu

Glava IV.
Mirela Župan
Europski prekogranični obiteljski postupci

Glava V.
Boris Ljubanović
Pravo EU u upravnom pravu i postupku

Glava I.
Tunjica Petrašević
Postupci pred Sudom EU

Uvodne napomene

1. Sud EU	21
1.1. O problemu nazivlja sudova	21
1.2. Sastav pojedinog suda	22
1.2.1. Sud.....	22
1.2.2. Opći sud	23
1.2.3. Službenički sud	24
1.3. Kvalifikacije za suce i nezavisne odvjetnike	24
1.4. Uloga nezavisnih odvjetnika	28
1.5. Opća nadležnost Suda EU	29
2. Postupak protiv države članice zbog povrede prava Unije	31
2.1. Tko tuži koga?	31
2.2. Za što se može tužiti državu?	31
2.3. Što se smatra državom članicom?	32
2.4. Kako će Komisija saznati za povrede?	32
2.5. Tijek postupka pred Sudom EU	32
2.5.1. Predsudska faza postupka	32
2.5.2. Sudska faza postupka	33
2.6. Pojedinaac i tužba protiv države članice	35
2.7. Sankcije za utvrđenu povredu	35
2.7.1. Je li Sud vezan prijedlogom kazne od strane Komisije?	36
2.7.2. Što se događa nakon druge odluke Suda o novčanoj kazni?	36
2.7.3. Kriteriji za određivanje kazni	37
3. Tužba za poništenje akta EU	39
3.1. Aktivna legitimacija za podnošenje tužbe	39
3.2. Pasivna legitimacija	41
3.3. Koje su posljedice odluke o poništenju akta EU?	41
3.4. Rok za podnošenje tužbe	41
3.5. Razlozi za poništenje akta EU	42
3.6. Koja je svrha ovoga postupka?	43
4. Tužba zbog propusta	45
4.1 Aktivna legitimacija	45
4.2. Pasivna legitimacija	45
4.3. Faze postupka	45
4.4 Posljedice odluke Suda EU o propustu	46
5. Prethodni postupak pred Sudom EU	47
5.1. Ugovorni temelj	47
5.2. Pojam "sud"	48
5.3. Uloga Suda EU u prethodnom postupku	49
5.4. Koja tijela su u obvezi uputiti prethodno pitanje?	49
5.5. Zahtjevi za ocjenom valjanosti prava EU	50
5.6. Faza postupka u kojoj se upućuje pitanje	50

5.7. Doktrina "acte clair"	50
5.8. Forma zahtjeva za prethodnu odluku	51
5.9. Sadržaj zahtjeva za prethodnu odluku	52
5.10. Učinci prethodnih odluka	52
5.11. Implementacija prethodnog postupka u Republici Hrvatskoj	53
6. Tužba protiv EU za naknadu štete	54
6.1. Tko je aktivno legitimiran na podnošenje tužbe?	54
6.2. Tko je pasivno legitimiran?	55
6.3. Rokovi za podnošenje tužbe	55
6.4. Institut podijeljene odgovornosti (joint liability) Unije i država članica	55
6.5. Uvjeti odgovornosti EU za štetu	56
6.6. Diskrecija institucije čije je djelovanje dovelo do povrede	56
6.7. Odgovornost države članice za štetu koju počine njeni sudovi	57
7. Postupak za mišljenje prilikom sklapanja međunarodnih ugovora	59
7.1. O nadležnosti Unije da sklapa međunarodne sporazume	59
7.2. Tko može zatražiti mišljenje Suda?	59
7.3. Posljedice negativnog mišljenja Suda	59
7.4. Mišljenje Suda o pristupanju Unije Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda	60
7.4.1. Odnosi Unije i Vijeća Europe	60
7.4.2. Pravna osnova za pristupanje	60
7.5. Postupak pred Sudom	61
Bibliografija	64

Glava II.

Igor Vuletić

Pravo EU u kaznenom i kaznenom procesnom pravu

1. Određenje temeljnih pojmova	66
2. Kronološki razvoj suradnje u kaznenopravnom području: od početaka do Lisabona	68
3. Utjecaj kaznenog prava EU na kazneno materijalno pravo država članica	70
3.1. Normativni okvir	70
3.2. Fragmenti kaznenog prava EU u općem i posebnom dijelu	73
3.2.1. Opći dio	74
3.2.2. Posebni dio	77
4. Utjecaj kaznenog prava EU na kazneno procesno pravo država članica	79
4.1. Načelo uzajamnog priznanja sudskih odluka i pravni akti njegove realizacije	79
4.1.1. Europski uhidbeni nalog	80
4.1.2. Uzajamno priznavanje dokaza	82
4.1.3. Sprječavanje bijega	82
4.1.4. Priznavanje i izvršenje stranih odluka	83
5. Institucije EU s ovlastima na području kazneno-pravne suradnje	84

5.1. Europol	84
5.2. Eurojust	85
5.3. OLAF	86
5.4. Ured europskog javnog tužitelja	87
Bibliografija	89

Glava III.

Paula Poretti

Pravo EU u građanskom procesnom pravu

Unificirani europski građanski postupci - uvodno	91
1. Europski postupak za sporove male vrijednosti	93
1.1. Područje primjene postupka	94
1.2. Pokretanje postupka	95
1.3. Vođenje postupka	96
1.4. Okončanje postupka	97
1.5. Pravni lijekovi	98
1.6. Ovršnost presude	98
1.7. Jezik u postupku	98
1.8. Praktična pomoć strankama	99
1.9. Troškovi postupka	99
1.10. Priznanje i ovrha odluke u drugoj državi članici	100
1.11. Novelirani europski postupak za sporove male vrijednosti – od Prijedloga Uredbe iz 2013. godine do Uredbe 2015/2421	100
1.11.1. Visina tražbine	101
1.11.2. Područje primjene	102
1.11.3. Primjena komunikacijskih tehnologija	103
1.11.4. Ograničenje visine sudskih pristojbi	104
2. Europski ovršni naslov za nesporne tražbine	106
2.1. Područje primjene	107
2.2. Minimalni postupovni standardi za postupak u kojemu nastaju (ili iz kojega proizlaze) isprave koje se potvrđuju kao europski ovršni naslov	109
2.3. Nadležnost	110
2.4. Postupak za izdavanje potvrde o europskom ovršnom naslovu	111
2.5. Ispravljanje i ukidanje potvrde o europskom ovršnom naslovu	112
2.6. Ovrha na temelju europskog ovršnog naslova	112
3. Postupak o europskom platnom nalogu	114
3.1. Područje primjene	114
3.2. Nadležnost	116
3.3. Postupak za europski platni nalog	116
3.4. Oспорavanje platnog naloga	119
3.5. Ukidanje egzekvatur	120
3.6. Ovrha	120
Bibliografija	122

Glava IV.
Mirela Župan
Europski prekogranični obiteljski postupci

Uvodna promišljanja o europskim obiteljskim postupcima	125
1. Temeljni instrumenti europskog obiteljskog procesnog i kolizijskog prava	128
2. Temeljne metode reguliranja europskog procesnog i kolizijskog obiteljskog prava	131
3. Unutarnje i vanjske nadležnosti EU za područje europskog procesnog i kolizijskog obiteljskog prekograničnog prava	133
4. Europski obiteljski postupci	138
4.1. Međunarodna nadležnost u obiteljskim stvarima	138
4.1.1. Kriteriji međunarodne nadležnosti	139
4.1.2. Nadležnost u bračnim predmetima - Brisel II bis	141
4.1.3. Nadležnost u predmetima o roditeljskoj odgovornosti – Brisel II bis	144
4.1.4. Nadležnost u stvarima uzdržavanja – Uredba o uzdržavanju	153
4.2. Procesni instituti i radnje	158
5. Priznanje i ovrha	161
5.1. Priznanje i ovrha u bračnim predmetima i dijelu predmeta o roditeljskoj odgovornosti	161
5.2. Priznanje i ovrha u predmetima o pravu na susrete i druženje te otmicu djece	163
5.3. Priznanje i ovrha u predmetima uzdržavanja	164
 Bibliografija	 167

Glava V.
Boris Ljubanović
Pravo EU u upravnom pravu i postupku

Uvodne napomene	173
1. Pojam i karakteristike europskog upravnog prava	174
2. Izvori europskog upravnog prava	178
2.1. Primarno pravo	178
2.1.1. Ugovori	178
2.1.1.1. Osnivački ugovori, amandmani i ugovori o pristupanju	178
2.1.1.2. Povelja temeljnih prava EU	179
2.1.1.3. Supsidijarne konvencije	180
2.1.1.4. Akti predstavnika država članica	180
2.2. Sekundarno pravo	181
2.2.1. Uredbe	181
2.2.2. Direktive	181
2.2.3. Odluke	182
2.2.4. Preporuke i mišljenja	183

2.3. Zakonodavni i nezakonodavni akti EU	183
2.4. Opća pravna načela	183
2.5. Praksa Suda EU	185
3. Ustroj izvršnih i upravnih tijela Unije	186
3.1. O (upravnim) institucijama unije	186
3.2. Europska komisija	186
3.3. Vijeće EU	188
4. Upravni ustroj Unije	190
4.1. O upravnom ustroju – općenito	190
4.2. Upravni ustroj komisije	190
4.3. Upravni ustroj vijeća EU	191
4.4. Upravni ustroj Europskog parlamenta	192
4.5. Agencije Unije	193
5. Europski upravni standardi	196
6. Europski upravni postupak	201
6.1. Europski upravni postupak - uvodne napomene	201
6.2. Pravila upravnog postupanja u primarnom i sekundarnom pravu Unije	201
6.2.1. Pravila upravnog postupanja u primarnom pravu Unije	201
6.2.2. Pravila upravnog postupanja u sekundarnom pravu Unije	203
6.2.3. Pravila upravnog postupka u presudama Suda EU	204
6.2.4. Pravila upravnog postupanja u pravnim instrumentima Vijeća Europe	206
6.2.5. Zaključne napomene	206
7. O nadzoru zakonitosti akata izvršnih i upravnih tijela Unije	208
 Bibliografija	 209
 Bilješka o autorima	 211

Riječ uredništva

Predmet ove knjige su procesno-pravni aspekti prava EU. Knjiga je nastala kao plod aktivnosti Jean Monnet katedre za procesno pravo EU.

Jean Monnet program dio je Erasmus+ programa čija je svrha potpora institucijama i aktivnostima u području europskih integracija. Aktivnostima programa Jean Monnet promiče se izvrsnost u podučavanju i istraživanju u području studija o Europskoj uniji diljem svijeta. Cilj je tih aktivnosti poticati i dijalog između akademskog svijeta i političara, posebno radi jačanja upravljanja politikama EU-a.

Naše stajalište je da u Republici Hrvatskoj još uvijek postoji opći nedostatak znanja o pravu EU, a posebno o procesnim aspektima njegove primjene. Izučavanje prava EU nije dobilo odgovarajuću razinu važnosti u hrvatskom visokom obrazovnom sustavu. Predložene projektne aktivnosti imaju za cilj razviti i produbiti izučavanje prava EU na Pravnom fakultetu Osijek. Projekt ima za cilj unaprjeđivanje postojećih i uvođenje potpuno novih EU predmeta u curriculum Pravnog fakulteta Osijek. Isto tako Katedra će organizirati i niz radionica za suce, odvjetnike i državne odvjetnike ali i za studente drugih fakulteta (koji nisu pravnici) te sve zainteresirane građane.

Cilj je nove Jean Monnet katedre pozicionirati Pravni fakultet Osijek u regionalni centar i referentnu točku za izučavanje prava EU koji promiče izvrsnost u nastavi i znanstvenom istraživanju. Projekt ima pozivan utjecaj ne samo na nastavno osoblje i studente Pravnog fakulteta Osijek, već i za studente drugih fakulteta, pravne praktičare (suce, odvjetnike, državne odvjetnike itd.), na mlade znanstvenike i istraživače iz zemalja regije, na predstavnike civilnog društva kao i na sve zainteresirane građane.

Kako još uvijek postoji deficit literature na hrvatskom jeziku iz područja prava EU, a naročito ona koja se bavi procesno-pravnim aspektima njegove primjene, odlučili smo napisati i objaviti knjigu koja će služiti kao udžbenik za studente prava, ali i kao priručnik za pravne praktičare (suce, odvjetnike, državne odvjetnike i zaposlene u javnoj upravi).

Osijek, veljača 2016.

doc.dr.sc. Tunjica Petrašević
doc.dr.sc. Igor Vuletić

PREDGOVOR

prof.dr.sc. Zvonimir Lauc, prof. emer.

I.

Na Pravnom fakultetu Osijek "Europsko javno pravo" obvezatan je predmet od 2005. godine. To je bio jedini "europski" predmet, a s izučavao se u okviru Katedre ustavnih i političkih znanosti. Od 1. rujna 2011. do 31. kolovoza 2014. godine europsko pravo istraživalo se pod okriljem Jean Monnet modula, projekta EU. Uslijedilo je formiranje Katedre Europskog prava (studeni, 2013), a potom program Jean Monnet Katedre za procesno pravo EU. Rezultat istraživanja i djelovanja ove Katedre je evidentan publiciranjem ove knjige. Pet istraživača napisalo je priloge iz njihovog znanstvenog područja (postupci pred Sudom EU; upravno-pravni; obiteljski postupci; građanski postupci; u kaznenom postupku). Na taj način insuficijentnost literature općenito, a osobito procesno-pravnog karaktera iz europskog prava je primjereno korigirana. U navedenim programima adresati nisu bili samo studenti, nego i suci, odvjetnici, državni odvjetnici, zaposlenici u javnom sektoru, te ostale profesije kojima je nužno ovladavati europskim pravom. Sve to ide u pravcu da Pravni fakultet Osijek postane Regionalni centar izvrsnosti u izučavanju prava EU. Veliki koraci u kratkom razdoblju.

II.

Budući da u ovoj knjizi nije obrađen ustavno pravni aspekt prava EU, to koristim dodijeljeno mi povjerenje pisanja Predgovora da sažeto upotpunim sadržaj čime se dobiva na cjelovitosti odabrane tematike.

S(a) ustavno-pravnog stajališta u funkcioniranju Zajednica država Europe, najintenzivnije razdoblje je bilo 2000-ih godina, kada je usvajan tekst Ugovora o Ustavu za Europu (Treaty establishing a Constitution for Europe, Constitutional Treaty). Lakenska Deklaracija o budućnosti Europe (2001) konstatira kako se EU nalazi na raskrižju bez presedana u njezinoj povijesti. Govori se o "priči o uspjehu", ali treba donijeti važne odluke koje se svode na odgovore o: (i) demokratskom deficitu unutar Unije; (ii) novoj ulozi Europe u globaliziranom svijetu; (iii) očekivanju europskih građana u pogledu donošenja odluka i provedbe politika u EU. Znači, bile su nužne reforme političkih institucija koje su trebale osiguravati više demokratičnosti, transparentnosti i djelotvornosti u ostvarivanju definiranih ciljeva. Opravdano, upravo u fazi nascidendi Ustava EU, otvorena je i raspravljana krucijalna konstitucionalna materija (raspodjela nadležnosti između država članica i Unije; ustrojstvo tijela Unije i njihove ovlasti; način odlučivanja; pojednostavljenje pravnog sustava i dr.), napisani su vrhunski radovi sa zajedničkim nazivnikom - teorija i praksa europskog konstitucionalizma. Kako se radilo, bez obzira na sam naziv "Ustav", o međunarodnom ugovoru, isti je bio podvrgnut ratifikaciji država članica gdje nije ostvaren konsenzus. Politička euforija zaustavljena je, jer ipak, ne ulazeći u stvarne razloge, Kelsenovo "Das Sollen" & "Das Sein" nisu se približili.

Od početka osnivanja Zajednica država Europe, jedno od krucijalnih pravnih pitanja je bilo pitanje suverenosti nacionalnih pravnih poredaka, kada je Sud EU u predmetu Van Gend en Loos konstitucionalizirao doktrinu o izravnom učinku.

Posljedično u fokusu interesa bio je podijeljeni suverenitet, ključno pitanje teorije ustavnog uređenja složene države. Stoga odgovore treba tražiti u federalnom načelu, kao krucijalnom za udruživanje ravnopravnih subjekata u entitet koji bi bio dostatan za potreban stupanj jedinstva zajednice, uz očuvanje autonomnosti i participacije država članica kao sastavnih dijelova. Drugim riječima, tragalo se za odgovorima u odnosu na odluke Europskog suda pravde, koje su preter legem, između ostalog, konstitucionalizirale supremaciju europskih pravnih instrumenata nad nacionalnim zakonodavstvom. U tom smislu piše T. C. Hartley u ranijem razvitku “zanimljivo je da su federalni elementi jače izraženi unutar sudbenog i pravnog sustava Zajednice, dok su najslabiji na području politike, uključujući i tako vitalna pitanja kao što su zakonodavne i provedbene ovlasti, oporezivanje i zajednička obrana”. Važno je u kojoj mjeri odgovara stvarnosti jednoobrazna primjena prava Unije u državama članicama. Stoga umjesto načela nadređenosti (supremacy) Alan Rossas preporuča izraz “prvenstvo” (primacy). Navedeno ide u pravcu kako nema apriorne pretpostavke o nadređenosti europskog prava nad nacionalnim pravima država članica. Danas smo svjedoci afirmacije doktrine o ustavnom identitetu, prema kojoj ustavni sudovi mogu odlučivati u prilog prvenstva nacionalnih ustava.

“U svakom obliku međudržavne integracije glavno uporište čini nacionalni Ustav. Hrvatska u Europskoj uniji ne može biti izuzetak.... Članice Unije nisu jednako moćne, ali su jednakopravne” (B. Smerdel). To su poruke koje imaju težinu i važnost. Nažalost, iako se ustav treba izravno primjenjivati, malo je takvih dobrih primjera. Znači, nacionalni ustav, trebao bi biti posljednja ustava, brana, ograničenje za neosnovano zadiranje i ugrožavanje nacionalnog identiteta država članica EU. Danas se koristi pojam Novi europski konstitucionalizam, a to podrazumijeva otvorenost prema europskom utjecaju, ali i utjecaj nacionalnog na europska rješenja.

Najbolje tomu svjedoči djelovanje Njemačkog Saveznog ustavnog suda koji je razvio praksu doktrine ustavnog identiteta uspostavljajući standard prema kojem kod bitnih promjena uređenja složene državne zajednice primat pripada nacionalnom Ustavu. U tom smislu 1993. god. nakon parlamentarne ratifikacije Predsjednik Republike je odgodio potpisivanje akta o ratifikaciji do odluke Saveznog ustavnog suda o sukladnosti nacionalnog ustava s Ugovorom iz Maastrichta. Predsjednik Republike je potpisao akt o ratifikaciji nakon presude Saveznog ustavnog suda. Isto načelo primijenjeno je kod ratificiranja Lisabonskog sporazuma od strane ustavnih sudova SR Njemačke i Češke Republike. Na određeni način i drugi inzistiraju na ustavnom identitetu, Britanci, Poljaci, Mađari.

Republika Hrvatska u Ustavu nema klauzulu “ustavnog identiteta”. Međutim u znanstvenoj analizi ima dovoljno prostora za afirmiranjem, osmišljavanjem i primjenom hrvatskog ustavnog identiteta, koristeći prvenstveno lege artis poimanje federalnog

načela, da se uz teleološku metodu poziva na članak 1., 2., 3., i 5. Ustava.* Treba imati u vidu da je “jasan stav u pitanjima ‘ustavnog identiteta’ od važnosti za svaku državu članicu kako bi mogla u punoj mjeri koristiti institucionalne mehanizme na federalnom načelu utemeljene složene zajednice” (B. Smerdel).

Svojstveno pravnom reguliranju je da se definira princip kao pravilo, a onda se ipak otvori mogućnost nekih izuzetaka. Propisi se ipak vrednuju tek u primjeni.

Nomotehnički se to izražava – ovo je utvrđivanje pravila igre, koje se primjenjuje “u pravilu”. Navedeno znači, da se u izuzetnim slučajevima se dopušta i iznimka od pravila, što je uvijek važno za kvalitetnu i životnu primjenu prava.

U članku 1. Ustava RH propisano je:

“Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska i socijalna država.

U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.

Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem.”

Znači teorija narodnog suvereniteta uz predstavničku vladavinu, uz unitarnost, nedjeljivost, demokratičnost i socijalnost su obilježja hrvatske države.

U članku 2. definiran je hrvatski suverenitet:

“Suverenitet Republike Hrvatske neotuđiv je, nedjeljiv i neprenosiv.

Suverenitet Republike Hrvatske prostire se nad njezinim kopnenim područjem, rijekama, jezerima, prokopima, unutrašnjim morskim vodama, teritorijalnim morem te zračnim prostorom iznad tih područja.

Republika Hrvatska ostvaruje, u skladu s međunarodnim pravom, suverena prava i jurisdikciju u morskim područjima i u podmorju Jadranskoga mora izvan državnoga područja do granica sa susjedima.

Hrvatski sabor ili narod neposredno, samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje:

– o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj;

– o očuvanju prirodnog i kulturnog bogatstva i korištenju njime;

– o udruživanju u saveze s drugim državama.

Saveze s drugim državama Republika Hrvatska sklapa zadržavajući suvereno pravo da sama odlučuje o prenesenim ovlastima i pravo da slobodno iz njih istupa.”

Pojam suvereniteta se mora redefinirati. Sve se više piše o vertikalnoj diobi vlasti sa načelom supsidijarnosti, te o više stupnjevanoj vladavini.

* Napomena: zbog prirode ovog rada ovdje se samo daje mogući okvir za oblikovanje hrvatskog ustavnog identiteta.

Člankom 3. utvrđene su najviše vrednote ustavnog poretka:

“Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.”

Ovo je ustavni credo, obvezatan za sve i svakoga, osobito za Ustavni sud koji tumači Ustav.

Člankom 5. određeno je načelo ustavnosti i zakonitosti:

*“U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.
Svatko je dužan držati se Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.”*

Ovdje termin “prava” valja razumjeti kao “law” i to prvenstveno *acquis communautaire* (komunitarno pravo), ali i *acquis Council of Europe* (konvencijsko pravo), obojčeni tzv. soft-law.

Drugim riječima, ovaj pojam obuhvaća i primarno i sekundarno europsko pravo, pravna načela, sudske odluke (presedane), ali i običaje “uma i srca” (Tocquille), znači tradiciju i ustavni identitet država članica EU.

Siniša Rodin, sudac Suda Europske unije, objašnjava ovu složenu problematiku na način: “Danas države članice temeljem čl. 2 UEU imaju obavezu ne interpretirati nacionalni identitet suprotno temeljnim pravilima, načelima i vrijednostima EU. S druge strane, Sud EU, u granicama svoje nadležnosti, odlučuje u kojoj mjeri Ugovore valja interpretirati na način da se državama članicama ostavi margina prosudbe u slučajevima koji se tiču nacionalnog identiteta, a u kojim slučajevima zahtjeve nacionalnog identiteta valja interpretirati kao obična opravdanja utemeljena na javnom interesu. Nacionalni ustavni sudovi zadržavaju pravo odlučivati o primjeni nacionalnog ustavnog prava i nakon što Sud EU donese odluku i to može dovesti do napetosti između nacionalnog ustavnog prava i prava EU. Izravnom sukobu, do sada, ipak još nismo svjedočili.”

Ovo navodimo isključivo radi ukazivanja kako je nužno istraživanje prakse europskih sudova jer su interpretativne presude Europskog suda kojima se osigurava jedinstvena primjena i tumačenje prava Unije izvori prava za nacionalni sud ili upravno tijelo, ali je nezaobilazno i ustavnopravno istraživanje. Istina je cjelina! (Hegel). Zato smo protagonisti da se uz klasične pravne teorije uvrste i holistička teorija, teorija sustava, teorija samoorganizacije i teorija autopoiesis. Pojednostavljeno, zajedničko im je i/i, a ne ili/ili pristup.

III.

Glavna misija pravnih fakulteta je osposobljavanje studenata za visoku stručnu i etičnu interpretaciju prava. Pravo je uz moral i religiju sustav reguliranja. Pravo je negacija negacije morala (R. Legradić). Pravo je komunikacija (Habermas). Pravo je spojeno sa svojom socijalnom okolinom putem mehanizma interpretacije (Luhmann).

Polazimo od stajališta da je pravo društvena tehnologija (društvena receptura), a to znači da oblikuje odnose i procese između ljudi u koje oni ulaze u ekonomiji, politici, društvu i općenito u svakodnevnom životu. Stoga pravo dolazi na kraju, nakon istraživanja bioloških, emocionalnih, intelektualnih i tehnoloških zakonitosti. Za razumijevanje pravila igre nužno je dobro poznavati Biologiju, Psihologiju, Filozofiju, Antropologiju, Kibernetiku, Društvene znanosti, etc. Suvremene znanstvene discipline u velikoj mjeri determinirane su preddijalektičkim (Descartes) i poslijedijalektičkim pristupom te se osjeća nedostatak dijalektike, opće povezanosti i proturječnosti pojava i procesa. Moderne društvene teorije koje se uvjetno mogu svesti na teoriju autopoiesis, ruše Newtonovu paradigmu reverzibilnosti, nezavisnosti i linearnosti u znanosti, a fenomeni i procesi sagledavaju se u duhu Kuhnove znanstvene revolucije kao ireverzibilni, međuzavisni i nelinearni.

Služeći se Aristotelovim kategorijama, koji je davno postavio prava pitanja, moglo bi se reći kako je pokretač društvenog razvoja rad (*causa efficiens*), materijalna causa su proizvodne snage, društvena organizacija je forma (*causa formalis*), a svrha razvitka je sloboda (*causa finalis*). Cijela povijest može se svesti na osvajanje slobode. Prvo je jedan bio slobodan, da bi to bili neki, a onda tek svi (Hegel). Drugim riječima; zagovaramo cjeloviti pristup društvenom razvoju, gdje pravo treba osiguravati visoku učinkovitost i efektivnost rada, visoku humanost i demokratičnost odnosa, te minimaliziranje kontaminacije okoliša.

Najvažnija uloga pravnika u zakonodavstvu, sudstvu, upravi, jest iznalaziti *ratio legis*, tj. proniknuti u *cause* i *teleologiju* propisa, odnosno u vizije, misije, svrhe, ciljeve, s jedne strane, te prirodne, ljudske i tehničke resurse, s druge strane, kao i upravne, političke i uopće kulturne mogućnosti konkretne sredine. Navedeno je *conditio sine qua non* za kvalitetnu umnu interpretaciju, kojom se posreduje između norme i njenog ozbiljenja.

Smisao kvalitetne interpretacije jest izbjeći Matternichovu strategiju - za svakog sui-grača po jedna istina, nego osiguravati Istinu i Pravdu u ambijentu pravne sigurnosti za sve i svakog. Svaki se propis konačno vrednuje u primjeni, gdje praksis u povratnoj sprezi u kružnom odnosu daje korekcije između cilja i norme, između općih, posebnih i pojedinačnih interesa. U autopoietskoj perspektivi cijeli pravni sustav izgleda kao dinamična kružna reprodukcija od pravnih elemenata uzdizanih u hiperkružne odnose pravne strukture i procesa. Pravo, kao i ostali autopoietski sustavi, nije ništa drugo nego "neprekidni ples unutrašnjih korelacija u bliskoj mreži međuaktivnih elemenata" (Maturana). Kružnost sugerira zatvorenost. Radikalna zatvorenost sustava pod određenim okolnostima podrazumijeva njegovu radikalnu otvorenost. To je jedna od najizazovnijih teza pravne teorije. Štoviše, pravni sustav dobiva u operacional-

noj zatvorenosti i autonomiji, to više on dobiva u otvorenosti u odnosu na socijalne činjenice, političke zahtjeve, društvene teorije i ljudske potrebe. Međuigra otvorenosti i zatvorenosti predstavljena je u pravnom sustavu kombinacijom normativne zatvorenosti i kognitivne otvorenosti.

Propisi se ne donose sebe radi. Oni moraju biti precizni i jasni da bi se ozbiljili, jer samo takvi su u funkciji vladavine prava i pravne sigurnosti za sve.

Svaki ustav i zakon kao iskaz opće volje tendira (barem bi trebao) cjelovitoj koncepciji i projektiranju razvoja društva, stoga smatram poželjnim da su akteri tog pothvata svjesni nužnosti prevladavanja parcijalnog pristupa cjelovitošću. Stalna međuzavisnost "starog" i "novog" (s tim da samim tim ne stavljamo pozitivni/negativni predznak), je prisutna, nju valja spoznavati kao zakon "negacije negacije" (Hegel), odnosno "zamjena zamjene" (Foerester). Drugim riječima, sustav mora imati na svom raspolaganju kodirane razlike između "da" i "ne", te uvijek mora biti u mogućnosti ponovno negirati konstantne popratne okolnosti, konstantno uključivati negacije (Luhmann). Pravni kod (*code*) legalnog i ilegalnog transformacija je moralnog i legalnog u da, a nemoralnog i ilegalnog u ne.

Pravo u sebi nosi dvije vrste kriterija: (i) racionalna potreba cjelovitosti i konzistencije; (ii) moralni zahtjev pravičnosti.

Znači nužno je iznalaziti kriterije (utvrđivanje dobrote rješenja) i mjerila (kvantifikacija rezultata), kojima će se na objektivnan način utvrđivati ovi odnosi. Kriterij ekonomske koristi i političke uputnosti (Luhmann), mogli bismo prevesti kao kriterij maksimalizacije učinkovitosti gospodarenja i demokratičnosti društva, kojemu pridodajemo i kriterij minimalizacije kontaminacije okoliša. Kriteriji se trebaju promišljati kumulativno, a ne ili/ili. Operacionalizacija kriterija mogla bi za gospodarsku učinkovitost biti dohodak *per capita* (kao i drugi ekonomski postulati - ekonomičnost, rentabilnost i sl.). Mjerilo dosegnute demokratičnosti svakako je ostvarenje ljudskih prava i temeljnih sloboda, a za ekologiju - stupanj onečišćenosti zraka, vode, tla, ugroženost biljnog i životinjskog svijeta. Drugim riječima, uvijek nas zanima koliko su ponuđena normativna rješenja poštena, mudra i lijepa, kao nadopuna Platonovih kategorija Dobra, Istine, Ljepote. Uvijek valja iznaći pravu mjeru, jer mjera je optimum. Osobito ovo dolazi do izražaja u načelu razmjernosti i to za svaki slučaj zasebno.

Aristotel je shvatio kako je svatko loš sudac za sebe. Interpretacija je uvijek aktivnost suca, upravnog dužnosnika i dr. u konkretnom slučaju primjene općih normi. Još je Kelsen skrenuo pozornost na činjenicu, osim u ekstremnim slučajevima, da je svaki akt u isto vrijeme *norm-applying* i *norm-creating*. Razlikuju se *creation of law* (*Rechtserzeugung*) i *aplication of law* (*Rechtsanwendung*), ali i *selfconstitution* ili *selfreproduction* (Teubner). Ova je razlika, iako se polako gubi, evidentna kod pozicije suca u common law i "kontinentalnog" suca. Tako su i tzv. kontinentalni suci sve više u poziciji kreiranja presedana. Inače, sudska praksa priziva sva znanja svijeta. Ozračje za navedeno mora se bazirati na načelu samostalnosti i neovisnosti sudstva, ali u redefiniranom shvaćanju. Razlika je i kod zakonodavca koji kreira opće norme i onih koji *in concreto*

kreiraju individualne norme primjenjujući opće norme. Dok zakonodavac ne mora pravdati svoje odluke, primjenjivač norme i to mora obrazlagati.

Interpretacija nikako ne bi smjela biti samo gramatička, nego valja ukalkulirati i kauzalno-teleološki pristup. Treba istraživati duh i smisao zakona, život prava leži u njegovoj primjeni, poruke su još iz rimskog prava.

Svakako propise treba tumačiti dinamički, te eliminirati interpretaciju koja je utilitarna, diskreciona, arbitrarna, koja je rezultat uskih sagledavanja i dnevno političkih interesa. Stoga interpretator i primjenjivač norme mora biti visoko-stručni profesionalac, koji zna cjelinu, detalje i sitnice, ali i kojega resi visoka etičnost. Interpretacija bi trebala biti znalačka *lege artis*, ali i etička *ex aequo et bono*. Znači, traže se kvalitetni ljudi, koji su slobodni, nezavisni, moralni, poštenu, znalci, s dovoljno sluha za istinu i pravdu. Drugim riječima, onaj koji tumači propise treba to činiti hladne glave, topla srca i čistih ruku. To znači da je nužna korelacija moraliteta, legaliteta i legitimiteta, gdje je moral *prius*, legitimitet može imati svatko tko je usvojio propis, a ne samo onaj koji ga je donio, a legalitet znači primjena načela ustavnosti i zakonitosti.

IV.

Svjedoci smo velike krize u funkcioniranju EU, koja kulminira izbjegličkom krizom i tektonskim demografskim poremećajima. Ponovo se u Europi podižu žičane ograde i zidovi, tako da su ugrožene temeljne slobode kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala. Euro-zona i Schengenska rješenja se redefinišu. Velika Britanija prijete izdavanjem, Poljska i Mađarska postaju "slučajevi" na koje bi se trebale primijeniti sankcije. Ugrožena je Agenda Europa 2020. Ništa više nije isto kao što je bilo.

Upravo su velike krize pravo vrijeme za mudro radikaliziranje ponašanja, u našem slučaju primjene federalnog načela, jer valja iznalaziti ponovno kohezivno zajedništvo Unije uz istovremeno poštivanje ustavnog identiteta država članica. Postavlja se pitanje ciljeva i budućnosti Unije.

Izazova je mnogo. Valja imati političku volju, motivaciju, visoka stručna znanja i vještine, uz etični i kulturni pristup.
Hick Rhodos, hic salta!

prof.dr.sc. Zvonimir Lauc, prof. emer.

Osijek, veljača 2016.

Glava I

Tunjica Petrašević

POSTUPCI PRED SUDOM EU

Uvodne napomene

Sud Europske unije (dalje: Sud EU) jedna je od institucija Europske unije (dalje EU). Sud EU se kao institucija sastoji od tri suda. U početku je postojao samo jedan sud - Sud pravde Europskih zajednica (engl. *The Court of Justice of the European Communities*), a kasnije su dodane još dvije sudske instancije: Sud prvoga stupnja (danas Opći sud) i Službenički sud. Sud EU predstavlja sudbenu vlast Europske unije i u suradnji sa sudovima država članica osigurava jedinstvenu primjenu i tumačenje prava Unije.

Premda je glavni cilj ovoga dijela knjige opisati pojedine vrste postupaka iz nadležnosti Suda EU-a, u prvome dijelu ove glave objasniti ćemo problem oko nazivlja "Europskih sudova", a potom opisati: strukturu Suda EU; sastav i nadležnost pojedinih sudova; način izbora sudaca i nezavisnih odvjetnika te opisati ulogu nezavisnog odvjetnika. U drugome se dijelu opisuje postupak protiv države članice zbog povrede prava Unije. U trećem se dijelu opisuje postupak za poništenje akta EU, a u četvrtom dijelu tužba zbog propusta. U petom se dijelu opisuje mehanizam pretehnog postupka. U šestom se dijelu opisuje postupak protiv EU za naknadu štete i konačno, u sedmom dijelu postupak za davanje mišljenja prilikom sklapanja međunarodnih ugovora.

Kako je ova knjiga namijenjena da posluži kao udžbenik za studente, ali i kao priručnik za pravne praktičare, nećemo ulaziti u dublje teoretske rasprave. Tako će se dati opis pojedinog postupka pred Sudom EU, referirat ćemo se na sudsku praksu Suda EU i dati određene praktične savjete.

1. Sud EU

1.1. O problemu nazivlja sudova

Nakon izmjena učinjenih Lisabonskim ugovorom (2009.), pod pojmom "Sud EU" danas podrazumijevamo tri suda: Sud, Opći sud te Službenički sud. Ti nazivi su problematični, naročito u pojedinim jezicima pa tako i u hrvatskom.¹

U hrvatskoj verziji Ugovora o EU (dalje UEU) koristi se samo termin "Sud" kao službeni prijevod za engl. "Court of Justice". Naši jezikoslovci su smatrali kako pojam "pravde" ne treba prevoditi. Međutim, službeni prijevod za "International Court of Justice" je "Međunarodni sud pravde" pa nam takav argument uopće nije logičan. Autor ne vidi nikakvu jezičnu pogrešku u tome da je "justice" prevedeno (štoviše, to bi bilo ispravno), a neprovođenje može dovesti do nesporazuma oko toga o kojem se sudu doista radi. No vrlo je nespretno i samo razlikovanje u engleskoj verziji između pojma "Sud EU" (engl. *The Court of Justice of the EU*) i "Suda" (engl. *The Court of Justice*). U engleskoj se literaturi i dalje za "Court of Justice" koristi termin "European Court of Justice", skraćeno "ECJ" kojim se zapravo označava Sud. Bilo je prijedloga da se kao naziv za instituciju koristi termin "The European Union Judicature", u prijevodu "Pravosuđe EU", ali to nije prihvaćeno. No, taj je termin danas u neformalnoj uporabi i kada govorimo o "Pravosuđu EU" mislimo na sud kao instituciju, dakle Sud EU.

U hrvatskoj se znanstvenoj literaturi već nekako uvriježio pojam "Europski sud (pravde)" kojim se označava zapravo "Sud". Smatramo taj naziv puno prikladnijim jer se točno zna na koji se europski sud misli. No u ovome udžbeniku odlučili smo se držati službenih prijevoda uz gore navedeno pojašnjenje.

"Sud prvog stupnja" osnovan je 1989. godine. Na njega su s vremenom prenošene nadležnosti u manje osjetljivim stvarima (temeljem odluke Vijeća EU) i danas je on nadležan za sve iz nadležnosti Suda EU osim za: prethodni postupak i postupak protiv države članice. Na neki njegov donekle hijerarhijski podređeni položaj upućuje činjenica da on u nazivu uopće nije imao, a nema niti danas pridjev "europski". U početku se nazivao samo "Sud prvog stupnja", a danas vrlo jednostavno "Opći sud". Naziv sud prvog stupnja mogao je stvoriti zabunu kako je on prvostupanjski sud za sva pitanja primjene prava EU, a ovo "Opći sud" može biti vrlo zbunjujuće jer to upućuje na zaključak da je on neka vrsta suda opće jurisdikcije što nije točno. Unatoč ovim primjedbama, engleski naziv "General Court" ili španjolski "Tribunal general" su prihvatljiviji u odnosu na njemački termin "Gericht", nizozemski "Gerecht", francuski "Tribunal" ili talijanski "Tribunale". Prilikom prevodenja različitih jezičnih verzija na hrvatski jezik može nastati ozbiljni nesporazum. Ukoliko prevodimo s njemačkog jezika "Gericht", vrlo vjerovatno bismo ga preveli pojmom "Sud" što je jezično točno ali stvara zabunu s drugim sudom – Sudom. Još problematičniji može biti prijevod francuskog termina "Tribunal".

1 O problemu nazivlja vidi više u: Čapeta, T., Sudska zaštita u Europskoj uniji nakon Lisabonskog ugovora, u Čapeta et al. Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor, Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 90-93.

Dakle, treba biti vrlo oprezan prilikom prevođenja naziva sudova s jednog jezika na drugi.

Službenički sud je samo jedan od specijaliziranih sudova Unije. Prije Lisabona, govorilo se o sudskim panelima što je bilo vrlo nespretno rješenje. On doista jest sud, a ne panel ili odbor jednog od dvaju preostalih sudova, a do takvog pogrešnog zaključka je bilo moguće doći. Postoje brojni zagovornici stvaranja i nekih drugih specijaliziranih sudova, a prije svega onoga za intelektualno vlasništvo. To ima i svoje opravdanje. Primjerice, u 2010. godini pred Općim sudom je bilo zaprimljeno 207 predmeta koji se tiču intelektualnog vlasništva dok je ukupno bilo 139 predmeta pred Službeničkim sudom. Nadalje, u trenutku kada je osnovan Službenički sud 2004. godine, bilo je ukupno 146 takvih radnih sporova, a što se smatralo dovoljnim opterećenjem za stvaranje novoga, specijaliziranog suda. No, čini se da se odustalo od ideje specijalizacije jer je u proceduri usvajanja "odluka" o povećanju broja sudaca Općeg suda za dvostruko, do kraja 2015. za 10, a do kraja 2019. za 28. Dakle, od 2019. godine, od čega Opći sud bi brojao 56 sudaca prema načelu svaka država po dva suca.

1.2. Sastav pojedinog suda

1.2.1. Sud

Sud ima po jednog suca iz svake države članice, ukupno dakle 28 sudaca. Mandat sudaca je šest godina uz mogućnost reizbora. Suci Suda biraju između sebe predsjednika i potpredsjednika na mandat od tri godine koji se može obnoviti. Predsjednik upravlja radom i službama Suda te predsjedava raspravama i vijećanjima najvećih sudskih vijeća. Potpredsjednik pomaže predsjedniku u obavljanju njegovih dužnosti i zamjenjuje ga u slučaju spriječenosti.

Sucima u radu pomažu nezavisni odvjetnici koji podnošenjem svoga neovisnog i nepristranog mišljenja pomažu Sudu pri donošenju odluke u određenim pitanjima. Tajništvo je odgovorno za vođenje spisa predmeta koji su u tijeku i za vođenje upisnika u koji se upisuju svi postupovni akti. Tajništvo zaprima, čuva i prosljeđuje tužbe, podneske i druge postupovne akte koje Sudu upućuju odvjetnici ili zastupnici stranačka. Odgovorno je za svu korespondenciju koja se odnosi na odvijanje postupaka pred Sudom.

Sud može zasjedati u punom sastavu - plenumu, u velikom vijeću od petnaest sudaca ili u sudskim vijećima od pet sudaca ili od tri suca. Pravilo je odlučivanje u sudskim vijećima od tri ili pet sudaca. U velikom vijeću, sud će zasjedati kada država članica ili institucija koja je stranka u postupku to zatraži kao i kada je riječ o osobito složenim ili važnim predmetima. Zasjedanje u plenumu je iznimka, zasjeda se samo u određenim slučajevima predviđenim Statutom Suda.

Sud ima isključivu nadležnost odlučivati o prethodnim pitanjima nacionalnih sudova (čl. 267 UFEU) i povodom tužbi protiv države članice zbog povrede prava Unije. Ova

dva postupka isključena su iz nadležnosti Općeg suda. Sud ima nadležnost povodom tužbi za poništenje akta Unije koje podnesu države članice ili institucije Unije. Opći sud je u prvom stupnju nadležan za odlučivanje o ostalim tužbama ove vrste, a posebno o tužbama podnesenim od strane pojedinaca. Isti kriterij za podjelu nadležnosti između Suda i Općeg suda se primjenjuje i kod tužbi zbog propusta. Sudu se može podnijeti žalba protiv presude i rješenja Općeg suda, a koja se može odnositi isključivo na pravna pitanja. Ako je žalba dopuštena i osnovana, Sud ukida odluku Općeg suda. U slučaju kad je predmet dovoljno raspravljen, Sud može i sam riješiti spor, a u protivnom predmet vraća na odlučivanje Općem sudu, koji je obvezan poštovati odluku Suda o žalbi.

Žalba na odluku Službeničkog suda podnosi se Općem sudu a samo iznimno, prema uvjetima predviđenim Protokolom Statuta Suda Europske unije, odluka Općeg suda može biti predmetom preispitivanja pred Sudom.

1.2.2. Opći sud

Opći sud ima također 28 sudaca, po jednog suca iz svake države članice. No, ugovor kaže "*barem po jedan sudac iz svake države članice*" što znači da je moguće povećati njihov broj ukoliko se za tim ukaže potreba. Ta se potreba pojavila te bi do kraja 2019. trebalo biti imenovano dvostruko više sudaca, po dva iz svake države članice. Suci se imenuju na mandat od šest godina, uz mogućnost reizbora. Suce imenuju vlade država članica, općom suglasnoću nakon konzultacija s Odborom 255. Suci između sebe biraju predsjednika na mandat od tri godine uz mogućnost reizbora. Suci imenuju i Tajnika na mandat od šest godina.

Opći sud nema nezavisne odvjetnike, ali se u konkretnom slučaju njegova uloga može povjeriti jednom od sudaca. Opći sud u pravilu zasjeda u sudskim vijećima od tri ili pet sudaca, a može zasjedati i sudac pojedinac. Opći sud može zasjedati i u velikom vijeću od trinaest sudaca, odnosno u punom sastavu ako je to opravdano pravnom složenošću i važnošću predmeta.

Opći sud ima nadležnost odlučivati o tužbama za poništenje akta EU i o tužbama zbog propusta koje podnesu pojedinci (fizičke i pravne osobe). Nadalje, on odlučuje povodom tužbi koje podnose države članice protiv Vijeća EU, a u vezi s aktima iz područja državnih potpora i mjera trgovinske zaštite („damping“) i s aktima kojima Vijeće izvršava svoje provedbene ovlasti. Potom odlučuje povodom tužbi radi naknade štete koje su prouzročile institucije, tijela, uredi ili agencije Europske unije ili njihovi djelatnici. Opći sud odlučuje i povodom tužbi koje se odnose na žig zajednice. Opći sud odlučuje povodom žalbi na odluke Službeničkog suda.² Na odluke Općeg suda može se podnijeti žalba Sudu, ali samo u odnosu na pravna pitanja, u roku od dva mjeseca.

2 Vidi više na: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/#competences

1.2.3. Službenički sud

Službenički sud ima samo 7 sudaca koji se imenuju odlukom Vijeća na mandat od šest godina. Postoji drugačiji način kandidiranja i izbora u odnosu na suce Suda i Općeg suda, a o tome ćemo raspravljati u nastavku.

On rješava sporove iz radnih odnosa (tzv. staff cases) između zaposlenika i institucija EU. Ti se sporovi ne odnose samo na pitanja iz radnih odnosa u užem smislu (na plaću, napredovanje u karijeri, zapošljavanje, stegovne mjere itd.), nego i na sustav socijalne sigurnosti (zdravstveno, mirovinsko i invalidsko osiguranje, osiguranje za slučaj nesreće na radu, obiteljske naknade itd.). To nije nikakv žalbeni sud u odnosu na nacionalne radne sporove već prvostupanjski sud za sporove radnika i institucija EU. Na odluku Službeničkog suda može se u roku od dva mjeseca Općem sudu podnijeti žalba, koja se može odnositi isključivo na pravna pitanja. Odluke Općeg suda o žalbi mogu u iznimnim okolnostima biti predmet preispitivanja pred Sudom.

Službenički sud u pravilu zasjeda u vijećima od tri suca. Ukoliko složenost ili važnost pravnih pitanja to opravdava, predmet se može uputiti punom sastavu suda. Osim toga, u slučajevima utvrđenim Poslovníkom, Službenički sud može suditi u vijećima od pet sudaca ili kao sudac pojedinac.

Baza za njegovo osnivanje bio je Ugovor iz Maastrichta (UEU) koji ga ne spominje izričito, ali kaže *“Ukoliko se za to ukaže potreba, može se osnovati...”* Ideja je bila stvaranje specijaliziranih sudova za određena područja (mogli bismo reći i grane) prava, primjerice; pravo intelektualnog vlasništva, tržišno natjecanje, poljoprivredna politika i sl. To bi trebalo pridonijeti stručnosti i povećati povjerenje u pravosudni sustav Unije. No, neki autori ovdje opravdano upozoravaju kako su pojedini segmenti prava Unije međusobno isprepleteni te ih se ne može odvojeno promatrati. Čini se da se od te ideje odustalo i da je prihvaćen model povećanja broja sudaca Općeg suda koji će dovesti do potpunog ukidanja Službeničkog suda.

1.3. Kvalifikacije za suce i nezavisne odvjetnike

Što se tiče kvalifikacija za suce i nezavisne odvjetnike, oni se biraju među osobama čija nezavisnost nije upitna, a koje posjeduju kvalifikacije potrebne za imenovanje na najviše pravosudne dužnosti u svojim zemljama ili su pravni savjetnici priznate stručnosti. Oni se imenuju općom suglasnošću vlada država članica, ali tek nakon konzultacija s Odborom 255 za suce Suda i Općeg suda, odnosno nakon konzultacija s Evaluacijskim odborom za suce Službeničkog suda. Mandat sudaca iznosi šest godina uz mogućnost ponovnog izbora.

Pri imenovanju sudaca Službeničkog suda Vijeće na prijedlog tzv. Evaluacijskog odbora osigurava ujednačen sastav suda na najširoj mogućoj zemljopisnoj osnovi i zastupljenosti nacionalnih pravnih sustava.

Prije Lisabona, izbor sudaca bio je u potpunoj diskreciji država članica i time moguće ispolitiziran. Ukoliko bi se u međuvremenu promijenila politička struktura u vlasti pojedine države, sudac ne bi bio reizabran, čak i ukoliko je savjesno i iznimno kvalitetno obavljao svoju dužnost.³ Kako bi se pridonijelo transparentnosti, ali i većoj stručnosti sudaca, Lisabonski ugovor predvidio je osnivanje Panela (ili Odbora) koji daje svoje mišljenje o podobnosti kandidata za suce odnosno nezavisne odvjetnike. Treba istaknuti kako autoru nisu poznate kritike niti sumnje u kvalitetu sudaca izabranih prije uspostave Odbora 255. Članovi se tog Odbora imenuju iz redova: bivših sudaca Suda EU, iz redova bivših nezavisnih odvjetnika, članova nacionalnih vrhovnih sudova i drugih istaknutih pravnika. Odluku o imenovanju članova Odbora 255 donosi Vijeće kvalificiranom odlukom na prijedlog predsjednika Suda EU. Odbor 255 je službeno uspostavljen 1. ožujka 2010. godine. Takvo slično tijelo zapravo već postoji još od 2005. godine, a to je tzv. Evaluacijski odbor Službeničkog suda (engl. "Civil Service Tribunal Committee"). Ovo tijelo je zaduženo za utvrđivanje podobnosti kandidata za suce Službeničkog suda. Premda su vrlo slični po svome sastavu, imaju drugačije metode rada. Evaluacijski odbor nakon javno objavljenog natječaja, poziva određene kandidate na razgovor i potom sačinjava listu predloženika za suce.

Podatak o tome tko zapravo i kako bira te "elektore" u oba tijela je pomalo tajanstven.⁴ Ono što sigurno znamo je da jednog člana Odbora 255 predlaže Europski parlament. Nije sasvim jasno tko predlaže ostale članove. Takvo pravilo ne postoji za Evaluacijski odbor Službeničkog suda. U nastavku ćemo se baviti uglavnom samo Odborom 255. Odbor 255 broji sedam članova, izabranih na 4 godine. Tako je 11. veljače 2014. izabran novi sastav Odbora. Četiri člana su ponovno reizabrana uz obrazloženje da oni čuvaju kontinuitet rada Odbora. Što se tiče ravnopravnosti spolova, treba istaknuti kako su u oba dosadašnja sastava Odbora 255 bile svega dvije žene.

Svaka država članica samostalno predlaže kandidata za suca Suda i Općeg suda i izbor je na nacionalnoj razini prepušten samim državama članicama. Nema jedinstvenog postupka izbora na nacionalnoj razini. Kandidati prolaze jedan dodatni postupak evaluacije pred Odborom 255. Premda je mišljenje Odbora samo savjetodavno, teško je za očekivati da države članice ne bi slijedile njegovo mišljenje te kako bi opravdale drugačiji izbor. Bilo je čak radikalnih prijedloga da Odbor 255 i bira suce, ali takav prijedlog nije prošao. Na ovaj je način postignut kompromis: Odbor vodi računa o neovisnosti i podobnosti ili bolje rečeno stručnosti sudaca, uz istovremeno poštivanje legitimnih interesa država članica.

Da postoji "strah" od Odbora 255, svjedoči činjenica da je Španjolska nakon smrti svoga nezavisnog odvjetnika 12.11.2009. požurila imenovati novoga što prije, dan prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Nadalje, prilikom izbora nizozemske sutkinje Alexandre Prechal u odluci o imenovanju stoji između ostaloga "odbor iz čl. 255 UFEU

3 Trybus, M, Rubini, L. (eds.), *The Treaty of Lisbon And The Future Of European Law And Policy*, Edward Elgar Publishing, 2012., str. 37.

4 Bobek, Michal, *Selecting Europe's Judges: A Critical Review of the Appointment Procedures*, OUP, Oxford, 2015., str. 28.

dao je pozitivno mišljenje...”. Dakle, mišljenje Odbora postaje relevantno za izbor sudaca. Zaista bi bilo teško opravdati drugačiju odluku, suprotnu mišljenju odbora. I konačno treba istaknuti da je u pojedinim situacijama negativno mišljenje Odbora 255 dovelo do odbijanja pojedinih kandidata koje su predložile države.⁵

Već smo istaknuli da se nakon objavljenog natječaja za suca pri Službeničkom sudu prijave izravno prosljeđuju Evaluacijskom odboru Službeničkog suda. To nije slučaj kod izbora sudaca na Sudu i Općem sudu. Kod njih postoji određeni predseleksijski postupak na nacionalnoj razini. Ne postoje jedinstvena pravila o “izboru” kandidata na nacionalnoj razini pa postoje značajne razlike. Negdje je taj izbor više ili manje podložan politici i pod kontrolom je trenutne vlade (npr. Grčka, Španjolska i Italija), a negdje je tijelo koje bira kandidate rezultat kompromisa i ravnoteže između vladajuće elite i oporbe.⁶ Autor osobno smatra kako je ovaj potonji model puno bolji jer tada postoji manje razloga da sudac ne prođe reizbor ukoliko dođe do smjene vlasti u državi. Različiti modeli izbora na nacionalnoj razini imaju za posljedicu vrlo heterogen sastav sudova Suda EU.

Ono što je važno istaknuti je to da Odbor 255 ne bira suca između više kandidata već on samo odlučuje o podobnosti predloženog kandidata.

Kada po prvi put bira određenog kandidata za suca, Odbor 255 će posebice razmotriti:⁷

- razloge zbog kojih je vlada predložila baš toga kandidata
- pismo predloženika zašto se prijavio na natječaj (svojevrno motivacijsko pismo)
- lista objavljenih radova (znanstvenih i/ili stručnih)
- tekst zadnjih publikacija prevedenih na engleski ili francuski
- informacije o nacionalnom postupku odabira
- druge radove predloženika, ako su javno objavljeni.

Odbor može tražiti od nacionalne vlade određene dodatne informacije, ali nema sam po sebi neke “istraživačke ovlasti” u državama članicama. Odbor je, dakle, ovisan o suradnji vlade države članice. Intervju pred Odborom 255 je za prvi izbor pravilo i obvezatan je. Taj razgovor je zatvoren za javnost premda je bilo prijedloga da bude javan. Razgovor traje otprilike jedan sat. U prvih 10 minuta, kandidat se treba predstaviti na engleskom ili francuskom odnosno na bilo kojem službenom jeziku države članice. Potom slijede pitanja članova Odbora, na engleskom ili francuskom. Dakle, tu već iz “upotrebe” ispada vlastiti jezik. Poslovnik Odbora 255 nema posebne kriterije za odabir sudaca i nezavisnih odvjetnika osim onih koje propisuje sam Ugovor. Za suce Općeg suda je pravilo da moraju ispunjavati uvjet za izbor za suce na nacionalnoj razini. To u našem slučaju podrazumijeva i pravosudni ispit.

5 Ibid.

6 Ibid.

7 Vidi: Third Report of the panel provided for by Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union, SN 1118/2014 od 13. prosinca 2013., str. 12., dostupno na <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-02/rapport-c-255-en.pdf>

Zanimljivo je da Ugovor ništa ne kaže o nacionalnosti sudaca pa bi država teoretski mogla predložiti državljanina neke druge države članice, ali to je teško za očekivati.

Odbor 255 prilikom ocjene podobnosti kandidata vodi posebno računa o ovih šest aspekata: ⁸

- predloženik za suca/nezavisnog odvjetnika je pravni stručnjak i ima sposobnost analize i primjene prava EU
- da predloženik ima profesionalno iskustvo od najmanje 20 godina za Sud odnosno najmanje 12 godina za Opći sud
- ima opće sposobnosti obavljati dužnost suca
- da pruža sigurnost da će djelovati kao neovisan i nepristran
- poznavanje (stranih) jezika
- ima sposobnost rada u timu i u internacionalnom okruženju u kojem je nekoliko pravnih sustava zastupljeno.

U pogledu poznavanja (stranih) jezika, radni jezik Suda EU-a je francuski pa je za pretpostaviti kako je odlično znanje francuskog jezika obvezno, u najmanju ruku poželjno. No, Odbor 255 je sam istaknuo da jezične kompetencije nisu presudan kriterij. Bilo je u povijesti Suda EU-a i sudaca koji nisu "u startu" uopće govorili francuski ali su ga s vremenom naučili.

Nakon što Odbor 255 donese svoje mišljenje, prosljeđuje ga vladi države članice kandidata. Premda Predsjedništvo Vijeća može zatražiti od predsjednika Odbora 255 da mišljenje iznese javno svim predstavnicima vlada država članica, do sada su ta mišljenja ostala povjerljiva. Štoviše, sam Sud je u predmetu *Bavarian Lager*⁹ rekao da ta mišljenja sadrže podatke koji podliježu pravilima o zaštiti osobnih podataka. Premda mu je rad u naravi tajan, Odbor 255 ipak objavljuje periodička izvješća o svome radu (tzv. *Activity Report*). Mišljenje Odbora 255 je dakle tajna, no ukoliko država predloži novoga kandidata, može se naslutiti kako je mišljenje o prvome kandidatu bilo negativno ili su postojali neki drugi razlozi (npr. bolest, smrt, povlačenje samog kandidata i sl.).¹⁰

Može se zaključiti kako je Odbor 255 uvelike pridonio transparentnosti izbora sudaca i nezavisnih odvjetnika. Prije nitko nikada nije bio odbijen kao kandidat. Države nisu bile voljne prigovarati nekome kandidatu jer bi mogle očekivati isto kao protumjeru pa su svi složno dizali ruku za nečijeg kandidata (engl. "live and let live"). Odbor 255 unosi više reda u izbor sudaca i nezavisnih odvjetnika. Dosad je Odbor 255 odbio oko 20% predloženika za prvi mandat. Autoru nije poznato da je Odbor 255 odbio nečiji reizbor za suca ili NO.

No treba imati na umu da niti na ovaj način ne dobivamo najboljeg mogućeg kandidata jer Odbor 255 odlučuje o podobnosti kandidata koje im predlože same države članice.

⁸ Ibid.

⁹ Vidi predmet: *Commission v. Bavarian Lager*, C-28/08, EU:C:2010:378

¹⁰ Third Report of the panel (...), op.cit., bilj., 7., str. 39.

Ono što je sigurno je to da neće biti pozitivno ocijenjen netko tko ne udovoljava kriterijima za izbor. Iako mišljenje Odbora 255 nije formalno obvezujuće, dosad nitko nije izabran za suca ukoliko je Odbor 255 dao negativno mišljenje.

Kao što je već ranije istaknuto, mandat sudaca je šest godina uz djelomično obnavljanje svake tri godine. Na Međuvladinoj konferenciji, koja je prethodila Lisabonskom ugovoru, bilo je prijedloga da se mandat sudaca poveća na devet godina, ali da on bude neobnovljiv, no taj prijedlog nije prihvaćen. Takvo rješenje je pak prihvaćeno za mandat sudaca pri Europskom sudu za ljudska prava.

1.4. Uloga Nezavisnog odvjetnika

Sucima Suda u radu pomažu nezavisni odvjetnici (dalje: NO), koji su nepristrani stručnjaci čija je zadaća da podnošenjem neovisnog i nepristranog mišljenja pomažu Sudu pri donošenju odluke u određenim pitanjima. Samo Sud ima nezavisne odvjetnike, no pri Općem sudu, uloga NO-a se u konkretnom predmetu može povjeriti jednom od sudaca. Član Općeg suda koji je bio pozvan obavljati zadaće nezavisnog odvjetnika u određenom predmetu ne smije sudjelovati pri odlučivanju u tom predmetu.¹¹

Donedavno (do 2013.) ih je bilo osam, a trenutno ih ima jedanaest jer Ugovor predviđa da ako Sud tako zatraži, Vijeće može, postupajući jednoglasno, povećati broj NO. Deklaracijom br. 38 na Lisabonski ugovor, države članice su preuzele obvezu da jednoglasno prihvate zahtjev Suda da se broj nezavisnih odvjetnika poveća s osam na jedanaest. Od 2013. broj je bio povećan na 9, a od 15. listopada 2015. broj se povećao na maksimalnih 11.

Poljska je tako dobila isto svog stalnog NO. Naime, temeljem političkog dogovora, velike države članice (Njemačka, Francuska, Velika Britanija, Italija i Španjolska) imale su pravo na stalnog NO, a preostala tri mjesta su rotirala. Kada se broj NO povećao na jedanaest, postoji 6 stalnih mjesta, a 5 mjesta su rotirajuća.

Premda mišljenja NO-a nisu formalno obvezujuća, Sud se često puta u svojim presudama poziva na njih i pravilo je da se ona zajedno s odlukom Suda objavljuju u Zborniku sudske prakse.¹²

11 Vidi: čl. 49 UFEU. Ta funkcija se povjerava pojedinim sucima Općeg suda samo u određenim predmetima. Kriteriji za odabiranje takvih predmeta, kao i postupci za određivanje nezavisnih odvjetnika utvrđuju se u poslovniku Općeg suda.

12 Zbornik je službena publikacija sudske prakse Suda EU. Zbornik sudske prakse sastoji se od Općeg zbornika, u kojem je sabrana sudska praksa Suda i Općeg suda, te Zbornika službeničkih predmeta, u kojem je sabrana sudska praksa Općeg suda i Službeničkog suda iz područja službeničkih odnosa. Opći zbornik objavljivao se u tiskanom izdanju do 2011., a Zbornik službeničkih predmeta do 2009. Od 1. siječnja 2012. (za Opći zbornik) i od 1. siječnja 2010. (za Zbornik službeničkih predmeta) objavljivanje Zbornika osigurava se isključivo u elektroničkom obliku na stranicama EUR-Lexa (službena publikacija dostupna besplatno). Vidi više na: http://curia.europa.eu/jcms/jcms-/P_106308/

Kako navodi Hartley *“...to mišljenje ne obvezuje Sud, ali će ga suci prigodom donošenja odluke razmotriti s velikom pozornošću...to mišljenje pokazuje sucima što je izvježbani pravnički um, po kakvoći jednak njihovu, zaključio o predmetu koji rješavaju. Može se uzeti referentnom točkom ili polazištem od koje oni mogu započeti svoje odlučivanje.”*¹³

U početku su oni davali mišljenje u skoro svakom predmetu, dok je danas praksa da oni iznose mišljenje samo u važnim predmetima. To je u skladu s Ugovorom i Statutom Suda EU. Sud se vrlo često koristi mogućnošću koja mu je otvorena člankom 20. Statuta da odluči bez mišljenja nezavisnog odvjetnika kada se u predmetu ne javlja nikakvo novo pravno pitanje.¹⁴ Tako je u npr. 2014. bez mišljenja objavljeno oko 208 presuda. Poslovnik Suda također predviđa mogućnost da se mišljenje nezavisnog odvjetnika izostavi u tzv. ubrzanim te hitnim (PPU) postupcima.

1.5. Opća nadležnost Suda EU

Tri su glavne, generalno definirane nadležnosti Suda EU:

1. Osigurati da države članice poštuju pravo EU-a
2. Paziti na zakonitost postupanja institucija EU-a
3. Odlučivati o pitanjima tumačenja ili ocjene valjanosti prava EU-a

Uloga Suda EU se nije promijenila od samih početaka EU. Ona je i dalje opisana na isti način, tako u čl. 19 st. 1. stoji: *“on osigurava poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ. No promijenio se sam način izvršavanja tih ovlasti.”* O tome će biti govora u nastavku.

Na poštivanje prava EU od strane država članica, Sud EU pazi u postupku protiv države članice koji mogu pokrenuti država članica jedna protiv druge ili Europska komisija. Države članice nisu sklone tužiti, a o razlozima će se diskutirati kasnije. Komisija je ta koja pazi da države članice poštuju pravo EU, ona djeluje kao “čuvarica Ugovora”.

Što se tiče nadzora zakonitosti postupanja institucija EU, postoji postupak za poništenje akta EU-a odnosno postupak zbog propusta donošenja akta. Ove dvije tužbe su zapravo lice i naličje.

Sud EU-a, konkretno Sud ima ovlast tumačiti i/ili ocjenjivati valjanost prava EU na zahtjev nacionalnih sudova. Za razliku od drugih vrsta postupaka, ovaj postupak mogu pokrenuti isključivo nacionalni sudovi. Kako je autor ovoga teksta objavio autorsku knjigu i nekoliko poglavlja u knjigama na temu prethodnog postupka, ovdje će se dati

13 Hartley, T., Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice. 2. hrv. izd. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta, 2004. Hartley, str. 57

14 Vidi: čl. 20 st. 4 Statuta Suda EU.

samo opis temeljnih značajki ovoga postupka.¹⁵ U ovome prilogu, obradit će se najprije postupak protiv države članice zbog povrede prava Unije zatim postupak za poništenje akta EU i tužba zbog propusta. Slijedi mehanizam prethodnog postupka. Potom će se obraditi će postupak protiv EU za naknadu štete i konačno postupak za davanje mišljenja prilikom sklapanja međunarodnih ugovora. Potonji postupak je dosad bio izostavljan iz literature koja se bavi nadležnostima Suda EU-a kao manje važan no on je dobio na važnosti nakon što je Sud rekao "NE" ugovoru o pristupanje EU-a Konvenciji za ljudska prava.¹⁶ Kako je to relativno aktualna tema, posvetit ćemo posebnu pozornost ovome postupku.

15 Vidi: Petrašević, T., Prethodni postupak pred Sudom EU, Pravni fakultet, Osijek, 2014., Petrašević, T., Ubrzani i hitni prethodni postupak u Čapeta, T. et al, Prethodni postupak u pravu Europske unije – suradnja nacionalnih sudova s Europskim sudom, Narodne novine, Zagreb, 2011., Petrašević, T., Implementation of Preliminary Ruling Procedure in the legal systems of New Member States and experiences for future Member States as Croatia u Drozoci, T. i Takacz, T. (eds.) Cross-border and EU legal issues : Hungary – Croatia, Osijek-Pecs, 2011.

16 Vidi: Opinion 2/13 Suda (Plenum) od 18.12.2014.

2. Postupak protiv države članice zbog povrede prava EU

Ovaj postupak omogućava Sudu EU-a da nadzire postupanje država članica sukladno pravu EU-a. Ovo je jedini postupak koji omogućava izravan sudski nadzor zakonodavstva država članica jer u svim drugim situacijama, nadzor vrše zapravo nacionalni sudovi.¹⁷ U nastavku ćemo odgovoriti na pitanja poput; tko koga tuži i zašto; tko sve može povrijediti pravo EU i povući za sobom odgovornost države članice; koje su faze postupka, vrste sankcija i sl. Ovaj je postupak u isključivoj nadležnosti Suda.¹⁸

2.1. Tko tuži koga?

Tužbu može podnijeti Komisija (čl. 258 UFEU) ili država članica (259 UFEU), a optuženik je uvijek država članica EU. Broj tužbi koji pokreće država jedna protiv druge je vrlo rijedak Nameće se pitanje zašto je tomu tako. Smatramo da tu bitan utjecaj ima međusobna solidarnost država, ali i bojazan da se ne bi našli u istoj situaciji.

2.2. Za što se može tužiti državu?

Ugovor u čl. 258 kaže: “(...) **država članica nije ispunila neku obvezu na temelju Ugovorâ(...)** “. Dok je UEZ (Nica) rabio termin “ugovor” u jednini, UFEU (Lisabon) govori o ugovorima u množini. Zašto? Sud EU je do Lisabona imao ograničenu nadležnost u 2. i 3. stupu Unije te nije imao ovlast nadzirati obveze država članica vezano uz ova dva stupa, a koja su bila uređena Ugovorom o Europskoj uniji (UEU) već samo akte prvoga stupa, uređen Ugovorom o europskoj zajednici (UEZ).

Nadalje, ukoliko bismo usko i gramatički tumačili termin “povreda ugovora”, došli bismo do zaključka kako Sud nadzire samo povredu Osnivačkih ugovora. Takvo tumačenje je pogrešno. Termin “povreda ugovora” označava povredu prava EU-a koje je utemeljeno na ugovorima, u bilo kojem obliku.

Tako postupak može biti pokrenut zbog povrede: Osnivačkih ugovora; sekundarnog prava Unije; međunarodnog ugovora; općih načela prava te odluka Suda EU-a.

Država može povrijediti pravo Unije na dva načina: aktivnom radnjom i propustom (nepostupanje). Može se također raditi o pravnom propustu (npr. neimplementacija direktive) ili administrativnoj praksi suprotnoj pravu EU-a.

17 Ovaj se postupak u engleskoj literaturi naziva ‘infringement procedure’ ili ‘infraction procedure

18 Ovo poglavlje se sadržajno i svojom strukturom oslanja na nastavne materijale koje je za predmet “Sudovi EU” na doktorskom studiju Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu razvila prof. dr. sc. Tamara Čapeta. Bilo je logično ovo poglavlje temeljiti na ovim materijalima s obzirom da je Čapeta autoritet na ovome područje u hrvatskoj pravnoj znanosti. Vidi: http://www.pravo.unizg.hr/EJP/poslijediplomski_predmeti/sudovi_eu (posjećeno 22.7.2015.)

2.3. Što se smatra "državom članicom"?

Izraz "država članica" je vrlo širok pojam u pravu EU-a. Tako je to bilo koja grana vlasti (zakonodavna, izvršna i sudbena); bilo koja razina vlasti (centralna, regionalna i lokalna), ali čak i privatne kompanije koje nadzire ili kontrolira "država" (vidi predmet: *Foster v. British Gas*).¹⁹

Ovdje bismo kao iznimno važan spomenuli austrijski predmet *Köbler*²⁰, koji je pred Sudom završio povodom zahtjeva nacionalnog suda za prethodno tumačenje. Glavno pitanje se odnosilo na to može li država odgovarati za povredu koju počine njeni sudovi. Drugo pitanje se odnosilo na to koji bi sud trebao odlučivati o zahtjevu za naknadom štete. Sud je rekao da su uvjeti za odgovornost isti kao u predmetu *Francovich* s time da bi povreda bila dovoljno ozbiljna mora se raditi o namjernoj pogrešci suda zadnje instance kojom je on ozbiljno povrijedio europsko pravo. To će u principu biti vrlo teško dokazati. No, postoji mogućnost da država bude odgovorna i za štetu koju počine nacionalni sudovi. Postupak se pak pokreće pred nacionalnim sudom inače nadležnim za ovakve tužbe za naknadu štete.

2.4. Kako će Komisija saznati za povrede?

Komisija će za povrede prava EU-a od strane država članica doznati iz raznih izvora no najčešće putem individualnih pritužbi građana (postoji obrazac na službenoj web stranici Komisije); iz medija; iz nacionalnih službenih glasila (npr. Komisija će se informirati je li u našim Narodnim novinama objavljen propis kojim se implementira određena direktiva); vlastite kontrole i inspekcije; peticije kao i iz nekih drugih izvora.

2.5. Tijek postupka

Tužba se može "podići" samo i isključivo pred Sudom. Premda Opći sud ima formalno mogućnost odlučivati i u ovome postupku, do prenošenja nadležnosti od strane Vijeća EU-a još uvijek nije došlo. Postupak se pred Sudom odvija u dvije faze: pred-sudska i sudska. U nastavku ćemo se detaljnije osvrnuti na svaku od faza.

2.5.1. Pred-sudska faza postupka

Prije podnošenja formalne tužbe, Komisija će pokušati riješiti "spor" diplomatski, putem bilateralnog dijaloga s Vladom države članice. Preduvjet za podnošenje tužbe Sudu je poštivanje pojedinih procesnih koraka. Pred-sudsku fazu možemo podijeliti na: neformalnu i formalnu.

U neformalnoj fazi Komisija iznosi svoje mišljenje (ili stajalište, engl. view) o mogućoj povredi, a država može prihvatiti mišljenje Komisije ili tvrditi/uvjeriti Komisiju da povrede nema, a s ciljem izbjegavanja sudskog postupka.

¹⁹ Vidi predmet: *A. Foster and others v British Gas plc.*, C-188/89 EU:C:1990:313.

²⁰ Vidi predmet: *Gerhard Köbler v. Republik Österreich*, C-224/01, EU:C:2003:513

Ovdje bismo spomenuli tzv. EU PILOT, uveden 2008., na dobrovoljnoj bazi. Radi se o 'online platformi' putem koje Komisija i države članice međusobno komuniciraju i pokušavaju raščistiti pravno i činjenično stanje spora/problema, a koji se tiče usklađenosti nacionalnog prava s pravom EU-a ili o ispravnoj primjeni prava EU-a. To je prvi korak u rješavanju problema i ako uspije, izbjegava se formalno podnošenje tužbe. Danas svih 28 država obvezno u njemu sudjeluje.

Formalna faza otpočinje s izdavanjem tzv. 'pisma opomene'²¹ (engl. "formal notice") od strane Komisije, a u kojoj se konstatira povreda i državi članici ostavlja rok da odgovori (uobičajeno 2 mj.). Ukoliko taj rok bezuspješno protekne, Komisija izdaje obrazloženo mišljenje (engl. "reasoned opinion") u kojem se jasno opisuje povreda i državi ostavlja krajnji rok da otkloni povredu. Istekom tog roka, Komisija može pokrenuti spor pred Sudom. Ovdje je iznimno važno istaknuti da navodi koje Komisija navede u obrazloženom mišljenju vezuju je u daljnjem tijeku postupka pred Sudom. Nema prava žalbe protiv obrazloženog mišljenja Komisije niti se može tražiti njegovo poništenje kroz tužbu za poništenje akta EU-a.

U tom kontekstu bi spomenuli Predmet *Komisija v. Francuske*²² (tzv. Spanish strawberries) fazu odnosno sudsku fazu. Francuski farmeri su sustavno uništavali kamione sa španjolskim jagodama. Francuski uvoznici tvrde kako se ovdje radi o povredi tadašnjeg čl. 28 UEZ (ograničenje uvoza). U pitanju je propust francuske vlade jer godinama nije ništa poduzimala da spriječi takvo postupanje. Već smo rekli ranije da se povreda može počinuti i "nečinjenjem" (propustom). Opravdanja Francuske su bila sljedeća: štetu su počinili pojedinci i Vlada je intervenirala ali je to dovelo do još većeg otpora. Sud nije prihvatio takva opravdanja.

Komisija u presudskoj fazi uživa potpunu diskreciju. Rekli bismo da je pokretanje postupka protiv države članice stvar političke odluke Komisije. Čak i ako postoji povreda i Komisija je u to uvjerena, ne mora pokrenuti spor. Ne može se podnijeti "tužba zbog propusta" jer Komisija nije pokrenula postupak protiv države članice. Komisija također može, u svakoj fazi postupka, odlučiti prekinuti postupak. Nameće se pitanje o mogućim razlozima zbog kojih ona uživa tako široku diskreciju.

2.5.2. Sudska faza

Nakon isteka roka ostavljenog u obrazloženom mišljenju, Komisija može (ali i ne mora) pokrenuti postupak pred Sudom. Izdavanje obrazloženog mišljenja je procesni preduvjet podnošenja tužbe Sudu i ono određuje opseg ispitivanja povrede što znači da Sud neće ići preko zahtjeva Komisije. Komisija je vezana navodima koje je navela, ne može ih proširiti u sudskoj fazi postupka odnosno ne može navoditi nove povrede u postupku pred Sudom. Teret dokaza je na Komisiji. No, države članice su u obvezi učiniti Sudu dostupnim sve informacije i dokumente potrebne za odluku odnosno

21 U literaturi publiciranoj na hrvatskom jeziku prije ulaska u članstvo u EU (prije 1.07.2013.) i dok nisu postojali službeni prijevodi Ugovora koristio se uobičajeno naziv "formalna obavijest".

22 Vidi predmet: *Commission v. France*, C-265/95, EU:C:1997:595.

utvrđivanje povrede. Ukoliko država odbije surađivati, to može biti nova povreda čl. 4 st. 3 UEU-načelo lojalne suradnje.²³

Države će se u postupaku pred Sudom pokušati braniti raznim izgovorima i strategijama. Razne su obrane, odnosno pokušaji opravdanja država članica, i o njima ćemo u nastavku raspravljati. Bitno je istaknuti kako povreda ne mora čak biti namjerna (engl. "conscious or intentional") i da nije čak nužno niti da je nastala šteta.

U dosadašnjoj sudskoj praksi, Sud EU je smatrao da se država ne može pozivati na unutarnje probleme,²⁴ na specifičan ustavni ustroj, na parlamentarnu proceduru koja je spora i duga²⁵, na činjenicu da je parlament bio raspušten²⁶ i sl.

Sud naročito neće prihvatiti kao obranu činjenicu da ni druge države nisu ispunile obvezu (npr. implementacija direktive). U jednom predmetu, Belgija se branila da nije implementirala direktivu jer ona ima izravan učinak u konkretnom predmetu. Sud je taj argument odbio.

Zaključak je da države nemaju na raspolaganju puno isprika. Jedina prihvatljiva je viša sila (*vis maior*), no taj pojam (okolnost) Sud vrlo usko tumači.

Što je onda najbolja strategija obrane? Za državu je najbolje tvrditi da povrede nema na način da tvrdi da ono što je učinila nije protivno pravu EU-a odnosno da Komisija ima različitu interpretaciju prava EU-a. Za državu je bitno onda pokušati uvjeriti Sud u svoje, drugačije tumačenje prava EU-a. I druge strategije su moguće, npr. tvrditi da je norma prava EU-a kojom se uspostavlja obveza za neku državu nevaljana/ništava. Ukoliko bi to bilo točno, nema obveze pa ni povrede prava EU-a. Procesno sredstvo za ovaj tip obrane je pozivanje na nevaljanost (tzv. *exceptio illegalitatis*), predviđen čl. 277 UFEU. No, ova tužba se može podići samo protiv akta opće primjene.

Nakon što Sud razmotri argumente i jedne i druge strane u postupku, mora donijeti odluku-presudu. Sud može utvrditi povredu, utvrditi kako nema povrede ili pak odbaciti tužbu. Odluka Suda je deklaratorna, no nastaje obveza države da poduzme sve mjere da se uskladi s odlukom Suda. Sud ne može državi odrediti krajnji rok već određuje "što je prije moguće" ("as soon as possible"). Što ako se država ne uskladi s odlukom Suda? Tada Komisija pokreće tzv. ponovljeni postupak u kojem Sud od usvajanja UEU (1993.) može novčano kazniti državu zbog nepoštivanja presude. Trebalo je ipak proći 7 godina (do 2000.) da Sud to doista i učini u predmetu C-387/97 Komisija v. Grčke.²⁷

Lisabonski ugovor je u ponovljenom postupku predvidio izostavljenje administrativne faze postupka. kako bi ubrzao ovaj postupak.

23 Čl. 4. st. 3 UEU (Lisabon): "Na temelju načela lojalne suradnje i uz puno uzajamno poštovanje, Unija i države članice međusobno si pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovora."

24 Vidi predmet: Commission v. France (tzv. Spanish Strawberries), op.cit., bilj. 22.

25 Vidi predmet: Commission v. Italy, 48/17, EU:C:1972:65

26 Vidi predmet: Commission v. Belgium, 77/69, EU:C:1970:34.

27 Vidi predmet: Commission v. Greece, C-387/97, EU:C:2000:356.

2.6. Pojedinaac i postupak protiv države članice

Gotovo polovina tužbi protiv država članica je pokrenuta temeljem prigovora građana upućenih Komisiji. Pojedinaac nije aktivno legitimiran tužiti državu članicu, ali je može "prijaviti" Komisiji. Pojedinci (fizičke, ali i pravne osobe) mogu uputiti prigovore Komisiji na predviđenom obrascu, no prigovor može biti i u bilo kojoj drugoj formi (npr. e-mail, obično pismo i sl.). Pojedinci ne mogu saznati što se zbiva u prethodnoj fazi, niti imaju kontrolu nad postupkom, no kada stvar dođe pred Sud, predmet postaje javan. Ne može se uložiti tužba zbog propusta Komisije da pokrene postupak pred Sudom.

Ovdje bismo spomenuli predmet *Petrie*, u kojem odluka Suda prvoga stupnja (danas: Opći sud) potvrđuje da pojedinci teško mogu saznati što se zbiva nakon što su podnijeli prigovor Komisiji. U ovome je predmetu pojedinac zatražio pravo na pristup određenim dokumentima što je Komisija odbila. Pojedinaac je potom uložio tužbu na takvu odluku, a Sud prvog stupnja je zaključio:

"U ovome predmetu, zatraženi dokumenti su formalna obavijest i obrazloženo mišljenje koji su sastavljeni u svezi s istragama i inspekcijama provedenih od strane Komisije. Kao što je Sud istaknuo u par. 63. presudie u WWF (citirano u par. 59), države članice imaju pravo očekivati da Komisija jamči tajnost u istragama koje bi mogle dovesti do postupka protiv države. Upravo očuvanje te mogućnosti prijateljskog rješenja spora između Komisije i države članice opravdava odbijanje pristupa formalnoj obavijesti i obrazloženom mišljenju sačinjenim u vezi s člankom 226 UEZ..."²⁸ (slobodni prijevod autora).

Imajući u vidu gore rečeno, nameće se onda pitanje koliko je ovaj postupak uopće učinkovit s aspekta pojedinca? Što pojedinci mogu ukoliko Sud utvrdi povredu? Na prvu bismo mogli zaključiti kako pojedinac nema nikakve koristi od odluke Suda o postojanju povrede i da ovaj postupak nije učinkovit s aspekta pojedinca, ali tomu ipak nije tako. Odluka Suda kojom se utvrđuje povreda poslužiti će pojedincu kao temelj za tužbu za naknadu štete pred nacionalnim sudom. Odgovornost države članice za štetu pojedincima, a zbog povrede prava EU-a utvrđena je odlukom Suda u predmetu *Franovich*. Mišljenje autora je da nacionalni sud ne bi uopće trebao ulaziti u utvrđivanje povrede jer je ona već utvrđena od strane Suda već nacionalnom sudu preostaje samo utvrditi iznos naknade štete.

2.7. Sankcije za utvrđenu povredu

U nastavku će se diskutirati o vrstama sankcija za povredu; o tome je li Sud vezan prijedlogom Komisije o visini i vrsti kazne te koji su kriteriji za određivanje visine kazne.

28 Vidi predmet: David Petrie, Victoria Jane Primhak, David Verzoni and Others v. Commission of the European Communities, T-191/ EU:T:2001:284, t. 68.

2.7.1. Je li Sud vezan prijedlogom kazne od strane Komisije?

Značajno je spomenuti predmet C-304/02 Komisija v. Francuske koji se tiče zajedničke ribarske politike. Francuzi, naime, nisu proveli uredbu koja bi spriječila izlov malih riba (riblje mladi). Trebali su organizirati inspektore koji bi nadzirali ribarske brodove, a nisu to učinili. EU nema svoj izvršni aparat u državama članicama već ovisi o tijelima država. U ovome predmetu je bilo sporno može li Sud dosuditi kumulativno "paušalni iznos" i "novčanu kaznu".²⁹ Sud je to učinio na vlastitu inicijativu jer je Komisija tražila samo novčanu kaznu (penal). Sam ugovor kaže ili jednu ili drugu vrstu kazne i na prijedlog Komisije. Postavilo se pitanje može li Sud izmijeniti zahtjev Komisije. Nakon odluke u ovome predmetu, Komisija je izdala **Priopćenje**³⁰ u kojem navodi da će ubuduće tražiti paralelno izricanje obje vrste kazne (paušalni iznos i novčana kazna). Ovakvo novo tumačenje odredbi Ugovora bi trebalo pridonijeti efikasnijoj primjeni prava EU-a u državama članicama.

Ovo za posljedicu ima to da će Komisija nastaviti s postupkom protiv države čak i ako se ona uskladila u međuvremenu s prvom odlukom Suda. Zašto? Naime, države su sada izgubile jednu od ranijih strategija: odgađati usklađivanje s presudom do samoga kraja drugoga (ponovljenog) postupka i proći na kraju nekažnjeno. Sud sada može kazniti državu paušalnim iznosom (tj. fiksnim iznosom) za postojeću povredu do trenutka donošenja odluke čak i ako je ona naknadno uklonjena. To je sankcija za povredu do trenutka donošenja odluke.

2.7.2. Što se događa nakon druge odluke Suda o novčanoj kazni?

Država članica je dužna plaćati novčanu kaznu (odnosno penal, engl. penalty payment) tako dugo dok se ne uskladi s presudom Suda i ne otkloni povredu (npr. dok ne implementira direktivu). No pitanje je: tko i kako prosuđuje je li se država uskladila s odlukom Suda? 'Donedavno' nije bilo prakse o tome, niti su se autori mogli složiti oko toga u literaturi. U dva predmeta T-33/09 Portugal v. Komisije³¹ i T-139/06 Francuska v. Komisije³², Opći je sud dao svoj odgovor. Komisija se žalila na ovakve odluke Općeg suda, da bi onda Sud u postupku povodom žalbe u predmetu C-292/11 P odlučio:

"Ovlast Komisije za ocjenu usklađenosti s odlukom Suda, ne može se ostvarivati na način koji je štetan za isključivu nadležnost Suda da odlučuje o usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravom EU ... dopustiti Komisiji veću slobodu diskrecije dovelo bi do povrede procesnih prava obrane na raspolaganju državama članicama u postupku" (slobodan

29 U literaturi publiciranoj na hrvatskom jeziku prije ulaska u članstvo u EU (prije 1.07.2013.) i dok nisu postojali službeni prijevodi Ugovora koristili su se prijevodi "fiksna svota" i "pana". Autor ove nove prijevode ne smatra adekvatnima iz razloga jer se u oba slučaja radi o novčanim kaznama odnosno sankcijama. Mišljenje autora je da su prijevodi fiksna svota i penal puno bolji jer ukazuju puno bolje na samu svrhu sankcije.

30 Communication from the Commission - Application of Article 228 of the EC Treaty (SEC(2005)1658).

31 Vidi predmet: Portuguese Republic v. European Commission, T-33/09, EU:T:2011:127.

32 Vidi predmet: French Republic v. European Commission, T-139/06, EU:T:2011:605.

Ukoliko Sud utvrdi da se država nije uskladila s originalnom odlukom, može dosuditi paušalni iznos i/ili novčana kazna (čl. 260 st. 2, par. 3) kumulativno. Do predmeta C-304/02, praksa je bila da Komisija traži od Suda novčanu kaznu, a posljedica toga je bila: države bi se uskladile tek u poodmakloj fazi ponovljenog postupka i prošle bez kazne.

Ciljevi obje sankcije su komplementarni:

* **Novčana kazna (Penal)** služi da uvjeri državu da čim prije ukloni povredu ("funkcija uvjeravanja")

* **Paušalni iznos (Fiksna svota)** ima zastrašujući učinak na države ("funkcija odvraćanja")

U predmetu C-304/02, Sud je po prvi put kumulativno izrekao obje kazne: "Moguće je izreći novčanu kaznu i paušalni iznos, posebice tamo gdje je povreda prava Zajednice trajala dulje vrijeme i moguće da će se nastaviti." (slobodan prijevod autora).³⁴ Sud je tako naredio Francuskoj da plati kumulativno novčanu kaznu i paušalni iznos.

Prigovori država članica na ovakav pristup Suda su bili da se radi o povredi načela "non bis in idem" te povredi načela pravne sigurnosti i transparentnosti.

2.7.3. Kriteriji za određivanje kazni?

Čl. 260 UFEU određuje: "Komisija će naznačiti iznos novčane kazne ili paušalnog iznosa koji treba platiti država članica, a koju smatra prikladnom okolnostima". Već smo ranije istaknuli kako je Sud zauzeo drugačiji stav i da je moguće izreći kumulativno obje kazne. Iako to ugovor ne zahtijeva, Komisija je izradila Smjernice za primjenu ovoga članka i izračun kazni³⁵. Koji je ratio unaprijed definiranih kriterija?

Unaprijed definirani kriteriji pridonose pravnoj sigurnosti, jamče proporcionalnost i jednako postupanje (nediskriminaciju) i imaju zastrašujući učinak same po sebi i potiču što ranije usklađivanje s prvom odlukom Suda.

Nadalje, određivanje visine kazne mora biti vođeno objektivnim kriterijima. Tri glavna kriterija za izračun visine kazne su:

- a) **Ozbiljnost povrede**
- b) **Trajanje povrede**
- c) **Osigurati da sankcija ima zaista zastrašujući učinak**

33 Vidi: predmet: European Commission v. Portuguese Republic, C-292/11 P, EU:C:2014:3. (Odluka po žalbi u predmetu T-33/09).

34 Vidi: predmet: Komisija v. Francuske, C-304/02, EU:C:2005:444, t. 82.

35 Communication from the COM on the application of art. 260 TFEU – SEC(2010)923/3.

Sankcije moraju biti prikladne okolnostima i proporcionalne počinjenoj povredi, ali i mogućnosti države da kaznu plati. Sugestije Komisije su dobrodošle ali one ne mogu obvezivati Sud. To je isključivo stvar odluke Suda i rezultat je procesa odlučivanja. Nameće se pitanje postoji li onda prevelika diskrecija Suda u pogledu izbora sankcije?

3. Tužba za poništenje akta Europske unije

Kroz ovaj postupak Sud EU vrši **izravan sudski nadzor nad "zakonodavstvom" Unije**. Postupak je uređen člancima 263. do 266. UFEU i u pravilu je u prvostupanjskoj nadležnosti Općeg suda.³⁶ Postoji i neizravan put sudskog nadzora: prethodno pitanje nacionalnog suda za ocjenu valjanosti prava EU (čl. 267. UFEU); prigovor protupravnosti (čl. 277. UFEU) i tužba za naknadu štete protiv EU (čl. 268. UFEU). U ovome dijelu ćemo se usredotočiti samo na izravni sudski nadzor – tzv. tužbu za poništenje.

3.1. Aktivna legitimacija za podnošenje tužbe

Za razliku od postupka protiv države članice zbog povrede prava Unije gdje se kao tužitelj može pojaviti ili Komisija ili država članica, ovdje imamo puno širi krug potencijalnih tužitelja. Njih možemo podijeliti u tri kategorije: privilegirani, poluprivilegirani i nepriviligirani.

Vijeće EU, Europska komisija, Europski parlament te države članice mogu podnijeti tužbu bez dokazivanja posebnog pravnog interesa pa njih nazivamo **privilegiranim tužiteljima**. Njihov se pravni interes presumira.

Ugovor iz Nice je pravo podnošenja tužbe za poništenje akta EU podijelio Odboru revizora i Europskoj središnjoj banci. Lisabonski ugovor je ovo pravo proširio i na Odbor regija. Svi oni mogu podnijeti tužbu radi zaštite svojih prerogativa i njih nazivamo **poluprivilegiranim**.

Da bude jasnije što znači "radi zaštite svojih prerogativa", objasniti ćemo aktivnu legitimaciju na primjeru Odbora regija. Radi se o savjetodavom tijelu EU-a. Odbor regija nema zakonodavnu ovlast niti pravo veta na donošenje odluka u Vijeću i u Europskom parlamentu. No, ukoliko bi donošenje odluke moglo utjecati na interese lokalnih i regionalnih vlasti, a čije interese Odbor regija zastupa na EU razini, on mora biti konzultiran i uključen u zakonodavni postupak. Ukoliko ne bi bio uključen, Odbor može tražiti poništenje takvoga akta/odluke.

Osim da traži zaštitu svojih prerogativa, Odbor regija je ovlašten da traži poništenje zakonodavnih akata EU-a i ako smatra da se njime vrijeđa načelo supsidijarnosti. Lisabonski ugovor pretvorio je Odbor regija u "čuvara" načela supsidijarnosti. Načelo supsidijarnosti znači da odluke treba donositi na razini što je bliže moguće građanima.³⁷ Da bi Odbor regija mogao podnijeti tužbu za poništenje, moraju se ispuniti tri uvjeta: obavezno savjetovanje, zakonodavni akt i rokovi.³⁸

36 Ima određenih tužbi koje idu izravno pred Sud.

37 Prema članku 5. UEU (Lisabon), u područjima u kojima nema isključivu nadležnost, Unija može djelovati ako i samo ako se ciljevi predložene mjere ne mogu na odgovarajući način zadovoljiti djelovanjem država članica, bilo na regionalnoj ili lokalnoj razini (kriterij neophodnosti) ili ukoliko ti ciljevi s obzirom na razmjere i učinke predložene mjere mogu biti bolje ostvareni na razini Unije (kriterij efikasnosti).

38 Više u: A. Türk, *Judicial Review in EU Law*, (Cheltenham, Edward Elgar Publishing 2010) str. 109.

Neusklađenost s načelom supsidijarnosti je pokrivena zapravo razlogom nedostatka nadležnosti kao osnovom za poništenja akta EU.³⁹ U tužbi u kojoj se navodi povreda načela supsidijarnosti, Odbor regija mora navesti dokaze kako je već tijekom zakonodavnog postupka izrazio zabrinutost da zakonodavni prijedlog vrijeđa ovo načelo.⁴⁰ Odbor regija također može sudjelovati i kao umješać u postupcima koje pokrenu ostali ovlaštenici: to u praksi znači da će Odbor regija tada podržati argumente jedne od strana ili ih štoviše još dodatno potkrijepiti i ojačati.⁴¹

Kako je istaknuto u praktičnom vodiču Odbora regija, sudski nadzor nad poštivanjem načela supsidijarnosti je još u fazi razvoja.⁴² Nažalost, od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora nismo uspjeli naći niti jedan slučaj koji je iniciran na zahtjev, tj. povodom tužbe Odbora regija. Prema našem stajalištu, moguća su dva obrazloženja. Kao prvo, možda je Odbor regija vrlo uspješan u predzakonodavnim konzultacijama pa nema potrebe da podiže tužbe za poništenje radi povrede načela supsidijarnosti. Drugo moguće obrazloženje je da Odbor regija ne shvaća ozbiljno svoju novu zadaću. Ipak, treba imati na umu kako Sud EU nije poništio nikada niti jednu mjeru zbog povrede načela supsidijarnosti,⁴³ što može biti razlog tome da je Odbor regija više usmjeren na *ex ante* nadzor.⁴⁴

I konačno, pojedinci (fizičke i pravne osobe) mogu podnijeti tužbu: *“protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere.”*⁴⁵

Dakle, pojedinci moraju dokazivati poseban pravni interes pa njih nazivamo **neprivilegiranim tužiteljima**. Postojanje aktivne legitimacije pojedinaca ovisi o interpretaciji izraza *‘od izravnog i osobnog interesa’*. Sudska praksa koja interpretira taj izraz, posebice *‘individualni interes’* dosta je složena i nekonzistentna. Mnogi komentatori smatraju da je Sud EU pristup pojedinca u svrhu podnošenja ove tužbe pretjerano ograničio.

Lisabonski ugovor je donio značajne promjene u pogledu aktivne legitimacije pojedinca. Ta regulacija predstavlja u naravi djelomičnu kodifikaciju postojeće sudske prakse Suda EU-a. Tako čl. 263 st. 4 kaže da svaka pravna ili fizička osoba može tražiti poništenje akta koji je na njih adresiran ili koji je od izravnog i osobnog interesa za njih te protiv regulatornog akta koji ne zahtijeva dodatne implementacijske mjere. Ono što je važno naglasiti je to da se pojam *“pojedinaac”* odnosi na fizičke ali i pravne osobe.

39 Ibid.

40 Vidi: Practical guide on the infringement of the subsidiarity principle, str. 58, dostupan na <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Guide%20on%20SubsidiarityFINAL.pdf>

41 Ibid.

42 Ibid., str. 51.

43 Vidi: Chalmers, D. et al, European Union Law, Oxford University Press, Oxford, 2010. str. 364-365.

44 Vidi više u: Duić, D., Mohay, A., Petrašević, T., Predstavljanje i mogućnosti regija u Župan., M., Vinković, M., pravo, regije, razvoj, Pravni Fakultet Osijek i Pravni Fakultet Pečuh, Osijek - Pečuh, 2013.

45 Vidi: čl. 263 st. 4. UFEU.

3.2. Protiv koga se ova tužba podnosi?

Tužba se uvijek podnosi **protiv akta Unije**: zakonodavnih akata, akata Vijeća, Komisije i Europske središnje banke, osim preporuka i mišljenja, te akata Europskog parlamenta i Europskog vijeća koji su usvojeni s namjerom da proizvedu pravne učinke prema trećima. Sud također nadzire zakonitost akata tijela, ureda ili agencija Unije koji su usvojeni s namjerom da proizvedu pravne učinke prema trećima.⁴⁶

Tužena je strana u postupku institucija EU koja je donijela akt, ili ako su ga donijeli zajedno Vijeće i Europski parlament tada je u postupku obiju institucija. Lisabonski ugovor je proširio listu potencijalnih tuženika, ali uz uvjet da su njihovi akti imali za cilj proizvoditi pravne učinke prema trećima. Za sva ta tijela koristi se engleski termin "guangos" (skraćeno od **quazi autonomous non-govermental organization**). To bi bila sva ona tijela Unije koja imaju za cilj i zadaću provođenje politika EU-a. Sada su (nakon Lisabona) i akti Europskog vijeća podložni kontroli Suda EU-a što ranije nije bio slučaj. Tako je čl. 263 UFEU u skladu s čl. 51 st. 1 Povelje o temeljnim pravima EU koji govori o tome koga Povelja sve obvezuje.

Pojam "zakonodavni akti" je novina uvedena Lisabonskim ugovorom. Prema čl. 289 st. 3 UFEU, zakonodavni akti su samo oni koji su usvojeni u zakonodavnom postupku. Glavni zakonodavni postupak je tzv. postupak suodlučivanja Parlamenta i Vijeća. Detalji toga postupka uređeni su čl. 294 UFEU i ne smatramo ga potrebnim detaljnije elaborirati ovdje. Pod pojam "zakonodavni akti" ulaze i oni akti koji su usvojeni u tzv. posebnim zakonodavnim postupcima.

Ono što na kraju treba biti jasno je to da se tužba za poništenje može podnijeti protiv svakoga akta EU-a, bio on zakonodavan ili ne, ali pod uvjetom da proizvodi učinke prema trećima.

3.3. Koje su posljedice odluke o poništenju akta EU?

Ako ustanovi da je tužbeni zahtjev osnovan, Sud EU-a⁴⁷ poništava predmetni akt s učincima *ex tunc i erga omnes*. Od institucije od koje je potekao poništen akt, zahtijeva se da takav akt ukine ili zamijeni novim koji će biti zakonit.

3.4. Rok za podnošenje tužbe

Rok za podnošenje ove tužbe ograničen je na 2 mjeseca od objavljivanja akta u Službenom listu EU, ili u izostanku objavljivanja 2 mjeseca od notifikacije tužitelju, ili od kad je tužitelj za akt saznao.

46 Vidi čl. 263 st. 1. UFEU. O vrstama pravnih akata EU-a, vidi više u: Čapeta, T., Pravni akti Europske unije, u Čapeta et al. Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor, Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 119-140.

47 Ovdje se rabi termin Sud EU-a jer neke tužbe idu i direktno pred sam Sud, a on također može poništiti akt i u postupku povodom žalbe na odluku Općeg suda

3.5. Razlozi za poništenje akta EU

Razlozi za poništenje su navedeni u čl. 263 st. 2 UFEU:

1. Nenadležnost (nedostatak ovlasti)
 - a) nedostatak ovlasti Unije za donošenje akta (u odnosu na države članice) – povreda načela supsidijarnosti
 - b) nedostatak ovlasti konkretne institucije EU za donošenje akta
2. Bitna povreda postupka (tj. povreda procedure donošenja akta)
3. Povreda ugovora ili bilo kojeg pravnog pravila koje se odnosi na njegovu primjenu
4. Zloraba ovlasti.

Ova se lista smatra taksativnom. Premda ne stoji tako izriječno u Ugovoru, mi smo razlog nenadležnosti raščlanili na nenadležnost Unije općenito za donošenje akta i na nenadležnost konkretne institucije da donese predmetni akt. Kada se traži poništenje akta zbog povrede načela supsidijarnosti, tada se akt poništava iz razloga nenadležnosti Unije, ali to ujedno predstavlja i povredu postupka. U nastavku ćemo dati primjere iz sudske prakse Suda EU-a za svaki od razloga za poništenje.

Prvi predmet u kojem je Sud EU poništio neku mjeru iz razloga nedostatka ovlasti Unije je *Tobacco Advertising*.⁴⁸ Tužbu je podnijela Njemačka tvrdeći da tadašnja EZ nije bila ovlaštena donijeti jednu direktivu kojom se zabranjuje reklamiranje duhanskih proizvoda.

U predmetu *Distillers Company*⁴⁹ Sud EU je poništio akt zbog bitne povrede postupka. Pri tome je Sud pojasnio da se povreda postupka smatra bitnom ako je mogla utjecati na sadržaj donesenog akta. Najčešći razlozi na koje se tužitelji pozivaju su: povreda odredbi o postupku donošenja akta (npr. nedostatak kvoruma); povreda obveze obrazloženja akta.

U predmetu *Transocean Marine Paint Association v. Komisija*⁵⁰ Sud EU je poništio odluku Komisije iz razloga povrede načela saslušanja stranaka (*audiatur et altera pars*) što se može podvesti pod razlog bitne povrede postupka, ali i pod razlog "povreda ugovora ili bilo kojeg pravnog pravila koje se odnosi na njegovu primjenu". Pod ovaj potonji razlog ulaze i opća načela prava, a jedno od takvih općeprihvaćenih načela je svakako pravo na saslušanje.

Pod posljednim razlogom se uglavnom traži poništenje jer je odnosna institucija prekoračila granice svojih diskrecijskih ovlasti. Tako je u predmetu *Charles Lux*⁵¹ akt poništen iz razloga jer je radnja poduzeta s nekim drugim ciljem, različitim od onoga koji

48 Vidi predmet: Federal Republic of Germany v. European Parliament and Council of the European Union, C-376/98, EU:C:2000:544.

49 Vidi predmet: Distillers Company Limited v. Commission, 30/78, EU:c: 1980:186

50 Vidi predmet: Transocean Marine Paint Association v. Commission of the European Communities, 17/74 EU:C:1974:106.

51 Vidi predmet: Charles Lux v. Court of Auditors of the European Communities, 69/83, EU:C:1983:150.

je naveden odnosno slijeđeni su protupravni ciljevi. Ovaj razlog je vrlo teško dokazati i praksa Suda je o poništenju po ovome razlogu vrlo rijetka.

U tužbi kojom se traži poništenje treba navesti razlog iz kojeg se ono traži. Nema zapreke da se razlozi kumuliraju ako je ispunjeno više osnova za poništenje. Treba istaknuti kako na nenadležnost i povredu bitnih pravila postupka Sud EU pazi i po službenoj dužnosti.⁵²

3.6. Koja je svrha ovoga postupka?

Svrha ove tužbe ovisi o onome tko je pokrenuo postupak; institucija EU, država članica ili pojedinac.

Kada postupak pokreću institucije ili država članica, tada je svrha vođenja postupka apstraktna kontrola zakonitosti prava EU-a, konkretno sekundarnog prava. Unutar te apstraktno kontrole zakonitosti tužitelji imaju različite ciljeve.

Tako su ovaj postupak često koristile institucije EU u borbi za određenu poziciju kroz koju se definirala institucionalna ravnoteža (tzv. horizontalna ravnoteža) na razini EU-a. Naime, ukoliko određena institucija smatra da je neki akt donesen u postupku u kojem je njena uloga trebala biti veća, mogućnost koju ima na raspolaganju jest da traži poništenje tog akta zbog njegova donošenja na krivom pravnom temelju (tj. na temelju pogrešnog članka Ugovora). Prije Lisabona, osim što su se ovlasti institucija razlikovale ovisno o pravnom temelju unutar Ugovora, one su se također razlikovale i ovisno o tome u kojem se stupu EU neki akt donosi. Npr. Europski parlament nije imao zakonodavnu ovlast u 2. i 3. stupu Unije, a položaj je Komisije bio oslabljen mogućnošću da inicijativu za donošenje nekog akta daju i države članice. Stoga je tim institucijama bilo u interesu da se mjere donose u okviru 1. stupa, jer je tada njihova institucionalna pozicija jača.

Kada tužbu podnose države članice, tada tužba ima za cilj osigurati vertikalnu razdiobu ovlasti – između EU i država članica. EU je utemeljena na načelu dodijeljenih ovlasti, te stoga može odlučivati samo o onim pitanjima na koju je ovlašćuje Ugovor. Ako je Ugovor ne ovlašćuje, znači da su ovlast zadržale države članice, te je bilo koji akt koji u tom području donesu institucije EU nevaljan. Stoga se u ovu svrhu tužitelj koji podnosi tužbu za poništenje treba pozvati na nedostatak ovlasti kao razlog za poništenje akta donesenog na europskoj razini. Ovaj, u federalnim sustavima uobičajeni argument, upotrijebila je Njemačka u predmetu *Tobacco Advertising*, tvrdeći da tadašnja EZ-a nije bila ovlaštena donijeti jednu direktivu kojom se zabranjuje reklamiranje duhanskih proizvoda. U tom je predmetu Sud EU po prvi put poništio jedan akt EU iz razloga nedostatka ovlasti.

52 Vidi: Meškić, Z., Samardžić, D., Pravo Evropske unije I, TDP, Sarajevo, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Otvoreni Regionalni Fond za Jugoistočnu Evropu – Pravna reforma, Sarajevo, 2012., str. 436.

Kada postupak pokreću ESB, Odbor revizora ili Odbor regija tada tužba ima za svrhu **štititi njihove interese** (tj. prerogative).

I konačno, ova tužba služi pojedincima da se zaštite od nezakonitih odluka EU-a koje su adresirane na njih. Drugim riječima, radi se o **individualnoj pravnoj zaštiti** ili možemo govoriti o zaštiti zakonitosti *in concreto*.

4. Tužba zbog propusta

Postupak po ovoj tužbi uređen je člancima 265 i 266 UFEU i ova tužba je naličje tužbe za poništenje akta. Ukoliko neka od institucija propusti djelovati i time povrijedi Ugovor, moguće je pokrenuti postupak pred Sudom EU radi utvrđivanja povrede u vidu propusta. Ova tužba predstavlja dopunu pravne zaštite predviđene tužbom za poništenje.

4.1. Aktivno legitimirani na podnošenje tužbe

Aktivnu legitimaciju ima isti krug tužitelja kao i kod tužbe za poništenje. Lisabonski ugovor je pravo podnošenja tužbe dodijelio i Europskom vijeću.⁵³ Predmet tužbe privilegiranih tužitelja (države i tijela EU) je svako protupravno propuštanje djelovanja odnosno svi akti koje je neko tijelo bilo obvezno donijeti. Kako preporuke i mišljenja nisu izrijeckom izuzeta od ove tužbe, može se zaključiti da predmetom tužbe mogu biti i neobvezujući pravni akti.⁵⁴ Što se tiče pojedinaca, od tužbe su izrijeckom izuzeti preporuke i mišljenja.⁵⁵ Može se zamijetiti da je pristup pojedinaca po ovoj tužbi dvostruko ograničen i to najprije jer je "propušteni" akt trebao biti njima upućen i kao drugo – izuzete su preporuke i mišljenja.⁵⁶ To znači da pojedinci ne mogu tražiti utvrđivanje propusta djelovanja neke institucije u pogledu akata opće primjene.

U pogledu akata upućenih trećima, a koji pojedinca "izravno i osobno" pogađaju, Sud EU primjenjuje iste kriterije kao kod tužbe za poništenje.

4.2. Pasivna legitimacija

Tuženik u postupku je "tijelo EU" koje je trebalo donijeti određeni akt, a nije to učinilo. Pokretanje postupka je dopušteno samo ako je dotična institucija, tijelo, ured ili agencija prethodno bila pozvana da djeluje. Ako u tom roku ne poduzme ništa s ciljem uklanjanja propusta, postupak pred Sudom EU se može pokrenuti u daljnjem roku od dva mjeseca.

4.3. Faze postupka

Postupak povodom tužbe zbog propuštanja djelovanja ima slično kao kod tužbe zbog povrede protiv države članice svoje dvije faze: predsudsku (prethodnu) i sudsku. Prije podnošenja tužbe Sudu EU, tužitelj mora pozvati odnosnu instituciju da djeluje. Tuženik ima dva mjeseca da donese akt, a ukoliko to ne učini tužba se onda može podnijeti u dodatnom roku od dva mjeseca po isteku prvoga roka.

53 Vidi čl. 265 UFEU.

54 Vidi u: Meškić, Z., Samardžić, D., op.cit., bilj. 51., str. 440.

55 Vidi čl. 265. st. 3. UFEU.

56 Vidi u: Meškić, Z., Samardžić, D., op.cit., bilj. 51., str. 440.

Svrha ove preudske faze je prije svega pokušati riješiti "spor" izvansudskim putem, a s druge strane ima za cilj utvrditi predmet spora koji će kasnije eventualno biti predmetom tužbe pred Sudom EU.

4.4. Posljedice odluke Suda EU o propustu

Tužitelj dakle mora dokazati da je odnosno tijelo bilo u obvezi djelovati. Imajući u vidu široke diskrecijske ovlasti pojedinih institucija (npr. Komisije) to će ponekad biti jako teško dokazati. Postoji sličnosti između članaka 263 i 265, ali bitna je razlika da je tužitelj prije nego podnese tužbu Sudu EU dužan pozvati odnosno tijelo da donese akt. Odluka Suda EU je deklaratornog, a ne konstitutivnog karaktera kojom se se utvrđuje povreda nekog tijela EU da djeluje. Ozbiljni nedostatak ovakve odluke Suda EU je što on ne može narediti donošenje akta već samo deklarira "propust", a na samoj instituciji je da donese sporni akt.

5. Prethodni postupak

Europska unija ima ograničene ovlasti, pa tako i Sud EU kao institucija EU može odlučivati samo u onim pitanjima koja su stavljena u njegovu nadležnost. S druge strane, Unija ne osniva posebne institucije u državama članicama koje bi bile zadužene za primjenu prava EU već je to zadaća nacionalnih sudova. Kada primjenjuju pravo EU-a, nacionalni sudovi djeluju kao europski sudovi.⁵⁷

Međutim, nacionalni sudovi nemaju potpunu nadležnost odlučivati sva pitanja koja uključuju primjenu prava EU-a s obzirom na to da samo Sud ima isključivu nadležnost neki pravni akt Unije proglasiti nevaljanim te ima zadnju riječ u interpretaciji prava Unije.

S druge strane, ukoliko pođemo od činjenice decentralizirane primjene prava EU-a, njega primjenjuju suci koji imaju različitu pravnu edukaciju, dolaze iz različitih pravnih tradicija i koriste drugačije metode interpretacije u svom radu. Kada bi svaki sudac neku normu prava EU-a mogao protumačiti na svoj način, to bi dovelo do nejedinstvene primjene prava EU-a i različite pravne zaštite građana što je nedopustivo u jednom pravnom sustavu koji počiva na načelu vladavine prava i pravne sigurnosti.

Gore navedeni razlozi govore u prilog uspostave jednog mehanizma kojim će osigurati da se ista norma tumači na isti način u različitim državama članicama. Tako je još Ugovorom o EEZ uspostavljen mehanizam prethodnog postupka, temeljem kojeg se odvija komunikacija između nacionalnih sudova država članica i Suda EU-a. Danas je on uređen čl. 267 UFEU, a dodatno razrađen Statutom i Poslovníkom Suda. Prethodni postupak je u isključivoj nadležnosti Suda.

Neosporna je važnost prethodnog postupka kako za jedinstvenu primjenu europskog prava tako i za cijeli proces europske integracije. Neke od najvažnijih presuda Europskog suda (poput Van Gend en Loos,⁵⁸ Costa v. ENEL,⁵⁹ Simmenthal⁶⁰ i sl.) donesene su upravo nakon što je nacionalni sud zatražio tumačenje od strane Europskog suda u prethodnom postupku.

5.1. Ugovorni temelj

Prethodni postupak je uređen u čl. 267 UFEU (bivši članak 234. UEZ-a). Premda se radi o vrlo šturoj odredbi, iz nje se može iščitati nekoliko važnih stvari.

Kao prvo, treba uočiti razliku da Sud može samo tumačiti osnivačke ugovore dok može tumačiti i ocjenjivati valjanost sekundarnog zakonodavstva EU-a.⁶¹ Dakle, Sud ne

57 Više o ulozi nacionalnih sudova kao europskih sudova vidi u: Čapeta, T., Sudovi EU: Nacionalni sudovi kao europski sudovi, IMO, Zagreb, 2002.

58 Vidi predmet: Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen, 26/62, EU:C:1963:1.

59 Vidi predmet: Flaminio Costa v. ENEL, 6/64, EU:C:1964:66.

60 Vidi predmet: Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, 106/77 EU:C:1978:49.

61 Vidi: čl. 267 st. 1. UFEU

može proglasiti nevaljanom neku normu Ugovora iz razloga jer on nema ovlast za to. Ugovori se mijenjaju isključivo jednoglasnom odlukom država članica. Međutim, Sud ima ovlast tumačiti osnivačke ugovore i često puta on daje određena tumačenja pojedinih ugovornih odredbi koja možda "tvorci" ugovora nisu imali na umu u trenutku njihova donošenja.

Nadalje, treba uočiti razliku između sudova koji mogu i sudova koji moraju upućivati prethodna pitanja.⁶² Svaki sud može, ukoliko se pred njim postavi pitanje tumačenja ili ocjene valjanosti prava EU-a, uputiti prethodno pitanje Sudu. Međutim, sudovi protiv čijih odluka nema pravnog lijeka prema nacionalnom pravu moraju uputiti prethodno pitanje. Takve sudove ćemo nazivati "sudovima zadnje instance". Novina uvedena Lisabonskim ugovorom je st. 4 prema kojem je Sud obavezan postupiti bez odgađanja ukoliko se osoba nalazi u pritvoru.⁶³

Prije nego uđemo u detaljniju analizu prethodnog postupka, smatramo nužnim definirati pojam "nacionalni sud".

5.2. Pojam "sud"

Ugovor kaže: (.. "ako se takvo pitanje pojavi pred sudom..."), bez daljnjeg pojašnjenja koja tijela udovoljavaju pojmu suda. Još više zbunjuje engleska verzija ugovora koja govori o sudu ili tribunalu (engl. *court or tribunal*). Dakle, pojam "sud" nije pozitivno definiran u čl. 267 UFEU pa je tu prazninu popunila sudska praksa Suda.

Bitno je istaknuti da su države članice prekludirane propisivati aktivnu legitimaciju jer bi na taj način *a priori* isključile određeni krug tijela od ovlasti upućivanja zahtjeva. Sud je rekao da je pojam "sud" europski koncept i da nije odlučujuće je li tijelo kao takvo priznato nacionalnim pravom. Sud nije dao definiciju pojma "sud", ali je probrao i sistematizirao niz organizacijskih i funkcionalnih zahtjeva koji su relevantni za ocjenu može li se neko tijelo smatrati sudom u smislu čl. 267 UFEU. Tako Sud uzima u obzir slijedeće kriterije:⁶⁴

- tijelo ustanovljeno zakonom
- ima stalnu nadležnost
- neovisno
- ima obvezatnu nadležnost
- primjenjuje pravna pravila
- rješava spor inter partes

62 Usporedi st. 2 i 3. čl. 267. UFEU.

63 Tu odredbu treba dovesti u vezu s tzv. Hitnim prethodnim postupkom (PPU).

64 Vidi predmet: Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH, C-54/96, EU:C:1997:413, t. 23.

Ovi uvjeti/kriteriji nisu apsolutni već više smjernice. Tako je u predmetu Dorsch Consult, ES rekao kako uvjet inter partes nije neophodan.⁶⁵

Također, Sud se prilikom ocjene aktivne legitimacije priklonio funkcionalnom pristupu polazeći od konkretnih funkcija koje to tijelo obavlja u konkretnom slučaju.⁶⁶ Sud je tako prihvaćao zahtjeve pojedinih nacionalnih tijela koji nisu sudovi u klasičnom smislu. S druge strane, Sud je odbijao zahtjeve nacionalnih sudova uz obrazloženje da oni u konkretnom predmetu obavljaju čisto upravnu, a ne sudsku funkciju.

5.3. Uloga Suda u prethodnom postupku

Uloga je Suda u prethodnom postupku dati tumačenje ili ocijeniti valjanost neke norme prava EU-a. On ne može tumačiti niti ocjenjivati valjanost nacionalnog prava. Sud nadalje ne može primijeniti pravo EU-a na činjenice konkretnog slučaja, to je zadaća nacionalnog suda.

Sud će nastojati dati odgovor koji će biti od koristi i pomoći nacionalnom sudu, no na samom je nacionalnom sudu da izvuče odgovarajuće zaključke iz odluke Suda te ukoliko je to potrebno izuzme iz primjene normu nacionalnog prava suprotnu pravu EU (što je njegova obveza temeljem načela nadređenosti prava EU, predmet *Costa v. ENEL*).⁶⁷

5.4. Koja su tijela su u obvezi uputiti prethodno pitanje?

Kada se pitanje tumačenja ili ocjene valjanosti prava EU postavi u predmetu koji teče pred sudom države članice protiv čijih odluka nema pravnog lijeka na temelju nacionalnog prava, taj sud mora podnijeti stvar Sudu.

Uporabljeni termin odluka u množini iz st. 3 čl. 267 upućuje na apstraktnu teoriju prema kojoj bi u obvezi bili samo oni sudovi protiv čijih odluka nema nikada pravnog lijeka. Slijedom ove teorije, u obvezi bi bili samo najviši nacionalni sudovi.

Sud se ipak odlučio prikloniti konkretnoj teoriji polazeći od toga postoji li žalba u konkretnom predmetu. Tako je u predmetu *Costa v. ENEL* rekao: "međutim prema odredbama ovoga članka nacionalni sudovi protiv čijih odluka ne postoji pravno sredstvo, kao u ovome slučaju, moraju uputiti zahtjev." U predmetu se radilo o sporu male vrijednosti gdje je isključeno bilo pro žalbe. Slijedom ove odluke i najniži nacionalni sud može biti u obvezi uputiti pitanje Sudu ako u konkretnom slučaju nema prava žalbe.⁶⁸

65 Ibid

66 Podrobniju razradu pojedinih kriterija vidi u: Petrašević, T., Prethodni postupka pred Sudom EU, op. cit., bilj. 15., str. 86-102.

67 Ibid., str. 75-85.

68 Ibid. str. 103-106.

5.5. Zahtjevi za ocjenom valjanosti prava EU

Ugovor ne pravi nikakvu razliku između zahtjeva za tumačenjem i zahtjeva za ocjenom valjanosti prava EU. No, u predmetu Foto-Frost⁶⁹, Sud je rekao kako nacionalni sudovi mogu akt Unije proglasiti valjanim, ali ga oni nisu ovlašteni proglasiti nevaljanim. Slijedom toga svaki nacionalni sud koji ozbiljno sumnja u valjanost akta Unije mora uputiti zahtjev ES-u iznoseći razloge zašto smatra da je akt Unije nevaljan jer ES ima isključivu nadležnost proglasiti takav akt nevaljanim.

Ako nacionalni sud ima ozbiljne sumnje o valjanosti akta Unije na kojem se temelji nacionalna mjera, može iznimno privremeno suspendirati primjenu te mjere ili odrediti drugu privremenu mjeru u vezi s njom, ali uz obvezu upućivanja zahtjeva za ocjenom valjanosti Sudu.⁷⁰

5.6. Faza postupka u kojoj se upućuje pitanje

Čl. 267 UFEU kao niti Statut i Poslovnik ne definiraju trenutak kada treba uputiti pitanje. Naprotiv, Sud je u predmetu Pardini rekao sljedeće *“Na nacionalnom sudu je da odluči u kojoj fazi postupka je nužno uputiti prethodno pitanje”*.⁷¹ U predmetu Irish Creamery Sud je rekao kako odluka o tome u kojoj fazi postupka uputiti pitanje ovisi o *“razlozima procesne organizacije i učinkovitosti koje ocjenjuje nacionalni sud.”*⁷²

U pravilu, Sud se neće miješati u diskreciju nacionalnog suda, osim ako je očito da je zahtjev preuranjen, što će biti jasno već iz sadržaja samog zahtjeva. Nacionalni sudac mora Sudu ponuditi dovoljno informacija temeljem kojih će potonji donijeti svoju prethodnu odluku. Ukoliko nacionalni sud nije u dovoljnoj mjeri utvrdio pravno i činjenično stanje, Sud može odaciti takav zahtjev što je i učinio u predmetu *Telemarsicabruzzo*.⁷³ Nacionalni sud mora, dakle, u dovoljnoj mjeri raspraviti slučaj kako bi uopće mogao zaključiti što mu je relevantno za konačnu odluku, čime je ipak ograničena njegova diskrecija u pogledu stadija u kojem uputiti pitanje.⁷⁴

5.7. Doktrina *“acte clair”*

Nacionalni sudovi protiv čijih odluka nema pravnog lijeka prema nacionalnom pravu moraju dakle uputiti prethodno pitanje Sudu. No, kako ne bi došlo do automat-

69 Vidi predmet: Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost, 314/85, EU:C:1987:452.

70 Vidi spojene predmete: Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG v. Hauptzollamt Itzehoe and Zuckerfabrik Soest GmbH v. Hauptzollamt Paderborn C-143/88 i C-92/89, EU:C:1991:65.

71 Vidi predmet: Fratelli Pardini SpA v. Ministero del Commercio con l’Estero and Banca Toscana, 338/85, EU:C:1988:194, t. 8.

72 Vidi spojene predmete: Irish Creamery Milk Suppliers Association and others v. Government of Ireland and others; Martin Doyle and others v. An Taoiseach and others C-36/80 i 71/80, EU:C:1981:62.

73 Vidi predmet: Telemarsicabruzzo SpA and Others v. Circostel, spojeni predmeti C-320/90, C-321/90 and C-322/90, EU:C:1993:26.

74 Podrobnije u: Petrašević, T., op.cit., bilj. 15., str. 121-125.

skog referiranja svih predmeta koji uključuju primjenu prava EU-a od strane sudova zadnje instance, Sud je odlučio olabaviti tu obvezu.

Tako sud zadnje instance neće biti u obvezi uputiti pitanje u sljedećim situacijama:

- ako je pravo Unije irelevantno za spor
- ako postoji ranija prethodna odluka ES-a o istom ili sličnom pitanju - tzv. doktrina *acte éclairé*
- ako je norma dovoljno jasna da ne ostavlja mjesta sumnji u tumačanje – tzv. *doktrina acte clair*.

Što se tiče prve situacije, stranke mogu tvrditi da je za rješenje spora primjenjivo pravo EU, no na nacionalnom sudu je da procjeni je li ono doista primjenjivo uopće i koja se norma prava EU može primijeniti. Ukoliko sudac zaključi da je pravo EU irelevantno za spor, nema potrebe da upućuje prethodno pitanje.

U pogledu druge iznimke, Sud je u predmetu *Da Costa*⁷⁵ rekao kako ne postoji obveza upućivanja prethodnog pitanja ako je on već ranije odlučivao o istom ili sličnom pitanju, a nema novog konteksta koji stvara ozbiljnu sumnju može li se primijeniti ta sudska praksa:

Što se tiče pak treće iznimke, nju je Sud definirao u predmetu *CILFIT*: *“ispravna primjena prava EU je očita ukoliko ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji.”*⁷⁶ Ova doktrina vuče svoje korjene iz francuskog upravnog prava i odraz je načela - *“in claris non fit interpretatio”*. Ona oslobađa nacionalni sud iz čl. 267 st. 3 obveze da uputi prethodno pitanje ukoliko je odgovor očit pa čak i ako ne postoji ranija odluka Suda o tome pitanju.

Premda je ova doktrina za cilj imala olabaviti obvezu sudova zadnje instance, Sud je nametnuo vrlo stroge uvjete njene primjene. Strogi uvjeti primjene iz *CILFIT*-a praktički onemogućuju njenu primjenu i oni su često puta predmet kritike.⁷⁷

5.8. Forma zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev može biti u bilo kojoj formi koju dopušta nacionalno pravo što je ES potvrdio u predmetu *De Geus v. Bosch*. Međutim, treba imati na umu da je upravo to dokument koji služi kao temelj za postupak pred Europskim sudom te da stoga mora sadržavati takve informacije koje će ES-u omogućiti dati odgovor koji će biti od pomoći nacionalnom sudu. Dakle, zahtjev mora biti kompletan.

75 Vidi spojeni predmeti: *Da Costa Schaake, Jacob Meijer and Hoechst-Holland v. Nederlandse Belastingadministratie*, 28-30/62, EU:C:1963:6.

76 Vidi predmet : *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health*, C-283/81, EU:C:1982:335.

77 Više o ovoj doktrini vidi u: *Petrašević, T., op.cit., bilj. 15, str. 65-71.*

Zbog potrebe da se zahtjev prevede na sve službene jezike (trenutno njih 24) treba ga sastaviti jednostavno, jasno i precizno, izbjegavajući suviše detalje. Maksimum od 10 stranica je često dovoljan da bi se na odgovarajući način izložio kontekst zahtjeva za prethodnu odluku. Zahtjev mora biti kratak, ali dovoljno kompletan i mora sadržavati sve relevantne informacije da Sudu i strankama koje su ovlaštene podnijeti primjedbe omogući jasno shvaćanje činjeničnog i pravnog konteksta glavnog postupka.⁷⁸

5.9. Sadržaj zahtjeva za prethodnu odluku

Sadržaj zahtjeva ranije nije bio normiran, no novi Poslovnik Suda⁷⁹ propisuje što jedan zahtjev mora sadržavati. U zahtjevu tako treba navesti:

- kratki opis sadržaja spora
- iznijeti značenje bilo koje primjenjive nacionalne odredbe i identificirati, ako je potrebno, relevantnu nacionalnu sudsku praksu
- identificirati odredbu prava EU koja je relevantna za predmet
- objasniti razloge koji su naveli nacionalni sud da postavi pitanje
- uključiti, kad je to prikladno, sažetak glavnih argumenata stranaka.

Ono što postoji kao mogućnost, ali ne i obveza, je to da nacionalni sudac ponudi prijedlog odgovora na postavljeno pitanje čime bi se znatno ubrzao postupak – tzv. *Green light procedure*.

Samo pitanje ili pitanja trebaju biti iznesena u odvojenom i jasno prepoznatljivom dijelu zahtjeva, u pravilu na početku ili na kraju. Broj pitanja nije limitiran. Sam Sud može spojiti pojedina pitanja ili jednostavno odbiti odgovoriti na neka od njih.⁸⁰

5.10. Učinci prethodnih odluka

Iako je konkretni prethodni postupak uvijek vezan uz konkretni predmet koji se vodi pred nacionalnim sudom, jednom kad Sud protumači neku odredbu europskog prava, takva interpretacija postaje relevantna i izvan predmeta iz kojeg je pitanje postavljeno. Iako u pravu EU ne postoji službena doktrina *stare decisis*, učinak interpretacija Suda izvan predmeta u pitanju vrlo je sličan kao i u sustavu presedana.

Naime, interpretacije Suda obvezuju i izvan spora jer postaju sastavni dio pravne norme koju objašnjavaju, a koja kao takva obvezuje. Iz istog razloga, interpretacije su retroaktivne, odnosno, objašnjavaju značenje norme od trenutka kad je ona nastala, jer su sastavni dio norme koju objašnjavaju od trenutka od kad ona postoji. Stoga, zapravo, interpretacije Suda imaju učinke *erga omnes*.⁸¹

78 Podrobnije: *ibid.*, str. 159-164.

79 Vidi: Poslovnik Suda, Službeni list EU (OJ), L 265/1.

80 Više o formi i sadržaju zahtjeva vidi u: Petrašević, T., *op.cit.*, bilj. 15., str. 148-154.

81 Vidi spojene predmete: *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Salumi*, 66,127 i 128/79, EU:C:1981:270.

Odluke Suda u prethodnom postupku ne ulaze u akte institucija Unije čiju je valjanost moguće osporavati u prethodnom postupku. Ukoliko se nacionalni sud ne slaže s odlukom Suda, onda može ponovno uputiti prethodno pitanje.⁸²

5.11. Implementacija prethodnog postupka u Republici Hrvatskoj

Donošenje posebnog implementacijskog zakonodavstva nije nužno, ali može biti vrlo korisno kao pomoć nacionalnom sudu. Smatramo da, ukoliko je prethodni postupak uređen nacionalnim pravom, je realnije za očekivati da će ga nacionalni sudovi doista i koristiti. Hrvatski zakonodavac se odlučio na regulaciju prethodnog postupka u zasebnim procesnim zakonima – Zakonu o kaznenom postupku (dalje: ZKP) i u Zakonu o parničnom postupku (dalje: ZPP) te Zakonu o upravnim sporovima (dalje ZUS). Premda cijenimo napore hrvatskog zakonodavca da regulira prethodni postupak, mogli bismo istaknuti i ozbiljne kritike.⁸³

ZKP uređuju prethodni postupak u čl. 18 koji općenito uređuje rješavanje prethodnih pitanja, a u st. 3 se predviđa mogućnost upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu. ZPP uređuje prethodni postupak u čl. 213 kojim se regulira prekid postupka, gdje se u st. 2 kao jedan od razloga za prekid postupka navodi upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku Sudu. Novina je da je zakonodavac izmjenama Zakona o upravnim sporovima (NN 152/14) u čl. 45 st. 2. predvidio mogućnost prekida postupka ako bude upućeno prethodno pitanje Sudu EU.⁸⁴

82 Vidi predmete: *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH & Co. v Federal Republic of Germany*, 69/85, EU:C:1986:104, t. 16 (nalog) i *Arben Kaba v Secretary of State for the Home Department*, C-466/00, EU:C:2003:127 t. 39 (presuda).

83 O kritikama zakonskih rješenja vidi: Petrašević, T., *Prethodni postupak pred Sudom EU*, op.cit., bilj. 15, str. 169-177.

84 *Ibid.*

6. Tužba protiv EU radi naknade štete

Članak 340 UFEU (bivši čl. 238 UEZ) pravi razliku između ugovorne i izvanugovorne odgovornosti za štetu. Ugovorna odgovornost Unije uređena je st. 1, a izvanugovorna u st. 2. Što se tiče ugovorne odgovornosti Unije, ona se uređuje pravom koje je mjerodavno za predmetni ugovor.⁸⁵ U starom čl. 238 UEZ stajalo je da Sud EU-a ima nadležnost temeljem tzv. arbitražne klauzule. To je bilo kritizirano iz razloga što je ukazivalo na to da bi Sud EU imao nadležnost samo kao arbitraža.⁸⁶ Lisabon je otklonio taj "nedostatak". Sada proizlazi da će za ugovornu odgovornost Unije za štetu biti nadležni nacionalni sudovi, osim ako nije ugovorena nadležnost Suda EU-a (vidi čl. 274 UFEU, a u vezi s čl. 268 UFEU).⁸⁷

Mi ćemo se u nastavku usredotočiti prvenstveno na izvanugovornu odgovornost uređenu čl. 340 st. 2 UFEU. U pogledu izvanugovorne odgovornosti Unija je, u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica, dužna naknaditi svaku štetu koju njezine institucije ili službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti. Ta šteta se može počinuti nezakonitim djelovanjem ili propustom.

6.1. Tko je aktivno legitimiran na podnošenje tužbe?

Aktivnu legitimaciju imaju; države članice te pravne i fizičke osobe, a osnovni je zahtjev da im institucija EU-a naknadi štetu koju je uzrokovala protupravnim djelovanjem ili propustom.

Ranije je prevladavalo shvaćanje da bi ova tužba morala biti utemeljena na povredi koja je prethodno utvrđena povodom tužbe za poništenje ili tužbe zbog propusta. Danas je stav Suda EU da se radi o samostalnoj tužbi povodom koje će se utvrđivati povreda ili propust kao pretpostvaka odgovornosti za štetu. Ova tužba predstavlja dopunu mehanizma zaštite pojedinca kojom će on moći, čak i ako nije bio legitimiran podići tužbu za poništenje akta EU-a ili tužbu zbog propusta, biti legitimiran podići ovu tužbu.

Treba istaknuti kako su sporovi između službenika EU-a i same EU (tj. njenih institucija), uključujući i pitanje naknade štete regulirani zasebnim čl. 270 UFEU i u prvostupanjskoj su nadležnosti Službeničkog suda.⁸⁸ Oni dakle nemaju aktivnu legitimaciju temeljem čl. 268 UFEU.

85 Čl. 340 st. 1 UFEU: "Ugovorna odgovornost Unije uređuje se pravom koje je mjerodavno za predmetni ugovor."

86 Više o kritikama vidi u: Hartley, op.cit., bilj. 13, str. 443.

87 Čl. 274 UFEU određuje: "Sporovi u kojima je Unija jedna od stranaka nisu na osnovi toga izuzeti iz nadležnosti sudova država članica, osim kada je nadležnost dodijeljena Sudu Europske unije Ugovorima." Čl. 268 UFEU određuje: "Sud Europske unije je nadležan u sporovima koji se odnose na naknadu štete predviđenu drugim i trećim stavkom članka 340."

88 Čl. 270 UFEU: "Sud Europske unije je nadležan u svim sporovima između Unije i njezinih službenika u granicama i prema uvjetima utvrđenima u Pravilniku o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja za ostale službenike Unije."

Što se tiče tereta dokazivanja, on je na tužitelju koji mora dokazati da su uvjeti odgovornosti kumulativno zadovoljeni.⁸⁹

6.2. Tko je pasivno legitimiran?

Pasivno legitimirana je EU, odnosno ona institucija kojoj se pripisuje djelovanje koje je dovelo do odgovornosti EU za štetu. Uniju u postupku pred Sudom EU-a redovito zastupa Komisija. Ukoliko šteta potječe od Europske središnje banke, onda se tužba sukladno čl. 340 st. 3 UFEU postavlja izravno protiv nje, a ne protiv EU.⁹⁰

Analizom čl. 256 UFEU dolazimo do zaključka kako je za tužbe pojedinaca (fizičkih i pravnih osoba) nadležan Opći sud, a za tužbe država članica Sud.⁹¹

6.3. Rokovi za podnošenje tužbe

Rokovi nisu definirani Ugovorom, ali prema čl. 46 Stauta Suda EU pravo zastarijeva istekom pet godina od nastupa štetnog događaja. To znači da se tužba može podnijeti tijekom toga razdoblja. Ovdje postoji mogućnost za zlorabe u smislu da pojedinci koriste ovu tužbu ako su propustili tražiti poništenje akta u roku.

6.4. Institut podijeljene odgovornosti (*joint liability*) Unije i država članica

Postoji i institut podjeljene odgovornosti (*joint liability*) Unije i država članica. Radi se o situaciji kada EU nije poduzela adekvatne mjere da spriječi povredu prava EU-a od strane nacionalnih tijela države članice. Tu tezu je Sud EU-a razvio u predmetu *Lütticke*⁹². Nadalje, Sud EU se u predmetu *Kampffmeyer*⁹³ osvrće na diskreciju koju uživa Komisija. U korist pojedinaca - oštećenika ide činjenica da – (ako) je Komisija usvojila formalnu mjeru kojom odobrava nacionalnu mjeru ili postupanje suprotno pravu EU. No, kako bi se izbjegla situacija da oštećenik bude nedovoljno ili prekomjerno (dvostruko) oštećen od strane nacionalnog suda i Suda EU-a za istu štetu, pravilo je da Sud EU-a neće odlučivati po tužbi sve dok ne bude dostavljena konačna odluka nacionalnog suda o visini štete. Stav Suda EU je da će čekati odluku o naknadi štete od strane nacionalnog suda. Dakle, sukladno odluci Suda EU-a u predmetu *Kampffmeyer*, jasno je da EU može biti odgovorna za štetu (skupa uz državu članicu) ako je autorizirala mjeru nacionalnih vlasti suprotnu pravu EU.

89 Vidi predmete: *Innova Privat-Akademie v. Komisija*, T-273/01, EU:T:2003:78, t. 23., i predmet *DLD Trading v. Council*, T-146/01, EU:T:2003:344, t. 71. (uložena je žalba, vidi veza: C-80/04 P).

90 Čl. 340 st. 3 UFEU: "Neovisno o stavku drugom, Europska središnja banka je, u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica, dužna naknaditi svaku štetu koju ona ili njezini službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti."

91 Vidi čl. 256 UFEU

92 Vidi predmet: *Alfons Lütticke GmbH and Others v. Commission of the European Communities*, 4/69, EC-LI:EU:C:1971:40.

93 Vidi predmet: *Firma E. Kampffmeyer and others v. Commission of the EEC*, 5,7,13-24/66, EU:C:1967:31.

6.5. Uvjeti odgovornosti EU za štetu

Da bi postojala izvanugovorna odgovornost Unije za štetu zbog nezakonitog postupanja njenih institucija, mora se kumulativno ispuniti nekoliko uvjeta. Prije svega postupanje institucije mora biti nezakonito; potom mora nastati šteta za pojedinca te mora postojati uzročna veza.⁹⁴ Ukoliko izostane jedan od uvjeta, Sud neće dalje ispitivati ostale.⁹⁵ Također Sud nije dužan ispitivati postojanje uvjeta određenim redosljedom.⁹⁶

6.6. Diskrecija institucije čije je djelovanje dovelo do povrede

Sud ima različiti pristup ovisno o tome je li odnosno tijelo imalo diskreciju ili ne. U situaciji kada tijelo nije imalo diskreciju, Sud za postojanje izvanugovorne odgovornosti zahtijeva nezakonitost u postupanju, nastanak stvarne štete i uzročnu vezu.⁹⁷

Kada je neka institucija imala smanjenu diskreciju ili je uopće nije imala, sama povreda prava Unije može biti dovoljna da se utvrdi postojanje dovoljno ozbiljne povrede.⁹⁸

Ukoliko je tijelo imalo diskreciju, onda je presudno to je li institucija Unije očito i teško povrijedila granice svoje diskrecije.⁹⁹ No, presudno za utvrđivanje odgovornosti je postojanje "dovoljno ozbiljne povrede". Stav Suda EU je da se odgovornost Unije i država članica za štetu moraju paralelno razvijati pa primjenjuje iste kriterije.

Upravo se u prvome hrvatskom predmetu pred Sudom EU (konkretno pred Općim sudom) postavilo pitanje je li Komisija prekoračila granice svojih ovlasti. Radi se o predmetu *Šumelj i drugi protiv Europske unije*.¹⁰⁰ Tužitelji su javni ovršitelji koji tuže EU zbog povreda članka 36. Ugovora o pristupanju (Priloga VII točka 1.) te povrede relevantnih odredbi Povelje o temeljnim pravima EU. Prema zadnjim informacijama u trenutku pisanja rukopisa održana je glavna rasprava pred Općim sudom. Nesumnjivo je da Komisija uživa diskreciju tijekom pregovora, no je li istu prekoračila, ocijenit će

94 Vidi predmete: *Oleifici Mediterranei/EEZ*, EU:C:1982:318, t. 16. i *Beamglow/Parlament i dr.*, T-383/00, EU:T:2005:453, t. 95. Vidi također noviji predmet: *Christoph Klein v. European Commission*, C-309/10, EU:C:2015:252, presuda od 21. siječnja 2014. (nije još objavljen).

95 Vidi predmete: *Koinopraxia Enóseón Georgikon Syntetairismon Diacheirisíseós Enchorion Proïonton Syn. PE (KYDEP) v. Council of the European Union and Commission of the European Communities.*, C-146/11, EU:C:1994:329 t. 81., i presudu Općeg suda u predmetu: *Förde-Reederei GmbH v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, T-170/00, EU:T:2002:34str. II-515., t. 37.

96 Vidi predmet: *Arnaldo Lucaccioni v. Commission of the European Communities*, C-257/98 P, EU:C:1999:402, t. 13. (žalba na odluku u predmetu T-165/95).

97 Vidi predmet: *Oleifici Mediterranei*, op.cit., t. 16.

98 Vidi predmet: *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v Commission of the European Communities*, C-352/98 P, EU:C:2000:361, t. 43. i 44.

99 Vidi predmet: *Holcim (Deutschland) AG v. Commission of the European Communities*, C-282/059, EU:C:2007:226

100 Vidi predmet: *Ante Šumelj i drugi v. Europske unije*, T-546/13 od od 16.10.2013. (postupak u tijeku).

sam Opći sud. Ovdje je nadalje sporno i to što su se činjenice dogodile prije stupanja u članstvo u EU. No da je Opći sud htio odbaciti predmet *ratione temporis*, onda bi već to učinio odmah po zaprimanju tužbe, i ne bi se upuštao u postupak. Ne bi se usudili prejudicirati ishod spora.

6.7. Odgovornost države članice za štetu koju počine njeni sudovi

Općepoznat je problem dugotrajnosti postupka pred EU sudovima. No u 2014. zamijećen je velik broj tužbi za naknadu štete podnesenih Općem sudu zbog dugotrajnosti postupka. Nameće se pitanje može li EU biti odgovorna za štetu koju počine njeni sudovi? Sud je u predmetu *Köbler* potvrdio da je država odgovorna za štetu koju počine njeni sudovi u primjeni prava EU-a. No, nakon što je otvorio vrata mogućnosti naknade štete, Sud ih je odlučio odmah i "pritvoriti" tako što je nametnuo stroge uvjete pod kojim će naknada biti dosuđena. Uvjeti su isti kao u *Francovich* s time da bi povreda bila dovoljno ozbiljna mora se raditi o namjernoj pogrešci suda zadnje instance kojom je on ozbiljno povrijedio europsko pravo.¹⁰¹ To je vrlo teško dokazati.

Sud je počeo dosuđivati naknadu štete povodom žalbe stranaka na odluku Općeg suda. U nekim predmetima žalitelji su tražili da Sud poništi odluku Općeg suda iz razloga dugotrajnosti postupka. Sud je to odbio osim ukoliko žalitelj dokaže kako je dugotrajnost postupka utjecala na sam ishod postupka.¹⁰² S vremenom je Sud otklonio pružati ovakav način satisfakcije i upućuje na podnošenje zasebne tužbe za naknadu štete koja je u isključivoj nadležnosti Općeg suda. Dakle, imamo sada situaciju da se tužba za naknadu štete podnosi Općem sudu protiv njega samoga što je vrlo neobična situacija.

U predmetu *Kendrion*¹⁰³ Sud je zaključio da su postupci vođeni pred Općim sudom povrijedili pravo na suđenje u razumnom roku koje strankama dodjeljuje Povelja o temeljnim pravima EU. Sud također navodi da je povreda tog prava dovoljno ozbiljna pa stoga može biti temelj za odgovornost Unije za štetu koja je njome prouzročena. No, u pogledu zahtjeva za naknadom štete iskazanim u žalbi, Sud je zaključio da zahtjev usmjeren na ostvarivanje popravljivanja štete koju je Opći sud prouzročio nepoštovanjem razumnog roka za suđenje ne može biti podnesen izravno Sudu u okviru žalbe, nego se mora podnijeti samom Općem sudu u obliku zasebne tužbe radi naknade štete. Tužitelj je potom podnio tužbu za naknadu štete protiv EU zastupane po Sudu EU-a i zatražio od Općeg Sudu EU-a, da naloži isplatu naknade imovinske štete u iznosu od 2.308.463,98 eura.¹⁰⁴

Sud EU-a je iznio prigovor dopuštenosti tužbe i predložio da Opći sud: a) odbaci tužbu jer je promašena pasivna legitimacija jer bi EU trebala zastupati Komisija, a ne

101 Vidi predmet: *Köbler*, op.cit., bilj. 20, , t. 53.

102 Vidi predmet: *Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland GmbH v. Commission of the European Communities*, C-385/07 P, EU:C:2009:456, t. 193. (ovo je žalba na odluku u predmetu T-151/01).

103 Vidi predmet : *Kendrion NV v. European Commission*, C-50/12 P, EU:C:2013:771 (ovo je žalba na odluku u predmetu T-54/06).

104 Vidi predmet: *Kendrion v. Court of Justice of the European Union*, T-479/14 (u postupku).

Sud EU ili b) ukoliko Opći sud dopusti tužbu, da onda zatraži da na mjesto Suda EU-a stupi Komisija. Opći sud je otklonio tu mogućnost i ocijenio tužbu dopuštenom uz obrazloženje da se tužba protiv EU podnosi zapravo protiv konkretne institucije koja je počinila štetu. Ovdje je to Sud EU kao institucija i tužba je onda ispravno postavljena odnosno "pogođena" je pasivna legitimacija.¹⁰⁵ Povredu je zapravo počinio sam Opći sud ali on nije institucija EU-a već samo jedan od sudova u sastavu Suda EU. U slučaju da Sud EU uloži žalbu na odluku Općeg suda, tada će o žalbi odlučivati Sud. Ne želimo prejudicirati odluku Općeg suda, ali situacija je više nego neobična. Opći sud odlučuje o tužbi za naknadu štete zbog povrede koju je on sam počinio. Teško je očekivati da bi Opći sud išao sam protiv sebe, no postoji odluka Suda kojom je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku i ne može ju zanemariti. Ostaje nam pričekati ishod postupka.

¹⁰⁵ Vidi: Nalog od 6. siječnja 2015. u predmetu *Kendrion v European Union*, T-479/14.

7. Postupak za davanje mišljenja

7.1. O nadležnosti Unije da sklapa međunarodne sporazume

EU od Ugovora iz Lisabona ima izričitu pravnu osobnost, tj. međunarodnopravni subjektivitet, koji podrazumijeva i ovlast sklapanja međunarodnih sporazuma s trećim državama ili međunarodnim organizacijama (tzv. *Ius contrahendi*). Temeljem tzv. teorije presumiranog subjektiviteta, Unija je i ranije (prije Lisabona) zaključivala međunarodne sporazume. Ako Unija sklapa međunarodni sporazum koji istodobno obuhvaća pitanja iz njezine nadležnosti, ali i pitanja nad kojima su ovlasti zadržale države članice radi se o tzv. mješovitom sporazumu.¹⁰⁶

Međunarodni sporazumi koji vezuju Uniju dio su pravnoga poretka EU, te se tumače i provode u skladu s načelima tog pravnog poretka, a za njihovo je tumačenje ovlašten Sud EU-a, konkretno Sud.

Članak 218 UFEU uređuje postupak sklapanja sporazuma između Unije i trećih država ili Unije i međunarodnih organizacija. Nas ovdje ne zanima sama procedura sklapanja takvih ugovora već ćemo se u nastavku usredotočiti na ovlast Suda da daje mišljenje o nacrtu međunarodnog sporazuma.

7.2. Tko može zatražiti mišljenje Suda?

Ovlaštenici na podnošenje zahtjeva za (savjetodavno) mišljenje Suda navedeni su u čl. 218 st. 11. UFEU koji propisuje sljedeće:

„Država članica, Europski parlament, Vijeće ili Komisija mogu pribaviti mišljenje Suda o tome je li predviđeni sporazum u skladu s Ugovorima. Ako je mišljenje Suda negativno, predviđeni sporazum može stupiti na snagu samo ako se izmijeni ili ako se revidiraju Ugovori.“

7.3. Posljedice negativnog mišljenja Suda

Zahtjev Sudu se podnosi prije sklapanja samoga ugovora. Sud ne postupa nikada *ex officio*. Odluka Suda je obvezatna, ali države članice mogu izmijeniti odluku Suda na način da izmijene osnivački ugovor.¹⁰⁷

Zbog aktualnosti, mi ćemo se ovdje usredotočiti na jedan konkretan predmet: negativno mišljenje Suda o nactu ugovora o pristupanju Unije Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda od 18. prosinca 2014.

¹⁰⁶ Kao forma razvili su se u praksi i nisu bili predviđeni Osnivačkim ugovorom. Mješoviti sporazum istodobno sklapaju Unija i svaka od njenih država članica. Stupa na snagu kada ga u ime Unije ratificira Vijeće ministara (i Europski parlament) te svaka država članica u skladu s vlastitim ustavnim poretkom predviđenom procedurom sklapanja međunarodnih sporazuma.

¹⁰⁷ Vidi čl. 300. st. 6. UFEU.

7.4. Mišljenje Suda o pristupanju Unije Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

Mi nećemo ovdje ulaziti u samu srž mišljenja i razloge na kojima Sud temelji svoje mišljenje već nas prvenstveno zanima postupak pred Sudom. No prije nego se upustimo u analizu postupanja Suda u ovome predmetu, smatramo nužnim dati nekoliko općih informacija o odnosima EU i Vijeća Europe.

7.4.1. Odnosi Unije i Vijeća Europe

U čl. 220 UFEU se određuje:

1. *Unija uspostavlja odgovarajuće oblike suradnje s tijelima Ujedinjenih naroda i njihovim specijaliziranim agencijama, Vijećem Europe, Organizacijom za sigurnost i suradnju u Europi i Organizacijom za gospodarsku suradnju i razvoj. Unija također, ako je to primjereno, održava takve odnose s drugim međunarodnim organizacijama.*
2. *Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i Komisija provode ovaj članak.*

Poveznica između Vijeća Europe i Unije leži u činjenici preklapanja članstva¹⁰⁸ te *rationae materiae* u pitanjima zaštite ljudskih prava. Značajan korak u suradnji je Memorandum o razumijevanju između Vijeća Europe i Unije¹⁰⁹ kojim je stvoren institucionalni okvir za osnaženje suradnje u pitanjima od zajedničkog interesa (demokracija, ljudska prava, vladavina prava itd.). Tim je memorandumom Vijeću Europe priznata uloga glavnog aktera za određivanje standarda zaštite ljudskih prava. Dogovoreno je da će mjerodavne norme prava Vijeća Europe biti citirane u relevantnim EU dokumentima. Također je naglašena važnost što skorijeg pristupanja Europske unije Konvenciji. To bi pridonijelo jedinstvu u zaštiti ljudskih prava. No, tu treba istaknuti kako je ova ideja prisutna već više od dva desetljeća. Nacrt ugovora o pristupanju postojao je već 1994. godine, ali je Sud EU-a dao negativno mišljenje 28. ožujka 1996.¹¹⁰ U obrazloženju Suda je stajalo da EZ nema ovlast pristupiti Konvenciji jer UEZ ne predviđa ovlasti Unije za donošenje propisa ili sklapanje međunarodnih sporazuma na području ljudskih prava. Da bi se ostvarila ideja pristupanja, prema stajalištu Suda nužno je bilo mjenjati sam Ugovor, ali i Konvenciju.

7.4.2. Pravna osnova za pristupanje

Od negativnog mišljenja Suda iz 1996., stvari su se bitno promjenile. Unija je 2000. godine usvojila svoju vlastitu Povelju o temeljnim pravima koja je stupila na snagu kao sastavni dio Lisabonskog ugovora.

¹⁰⁸ Sve države članice Unije ujedno su i članice Vijeća Europe i potpisnice Konvencije.

¹⁰⁹ Vidi: Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union, dostupan na http://ec.europa.eu/justice/international-relations/files/mou_2007_en.pdf (pristup 30.11.2015.)

¹¹⁰ Vidi: Mišljenje Suda 2/94 od 28. ožujka 1996., EU:C:1996:140

Dopunjen je i izmjenjen i čl. 6 UEU, koji danas glasi:

1. *Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima od 7. prosinca 2000., kako je prilagođena u Strasbourgu 12. prosinca 2007., koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori. Odredbama Povelje ni na koji se način ne proširuju nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima. Prava, slobode i načela Povelje tumače se u skladu s općim odredbama glave VII. Povelje kojima se uređuje njezino tumačenje i primjena, uzimajući u obzir objašnjenja iz Povelje kojima se određuju izvori tih odredaba.*

2. *Unija pristupa Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. To pristupanje ne utječe na nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima.*

3. *Temeljna prava, kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije*

Sačinjen je i poseban Protokol na čl. 6. st. 2. "Protokol o pristupanju Europske unije Konvenciji" koji detaljnije navodi kakve "garancije" takav sporazum o pristupanju mora sadržavati kao i posebna Deklaracija.

Što se pak tiče eventualnih smetnji na strani samog Vijeća Europe, one su otkonjene protokolom broj 14 koji je stupio na snagu još 2010. U čl. 17 Protokola mijenja se i dopunjuje čl. 59 Konvencije. U potpuno novom st. 2 čl. 59. se navodi: "Europska unija može pristupiti Konvenciji."

Formalno gledajući, uklonjene su sve zapreke za pristupanje. Na preporuku Komisije Vijeće je 4. lipnja 2010. usvojilo odluku o odobravanju otvaranja pregovora za sporazum o pristupanju. Komisija je određena kao pregovarač. Pregovori su 5. travnja 2013. rezultirali dogovorom o nacrtima instrumenata za pristupanje.

7.5. Postupak pred Sudom

Komisija se 4. srpnja 2013. obratila Sudu kako bi pribavila njegovo mišljenje o sukladnosti nacrta sporazuma s pravom Unije, u skladu s člankom 218. st. 11. UFEU-a. Činilo se kako se stvari odvijaju u dobrom smjeru, no 18. prosinca 2014. Sud je dao negativno mišljenje. U postupku je interveniralo čak 24 države članice, Vijeće EU i Parlament.¹¹¹ Zahtjev za donošenje mišljenja izraz je, naime, legitimne brige institucija

111 Sudu su svoja pisana ili usmena očitovanja na raspravi iznijele belgijska, bugarska, češka, danska, njemačka, estonska vlada, irska, grčka, španjolska, francuska, talijanska, ciparska, latvijska, litavska, mađarska, nizozemska, austrijska, poljska, portugalska, rumunjska, slovačka, finska, švedska vlada i vlada Ujedinjene Kraljevine kao i Parlament i Vijeće. Sve navedene države članice i institucije u biti zaključuju da je nacrt sporazuma u skladu s Ugovorima i u velikoj se mjeri priklanjaju ocjeni Komisije.

o kojima je riječ da se upoznaju s opsegom nadležnosti Unije i država članica prije donošenja odluke o dotičnom sporazumu. Mišljenje je vrlo kompleksno i otvara brojna pitanja. Detaljna analiza ovoga mišljenja izašla bi iz okvira ovoga dijela knjige koji se prvenstveno bavi postupcima pred Sudom. No u nastavku analiziramo sam tijek postupka do donošenja negativnog mišljenja.

Sud je najprije ocjenjivao dopuštenost samog zahtjeva Komisije, naročito iz razloga jer je bilo prigovora o nedopuštenosti. Sud ističe da je potrebno da raspolaže dovoljnim informacijama o samom sadržaju tog sporazuma. S obzirom da je Komisija dostavila nacрте instrumenata pristupanja o kojima su pregovarači već postigli načelan dogovor, svi ti instrumenti daju dovoljno potpun i precizan okvir o detaljima prema kojima se treba provesti predviđeno pristupanje i stoga Sudu omogućuju da ocijeni sukladnost tih nacрта s Ugovorima. Zahtjev je dakle dopušten.¹¹²

Sud je i sam priznao da više nema formalnih zapreka pristupanju i da su one otklonjene Lisabonskim ugovorom.¹¹³ Sud dalje ističe da bi taj ugovor o pristupanju imao pravnu narav međunarodnog ugovora i kao takav bi obvezivao Uniju i njene države članice te bio dijelom prava EU-a. Unija bi kao i svaka druga visoka ugovorna strana Konvencije postala nadležna kontroli od strane Europskog suda za ljudska prava. Dosada sve "pozitivno", ali onda Sud nakon detaljne analize nacрта sporazuma dolazi do zaključka da:

"Sporazum o pristupanju Europske unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda nije u skladu s člankom 6. stavkom 2. UEU-a ni s Protokolom EU (br. 8) koji se odnosi na članak 6. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji o pristupanju¹¹⁴ Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda."

Kao što je već istaknuto, nećemo se upuštati u razloge koje je Sud naveo u prilog svoga mišljenja niti u one razloge koji možda stoje iza ovoga, a nisu izrijeком navedeni u samome mišljenju. Za kraj bismo istaknuli da bez obzira na probleme oko formalnog pristupanja Unije Konvenciji, Sud EU se već desetljećima poziva na Konvenciju i praksu Europskog suda za ljudska prava i nema sumnje da će tako i nastaviti. Na čitatelju ovih redaka je da dalje sam istraži razloge koji su formalno i stvarno doveli do ovakve negativne odluke (mišljenja) Suda.

112 Vidi: Mišljenje Suda 2/13, od 18. prosinca 2013., EU:C:2014:2454, t. 144-152.

113 Ibid., t. 153-177.

114 Ibid., t. 258.

Popis kratica

Komisija = Europska komisija

UFEU = Ugovor o funkcioniranju EU

UEZ = Ugovor o europskoj zajednici

UEU = Ugovor o europskoj uniji

OJ = Official Journal (Službeni list EU)

NO = Nezavisni odvjetnik

Bibliografija:

- Arnall, A., Judicial architecture or judicial folly? The challenge facing the European Union, *ELRev.* 24/1999, str. 516-524
- Arnall, A., *The European Union and its Court of Justice* (second edition), Oxford University Press, 2006.
- Arnall, A., Refurbishing the judicial architecture of the European Community, *ICLQ*, 43/1994, str. 296-316
- Beck, G., *The legal reasoning of the Court of Justice of the EU*, Hart publishing, Oxford, 2012
- Bobek, M., *Selecting Europe's Judges: A Critical Review of the Appointment Procedures*, OUP, 2015.
- Brown, L. N.; Kennedy, T., *Brown & Jacobs: The Court of Justice of the European Communities*, Sweet & Maxwell, 2000.
- Claes, M., *The National Courts' mandate in the European Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2006.
- Craig, P., De Burca, G., *EU Law, Text, Cases and Materials*, Fourth edition, Oxford, 2008.
- Čapeta, T., Rodin, S., *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, Zagreb 2010.,
- Čapeta, T., Đurđević, Z., Goldner Lang, I., Lapaš, D., Mataija, M., Perišin, T., Podoljak, R., Rodin, S., Selanec, G., Vasiljević, S., *Reforma Europske unije - Lisabonski ugovor*, NN, Zagreb, 2009.
- Čapeta, T., *Sudovi Europske unije – Nacionalni sudovi kao europski sudovi*, IMO, Zagreb, 2002.
- Duić, D.; Mohay, Á.; Petrašević, T., *Predstavljanje i mogućnosti regija unutar Europske Unije u Pravo – regije – razvoj*, Vinković, M., Župan, M. (ur.), Pečuh-Osijek, 2013., str. 17-41
- Hartley T.C., *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004
- Leanarts, K.; Dirk, A., *Procedural Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, London, 1999.

- Meškić, Z., Samardžić, D., Pravo Evropske unije I, Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), Sarajevo, 2012.
- Omejec, J., Vijeće Europe i Europska unija, Institucionalni i pravni okvir, Novi informator, Zagreb, 2008.
- Petrašević, T., Duić, D., Međunarodnopravni subjektivitet EU, Pravni vjesnik (0352-5317) 26 (2010), 1; 53-73
- Petrašević, T., Prethodni postupak pred Sudom EU, Pravni fakultet, Osijek, 2014.,
- Slaughter, Anne-Marie, Stone Sweet, Alex, Weiler (eds.) Joseph, The European Courts and national courts, Hart publishing, Oxford, 1998.,
- Trybus, M, Rubini, L. (eds.), The Treaty Of Lisbon And The Future Of European Law And Policy, Edward Elgar Publishing, 2012.
- Vasiliki K., Skoutaris, N., Tzevelekos, V. (eds.), The EU Accession to the ECHR, Hart publishing, Oxford, 2014.

Glava II

Igor Vuletić

PRAVO EU U KAZNENOM I KAZNENOM PROCESNOM PRAVU

1. Određenje temeljnih pojmova

Prije nego prijedemo na izlaganja o utjecaju kaznenog prava Europske unije (dalje: EU) na materijalnopravne i procesnopravne sustave država članica, potrebno je odrediti temeljne pojmove koji će se koristiti u daljnjem tekstu. Najprije je potrebno razgraničiti pojmove europskog kaznenog prava i kaznenog prava EU.

Europsko kazneno pravo je širi pojam koji se upotrebljava za označavanje različitih sadržaja. Pod tim pojmom ćemo, za potrebe ovog rada, podrazumijevati s jedne strane *kazneno pravo Vijeća Europe* – koje tvore konvencije i pripadajući sporazumi te odluke Europskog suda za ljudska prava – i s druge strane kazneno pravo koje se razvija u okviru EU. Sukladno tome, **kazneno pravo EU** shvatit ćemo kao užu pojam od europskog kaznenog prava.¹ Kazneno pravo EU je skup pravnih normi donesenih s ciljem harmonizacije nacionalnih kaznenopravnih sustava na području EU. Pritom, kaznenopravne sustave treba shvatiti u širem smislu tako da obuhvate problematiku kaznenog materijalnog, procesnog i izvršnog prava.

Treba naglasiti kako u okvirima EU na supranacionalnoj razini nije donesen nekakav univerzalni kazneni zakon koji bi bio izravno primjenjiv u državama članicama. Za sada su još uvijek glavni i najvažniji instrument utjecaja direktive Europske komisije (dalje: Komisija), no za njih je potrebno implementacijsko zakonodavstvo. Ipak, postoji snažna tendencija k stvaranju jednog takvog univerzalnog zakona u bližoj budućnosti pa neki autori smatraju to tek „pitanjem vremena“.²

Kazneno pravo EU ima dodirnih točaka s **međunarodnim kaznenim pravom**. Potonje, ako se shvati u najširem mogućem značenju, obuhvaća svaki oblik kaznenog prava koji ima „međunarodni kontekst“, u što se svrstavaju i različiti oblici supranacionalnih prava poput EU.³ Stoga možemo reći da je kazneno pravo EU, kao regionalno pravo, sastavni dio međunarodnog kaznenog prava u širem smislu.

Kazneno pravo EU ne treba miješati s **transnacionalnim kaznenim pravom**. Transnacionalno kazneno pravo obuhvaća norme nacionalnog prava koje se odnose na primje-

1 Tako i Berislav Pavišić, *Kazneno pravo Vijeća Europe, Izvori – komentari – praksa, Golden marketing – Tehnička knjiga*, Zagreb, 2006., str. 14 – 16.

2 Usp. npr. Helmut Satzger, *International and European Criminal Law*, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012., § 5., rub. br. 2.

3 Ibid, § 2., rub. br. 1 – 3.

nu kaznene vlasti na kaznena djela s obilježjem inozemnosti.⁴ Odredbe transnacionalnog kaznenog prava su odredbe unutarnjeg poretka svake države. Za razliku od toga, kazneno pravo EU je prvenstveno supranacionalnog karaktera.

Kazneno se pravo EU sastoji od dvije razine pravnih pravila. Prvu razinu sačinjavaju osnivački ugovori i opća načela prava. Ta pravila nazivaju se još i primarnim pravom. Drugu razinu čine pravni akti institucija (uredbe, direktive i odluke koje mogu biti opće i pojedinačne), međunarodni ugovori i sudska praksa Suda EU. Ta se pravila nazivaju sekundarnim pravom. U nastavku ćemo ukratko prikazati kronološki razvoj suradnje u kaznenopravnim stvarima na području EU. Potom ćemo u osnovnim crtama opisati načine na koje primarno i sekundarno pravo EU utječu na nacionalne sustave kaznenog materijalnog i kaznenog procesnog prava država članica, uz poseban osvrt na hrvatski kaznenopravni sustav.

4 Usp. Robert Cryer/Hakan Friman/Darryl Robinson/Elizabeth Wilmschurst, *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, 2nd edition, Cambridge University Press, 2010., str. 6.

2. Kronološki razvoj suradnje u kaznenopravnom području: od početaka do Lisabona

Počeci suradnje u kaznenopravnim stvarima između zapadnoeuropskih država datiraju još iz 1975. godine. Te je godine održan sastanak Europskog vijeća (dalje: EV) na kojem je ustanovljen svojevrsan forum za borbu protiv kriminala, nazvan **TREVI** (engl. *Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International*). TREVI je okupljao ministre pravosuđa i unutarnjih poslova država članica tadašnje Europske zajednice (dalje: EZ) sa svrhom međusobne suradnje i pomoći u različitim operativnim pitanjima i djelovao je sve do 1993. i stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta. Kao daljnji korak u unapređivanju kaznenopravne suradnje treba spomenuti **Sporazum iz Schengena** 1985. te **Schengensku konvenciju** iz 1990.⁵ Ti dokumenti također predstavljaju napor država u produbljanju operativne suradnje u području borbe protiv kriminala.

Prvi dokument koji je ovu materiju uredio na sustavan način je već spomenuti Ugovor iz Maastrichta (dalje: UEU (Maastricht)). Njime je uspostavljena EU kao nadnacionalna tvorevina, čija se arhitektura temelji na tzv. tri stupa, na način da su već postojećoj EZ dodana još dva stupa. Pritom je za naša izlaganja bitan treći stup, koji je posvećen policijskoj i pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima. Taj stup je bio specifičan po tome što na njega nisu bile proširene supranacionalne ovlasti EU. Takvo rješenje bilo je logična posljedica otpora koje su države članice pružale spram ideje o uspostavljanju supranacionalnosti u području policijske i pravosudne suradnje, smatrajući to pitanjem državnog suvereniteta.⁶

U okviru trećeg stupa, UEU je predvidio tri moguća instrumenta pravnog utjecaja na države članice: zajednička stajališta, zajedničke akcije i konvencije. No, ti instrumenti u praksi nisu bili dovoljno učinkoviti. To je posebno došlo do izražaja kod konvencija, čiji je proces stupanja na snagu bio vrlo trom i koje su države članice nerijetko odbijale ratificirati. Iz tih je razloga **Ugovor iz Amsterdama** (dalje UEU (Amsterdam)), koji je stupio na snagu 1999. godine, uveo okvirnu odluku kao poseban instrument trećeg stupa. Okvirna odluka je bila slična direktivi utoliko što se njome mogla državi nametnuti obveza usklađivanja određenih odredbi nacionalnog prava. Ipak je postojala značajna razlika koja se sastojala u tome što okvirna odluka nije mogla imati izravan učinak na nacionalna zakonodavstva, što je u određenoj mjeri relativiziralo njenu učinkovitost. Jedna od najpoznatijih okvirnih odluka je ona o **europskom uhidbenom nalogu** (v. kasnije pod 4.). Okvirne odluke nisu regulirale samo pitanja kaznenog procesnog, nego i kaznenog materijalnog prava (primjerice, u području pranja novca, trgovine ljudima, cyber-kriminaliteta itd.). Valja napomenuti i da je UEU Amsterdam suzio područje trećeg stupa samo na policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, dok su ostali oblici suradnje u području pravosuđa prebačeni u prvi (supranacionalni) stup.

5 Schengenski sporazum je pravni temelj za postupno ukidanje unutarnjih graničnih kontrola među državama potpisnicama i uvođenje slobode kretanja za sve fizičke osobe – državljane država potpisnica Sporazuma, tj. država članica Europske unije ili trećih zemalja. Schengenska konvencija uspostavlja mjere i jamstva za provedbu slobode kretanja osoba. Schengenski sporazum i Konvencija, zajedno s deklaracijama, odlukama i drugim aktima koji se odnose na slobodu kretanja, nazivaju se još i schengenski *acquis*.

6 Vidi: Helmut Satzger, *International and European Criminal Law*, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012., § 5., rub. br. 6

Službeni prijedlog **Ustava za Europu** iz 2004. godine predstavlja prvi konkretan pokušaj spajanja stupova i objedinjavanja tekstova osnivačkih ugovora u jedan cjeloviti tekst. Taj je pokušaj, međutim, propao na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj 2005. Nakon toga, uslijedio je **Reformski ugovor iz Lisabona**, koji je potpisan 2007., a stupio na snagu 2009. godine (dalje: Lisabonski ugovor). Tvorcima Lisabonskog ugovora odustali su od ideja o „ustavnom karakteru“ tog dokumenta, ali su ipak proveli najvažniju misao iz Ustava za Europu – ukinuli su podjelu na stupove i uspostavili jedinstveni pravni poredak, a odredbe o policijskoj i pravosudnoj suradnji uklopili u preimenovani **Ugovor o funkcioniranju EU** (dalje UFEU).⁷

Novi režim donio je značajnije promjene u kaznenopravnom području. Legislativni instrumenti svedeni su isključivo na *uredbe* i *direktive*. Uredbe imaju izravan učinak u državama članicama te, u tom smislu, tvore supranacionalno pravo. S druge strane, direktive u pravilu nemaju izravan učinak, nego zahtijevaju implementaciju u nacionalna zakonodavstva. No, ako je bezuspješno protekao rok za implementaciju, direktiva može proizvoditi tzv. izravne vertikalne učinke. S obzirom da je, kako smo napomenuli, područje policijske i pravosudne suradnje sada smješteno u okvire UFEU-a, proizlazi da je i u području kaznenog materijalnog i procesnog prava moguće donošenje uredbi koje bi bile izravno primjenjive.⁸ No, ta mogućnost je zasad samo teoretske prirode te se u praksi donose isključivo direktive (o tome više pod 3. i 4.). Kada bi se u budućnosti počela primjenjivati, ona bi značila da bi počinitelj mogao biti osuđen izravno na temelju europske norme (europskog kaznenog djela), bez obzira na eventualno nesuglasje s nacionalnim zakonodavstvom.⁹ Moramo primijetiti da bi takva situacija ozbiljno dovela u pitanje načelo zakonitosti na način kako ga shvaćamo u kontinentalnim sustavima kaznenog materijalnog prava. Stoga je realnije i u (bližoj) budućnosti očekivati da u ovoj materiji i dalje dominiraju direktive. Njima se nastoji ostvariti usklađivanje ili harmonizacija nacionalnih kaznenopravnih sustava, o čemu ćemo više govoriti u nastavku.

7 U pitanju je raniji Ugovor o EZ.

8 Tako i Helmut Satzger, *International and European Criminal Law*, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012., § 5., rub. br. 8.

9 Ibid.

3. Utjecaj kaznenog prava EU na kazneno materijalno pravo država članica

Prije nego otpočnemo govoriti o konkretnim oblicima utjecaja kaznenog prava EU na opći i posebni dio kaznenog materijalnog prava država članica, moramo se osvrnuti na načelno pitanje: u kojoj je mjeri takav utjecaj uopće moguć? To pitanje se nameće s obzirom da se ovlast propisivanja kaznenih djela i za njih predviđenih sankcija tradicionalno svrstava u područje kroz koje se manifestira suverenost svake države. U nastavku ćemo najprije iznijeti glavne značajke normativnog okvira u ovom području, uspostavljenog Lisabonskim ugovorom, a zatim ćemo govoriti u konkretnim oblicima utjecaja na opći i posebni dio.

3.1. Normativni okvir

Kako smo već i napomenuli, nadnacionalne ovlasti EU sastoje se u mogućnosti donošenja obvezujućih direktiva, koje ipak nisu izravno primjenjive nego zahtijevaju prethodnu implementaciju u nacionalna zakonodavstva. Naime, direktiva može imati neposredan učinak samo u tzv. vertikalnim odnosima. To su odnosi između države i pojedinaca. S obzirom da kaznenopravne direktive obično zahtijevaju od države da regulira sankcioniranje ponašanja pojedinaca, odnosno nameće im određenu obvezu, kažemo da one tada reguliraju tzv. obrnute vertikalne odnose. To ujedno znači da takve direktive nikada ne mogu imati neposredan učinak, a ni nacionalni sudovi ih ne mogu koristiti za tumačenje odredbi kaznenog zakona na štetu okrivljenika.¹⁰ No, to vrijedi samo za situacije u kojima se određeno ponašanje zabranjuje pojedincima, no ne i u situacijama u kojima se država obvezuje na određena postupanja prema pojedincima.

Cilj ovog sustava je harmonizacija nacionalnih zakonodavstava kako bi se postigla veća učinkovitost u borbi protiv kriminala,¹¹ a posebice protiv pojedinih pojava oblika na koje EU stavlja poseban naglasak. Taj cilj je vidljiv i iz uvodnih odredaba V. poglavlja Lisabonskog ugovora, koje govori o prostoru slobode, sigurnosti i pravde. Tamo je, među ostalim, navedeno i da će EU nastojati osigurati visok stupanj sigurnosti kroz ujednačavanje kaznenih zakona (čl. 67. st. 3. Lisabonskog ugovora).

S obzirom da na prostoru EU trenutno egzistira dvadeset i osam pravnih sustava, koji su međusobno različiti – počevši već od pristupa temeljnim kaznenopravnim načelima, poput načela zakonitosti ili krivnje¹² - jasno je da je stvaranje jedinstvenog nadnacionalnog kaznenog zakona (po uzoru na Rimski statut) u ovom trenutku teško ostvariv cilj. Iz istog bi razloga bilo teško predvidjeti instrumente utjecaja EU na kaznena

10 Vidi: Usp. Zlata Đurđević, Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 15, broj 2/2008, str. 1096.

11 Vidi: André Klip, Towards a General Part of Criminal Law for the European Union u André Klip (ur.), Substantive Criminal Law of the European Union, Maklu, 2011., str. 16.

12 Primjerice, engleski kaznenopravni sustav shvaća ta načela u vrlo relativnom obliku koji nije prihvatljiv kontinentalnim sustavima. Za detalje o engleskom sustavu v. Davor Krapac, Engleski kazneni postupak, Pravni fakultet u Zagrebu, 1995.

prava država članica koji bi imali izravan učinak, kao što je to slučaj u drugim granama prava. Zato je postojeće rješenje u ovom trenutku jedini moguć kompromis između EU i država članica.

Kako bi se u što većoj mjeri ostvarila težnja za učinkovitom borbom protiv određenih vrsta kriminaliteta, EU nastoji svojim direktivama postići kod država članica ujednačeno inkrimiranje točno određenih vrsta ponašanja koja su izričito i navedena u čl. 83. Lisabonskog ugovora. Stoga ne čudi da se većina direktiva iz ovog područja odnosi na materiju posebnog dijela kaznenog prava. Zahvati u općem dijelu će, u pravilu, biti rjeđi zbog već spomenutih značajnih razlika između pojedinih sustava. Ipak, moguće su i direktive iz tog područja, prvenstveno kada se radi o ujednačavanju sustava kaznenopravnih sankcija, zatim propisivanju kažnjivosti pripremljenih radnji i pokušaja, nečinjenja, poticanja ili pomaganja te drugih važnih instituta općeg dijela.¹³

Za materiju kaznenog materijalnog prava svakako je najvažniji **čl. 83.** UFEU (Lisabon). On pruža pravnu osnovu EU da utječe na ujednačavanje prava država članica putem izdavanja obvezujućih direktiva. Taj članak ima dva vrlo važna stavka. Stavkom 1. propisano je sljedeće:

„Europski parlament i Vijeće mogu direktivama donesenim sukladno redovnom zakonodavnom postupku utvrditi minimalna pravila o definiranju kaznenih djela i sankcija u područjima osobito teških kaznenih djela s prekograničnim učincima koji proizlaze iz prirode ili učinka takvih kaznenih djela ili iz posebne potrebe njihova zajedničkog suzbijanja.

Ta su područja kriminala sljedeća: terorizam, trgovanje ljudima i seksualno iskorištavanje žena i djece, nezakonita trgovina drogom, nezakonita trgovina oružjem, pranje novca, korupcija, krivotvorenje sredstava plaćanja, računalni kriminal i organizirani kriminal.“

Ova odredba otvara dva zanimljiva pitanja: što podrazumijeva „definiranje kaznenih djela i sankcija“ te što se konkretno misli pod „minimalnim pravilima“. U pogledu prvog pitanja, možemo konstatirati da definiranje kaznenih djela znači definiranje njihovih bitnih obilježj, tzv. bića. U pogledu sankcija, izričaj čl. 83. očito ide za tim da se direktivama može propisati tip sankcija koje treba predvidjeti za konkretno kazneno djelo. To mogu biti i vrlo detaljne odredbe koje će propisati čak i najmanju i najveću moguću mjeru i sl.¹⁴ Dapače, u prijašnjoj praksi EU bilo je okvirnih odluka koje su čak sadržavale i popis otegotnih i olakotnih okolnosti koje treba uzeti u obzir prilikom odmjerenja kazne za pojedina kaznena djela.¹⁵

Drugo pitanje odnosi se na značenje izraza „minimalna pravila“. Ono zahtijeva nešto više pozornosti. Naime, sporno je može li država članica proširivati zonu kažnjivosti u odnosu na ono što je uspostavljeno konkretnom direktivom. Primjerice, ako direktiva za pojedino kazneno djelo uvijek zahtijeva namjeru, sporno je može li država članica odrediti kažnjivost i za nehaj. Neki autori smatraju da takvo proširenje nije bilo nakana

13 Tako i Zlata Đurđević, op.cit., bilj. 10., str. 1097.

14 Tako i André Klip, op.cit., bilj.11., str. 24.

15 Za detalje vidi: Zlata Đurđević, op.cit., bilj. 10, str. 1097 – 1098.

tvoraca Lisabonskog ugovora.¹⁶ Mi držimo da bi ograničavanje države da proširi zonu kažnjivosti za određena kaznena djela ipak predstavljalo neopravdano ograničavanje državne suverenosti. Stoga je dopušteno proširenje ali ne i sužavanje kaznene zone.¹⁷

Može se postaviti i pitanje je li lista kaznenih djela koja se navode u spomenutoj odredbi taksativna ili egzemplarna. To je dvojbeno zato što je lista iz Ugovora iz Amsterdama bila egzemplarne naravi. Ovdje, ipak, valja zastupati stajalište da se radi o taksativno navedenim kaznenim djelima i to stoga što postoji značajna razlika u postupku eventualnog proširivanja liste u odnosu na postupak koji je bio predviđen za listu prema Ugovoru iz Amsterdama. Naime, čl. 83. st. 1 UFEU (Lisabon) izričito propisuje da Vijeće može donijeti odluku o proširenju liste kaznenih djela samo jednoglasno i uz suglasnost Europskog parlamenta.¹⁸

U st. 2. čl. 83. UFEU, normirana je tzv. funkcionalna kaznenopravna nadležnost Europske Unije. U toj odredbi navodi se sljedeće:

*„Ako se pokaže da je za **osiguranje učinkovite provedbe politike Unije** u području koje podliježe mjerama usklađivanja **bitno približavanje kaznenih zakona i propisa država članica, direktivama se mogu utvrditi minimalna pravila za definiranje kaznenih djela i sankcija na dotičnom području. Te se direktive donose istim redovnim ili posebnim zakonodavnim postupkom koji se primjenjivao za donošenje mjera za usklađivanje o kojima je riječ, ne dovodeći u pitanje čl. 76.**”*

Može se postaviti pitanje je li navedena ovlast iz st. 2. neograničena. Njemački Savezni sud je o tom pitanju zauzeo stajalište da je primjena st. 2. ograničena samo na slučajeve gdje je to nužno kako bi se osigurala učinkovita implementacija politike EU.¹⁹ To stajalište ćemo prihvatiti za potrebe ovog udžbenika.

Naposljetku, čl. 83. st. 3. sadrži vrlo važnu odredbu kojom se državama članicama ostavlja značajan „manevarski“ prostor za neprihvatanje pojedinih direktiva, koje bi bile u suprotnosti s temeljnim načelima njihovog nacionalnog zakonodavstva. Radi se o tzv. emergency brake postupku. Ta odredba glasi:

*Ako član Vijeća smatra da bi nacrt direktive...mogao utjecati na **temeljne elemente njegova kaznenopravnog sustava**, može zatražiti da se nacrt te direktive uputi Europskom vijeću. U tom se slučaju **redovni zakonodavni postupak obustavlja**. Nakon rasprave i u slučaju usuglašenja, Europsko vijeće u roku od četiri mjeseca od tog prekida vraća nacrt Vijeću koje će prekinuti obustavu redovnog zakonodavnog postupka.*

16 Klip smatra da u ovakvim slučajevima logika razmišljanja mora biti ista kao i u drugim granama prava, primjerice u pravu unutrašnjeg tržišta. V. André Klip, op.cit., bilj 11, str. 25.

17 Tako i Zlata Đurđević, op.cit., bilj. 10, str. 1097.

18 Usp. i Ibid, str. 1104.

19 Za više o stajalištu njemačkog Saveznog suda vidi U: Helmut Satzger, op.cit., bilj. 8., § 7, rub. br. 41.

U istom roku u slučaju neslaganja ili ako najmanje devet država članica želi uspostaviti pojačanu suradnju na temelju nacrtu direktive o kojoj je riječ, one u skladu s tim obavješćuju Europski parlament, Vijeće i Komisiju. U tom se slučaju smatra da je ovlaštenje za pokretanje pojačane suradnje... dano i primjenjuju se odredbe o pojačanoj suradnji.“

Ovakva odredba rezultat je političkog kompromisa.²⁰ Može se postaviti pitanje koji su to „temeljni elementi“ nekog kaznenopravnog sustava. Odgovor na to pitanje ovisit će o tumačenju država članica. Primjerice, njemački Savezni sud je istakao načelo krivnje kao jedno od načela koja tvore njemački „ustavni identitet“.²¹ Ako smjestimo ovu raspravu u kontekst hrvatskog kaznenog prava, padaju nam napamet instituti poput zajedničkog zločinačkog pothvata ili zapovjedne odgovornosti koncipirane prema modelu Statuta ICTY-a. Kako se ti instituti kose s temeljnim načelima hrvatskog kaznenopravnog sustava (načelima zakonitosti i krivnje te zahtjevom za postojanjem uzročnosti nečinjenja), i ukoliko bi se pojavila direktiva koja bi tražila implementaciju takvih instituta, ne bi bilo drugog izbora nego aktivirati mehanizam koji je opisan u čl. 83. st. 3.

U drugom dijelu odredbe regulira se procedura za slučaj da se u Vijeću ne uspije postići konzenzus u roku od četiri mjeseca. Tada najmanje devet država može uspostaviti pojačanu suradnju u kojoj druge države ne moraju sudjelovati. Radi se o modelu tzv. klupske suradnje, koji je osmišljen kako bi se spriječile eventualne opstrukcije u uspostavljanju učinkovite kaznenopravne suradnje.²²

3.2. Fragmenti kaznenog prava EU u općem i posebnom dijelu

Kako je već rečeno, u dosadašnjem razvoju EU još nije stvoren supranacionalni kazneni zakon kojim bi se na jedinstven način regulirala kaznenopravna materija na čitavom području Unije. U tom kontekstu vrijedi spomenuti „*Corpus Juris*“, akademsku studiju koju je 1997. godine izradilo osam profesora prava iz različitih država članica EU. To nije službeni dokument, nego znanstveno istraživanje pod pokroviteljstvom Europske komisije. Svrha tog istraživanja nije bila stvaranje novog kaznenog zakona, nego uspostavljanje temeljnih kaznenopravnih načela borbe protiv kaznenih djela na štetu financijskih interesa EU.²³ *Corpus Juris* ima karakter zakonika zato što, osim materijalnih, sadrži i procesne odredbe. Od materijalnopравnih odredbi ovaj dokument sadrži određene institute općeg dijela (pravila o sankcijama, krivnji i zabludama, elementima kaznenog djela, stadijima kaznenog djela te odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela) te ukupno osam kaznenih djela iz posebnog dijela. *Corpus Juris* je odigrao značajnu ulogu u državama članicama jer je poslužio kao model pri donošenju nacionalnih kaznenih zakonodavstava. Na njemu je zasnovana i Zelena knjiga o zaštiti financijskih interesa, kojom se predlaže uvođenje jedinstvenog sustava kaznenih djela

20 Ibid, rub.br. 46.

21 Ibid, rub. br. 48.

22 Vidi: Zlata Đurđević, op.cit., bilj., 10, str. 1088.

23 Detalji o tome mogu se naći na <http://www.euromove.org.uk/index.php?id=13934>; 27. 3. 2015.

na štetu financijskih interesa za čitavo područje EU.²⁴

Usprkos različitosti kaznenopravnih sustava, kroz godine se uspjela razviti prilično bogata i relevantna praksa Suda EU. Također su, od strane tijela EU, donesene različite okvirne odluke i direktive za koje također možemo reći da tvore *korpus* današnjeg kaznenog prava EU. Iz tih izvora mogu se razabrati određeni fragmenti općeg i posebnog dijela, čime EU neizravno usmjerava nacionalna prava država članica. U nastavku ćemo ukratko opisati te fragmente.

3.2.1. Opći dio

Prvi institut općeg dijela, koji zavrjeđuje našu pozornost u opisanom smislu, je **načelo zakonitosti**. Načelo zakonitosti je jedno od temeljnih načela kaznenog prava. Kao što znamo, ono određuje da se nikog ne može kazniti za djelo koje u trenutku počinjenja nije bilo u zakonu određeno kao kazneno djelo, niti mu se može izreći sankcija koja u tom trenutku nije bila propisana zakonom. To je načelo Sud EU-a prepoznao kao sastavni dio europske pravne stečevine u mnogim svojim odlukama. Tako je Sud više puta utvrdio da se kaznena odgovornost ne može zasnivati izravno na direktivi već je potrebna njena implementacija u nacionalni kazneni zakon te da obveza eurokonformne interpretacije nacionalnog prava nikada ne može imati utjecaja na uspostavljanje ili proširenje kaznene odgovornosti. Isto tako, Sud je utvrdio da je načelo obvezne primjene blažeg zakona sastavni dio ustavnopravne tradicije država članica.²⁵

Sljedeći važan institut tiče se tzv. **kaznene vlasti (ius puniendi)**, tj. prava države da primijeni svoje kazneno zakonodavstvo na slučajeve s obilježjem inozemnosti. Taj pojam valja razlikovati od sudbenosti ili jurisdikcije kao procesnopravne kategorije kojom se određuje sudska nadležnost.²⁶ Osnovna je ideja da država članica ne može temeljiti svoju kaznenu vlast isključivo na direktivi, nego je uvijek potrebna i odgovarajuća podloga u nacionalnom zakonodavstvu. U suprotnom, ne bi se poštovalo pravilo da se izravnom primjenom akata EU ne smije uspostavljati ili pooštravati kaznena odgovornost. Dosadašnje okvirne odluke jasno demonstriraju prihvaćanje ustaljenih principa iz nacionalnih zakonodavstava. Tako je **teritorijalno načelo** usvojeno kao osnovno u određivanju kaznene vlasti u mnogim okvirnim odlukama. Primjerice, čl. 8 Okvirne odluke Vijeća 2004/757/PUP od 25. listopada 2004. kojom se utvrđuju minimalne odredbe u vezi sa sastavnim elementima kaznenih djela i zakonskih kazni u području nedopuštene trgovine drogama (dalje: Okvirna odluka o trgovini drogom) spominje vezu između kaznenog djela i teritorija na kojem je djelo počinjeno. Sličnu odredbu sadrži i čl. 4 Zajedničkog stajališta 98/733/JHA od 21. prosinca 1998. o inkriminiranju sudjelovanja u kriminalnoj organizaciji u zemljama članicama EU. No, teritorijalno načelo nije i jedino načelo koje pozna kazneno pravo EU. Čl. 9. st. 1. Okvirne odluke 2002/475 o suzbijanju terorizma spominje **načelo zastave broda**. Potom, već spome-

24 Detaljno o Corpus Jurisu i Zelenoj knjizi vidi u: Helmut Satzger, op.cit., bilj. 8, § 6, rub. br. 32 – 37.

25 Za više vidi: André Klip, *European Criminal Law, An Integrative Approach*, 2nd edition, Intersentia, 2012., str. 179 – 191.

26 Vidi: Petar Novoselec/Igor Bojanić, *Opći dio kaznenog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, 2013., str. 93 i 94.

nuti čl. 8 Okvirne odluke 2004/757/PUP prepoznaje načelo **aktivnog personaliteta**, dok se načelo **pasivnog personaliteta** navodi u čl. 10. st. 2. Direktive 2011/36 o suzbijanju trgovanja ljudima. Kroz različite dokumente provlače se još i **zaštitno ili realno načelo** te načelo **univerzalne jurisdikcije**. Iz tog možemo vidjeti da pravni akti EU u suštini poznaju sva načela koja su normirana i u hrvatskom Kaznenom zakonu.²⁷

Nadalje, pravo EU u određenoj se mjeri bavi **općim obilježjima kaznenog djela**. Iz dosadašnje europske legislative nije moguće jasno odrediti zasniva li se ona na kontinentalnom pojmu kaznenog djela – sintezi radnje, bića, protupravnosti i krivnje – ili prihvaća anglosaksonski pristup kaznenom djelu kao jedinstvu *actus reusa* i *mens rea*. To određenje će biti temeljna pretpostavka ako će se u budućnosti pristupati stvaranju jedinstvenog općeg dijela kaznenog prava EU. Iz postojećih akata mogu se razabrati tek fragmenti pojedinih objektivnih i subjektivnih obilježja kaznenih djela. Tako, primjerice, čl. 49. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (dalje: Povelja) spominje institut **nečinjenja**. Čl. 2. st. 1. Okvirne odluke o drogama, imajući u vidu da je drogu moguće koristiti i u medicinske svrhe, traži **protupravni** promet opojnim drogama. Protupravnost kao obilježje kaznenog djela navode npr. i čl. 3. Okvirne odluke 2001/413 o borbi protiv prijevara i krivotvorenja bezgotovinskih sredstava plaćanja, čl. 26. Direktive 2005/60 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma te čl. 1 (d) Okvirne odluke 2005/222 o napadima na informacijske sustave.²⁸

U pogledu oblika krivnje, većina okvirnih odluka uglavnom ide za propisivanjem kažnjivosti kaznenih djela počinjenih s **namjerom**. Primjerice, Okvirna odluka 2008/841 o borbi protiv organiziranog kriminala traži „htijenje i znanje“ (engl. *Intent and knowledge*) ciljeva i djelokruga zločinačke organizacije, što se jezikom hrvatske kaznenopravne dogmatike može poistovjetiti s kognitivnom i voljnom sastavnicom izravne namjere.²⁹ U nekim slučajevima spominje se i **nehajni** oblik odgovornosti. Direktiva 2008/99 o kaznenopravnoj zaštiti okoliša zahtijeva kažnjivost namjere i nehaja, a slične odredbe sadrži i Okvirna odluka 2005/667 o onečišćenju s brodova.³⁰ Dakako, i ovdje treba upozoriti na (nespojive) različitosti između anglosaksonskog i kontinentalnog modela. U zemljama europskog kontinentalnog kaznenopravnog kruga razlikuju se namjera i nehaj kao oblici krivnje. Za razliku od toga, anglosaksonsko pravo pozna i treću kategoriju – *recklessness* – koja se nalazi između namjere (engl. *intent*) i nehaja (engl. *negligence*).³¹

Nadalje, kazneno pravo EU pozna pojmove koji pripadaju u materiju **sudioništva** u kaznenom djelu. I ovom području nedostaje sistematizacije jer nije posve jasno temelji

27 Detaljnije u: André Klip, op.cit., bilj 25, str. 191 - 200.

28 Ibid, str. 200 – 202.

29 Što znači kognitivna i voljna sastavnica izravne namjere vidi u: Petar Novoselec/Igor Bojanić, op.cit., bilj. 26, str. 240 i 241.

30 Za detalje vidi: André Klip, op.cit., bilj 25, str. 202 - 205.

31 O razlikama između *recklessness* te namjere (*intent*) i nehaja (*negligence*) v. npr. Jeroen Blomsma, *Fault elements in EU criminal law: the case for recklessness* u André Klip (ur.), op.cit., bilj., 11, str. 138 – 139.

li se sudioništvo na modelu jedinstvenog počiniteljstva (prema kojem se doprinosi svih sudionika jednako vrednuju) ili dualističkom modelu (koji razlikuje počiniteljstvo od sudioništva u užem smislu).³² Ipak se čini da je kazneno pravo EU bliže drugoj koncepciji, s obzirom da uz „sudioništvo“ (engl. *participation*), kao viši rodni pojam, regulira i poticanje i pomaganje (ti se pojmovi, primjerice, navode u čl. 3. već spomenute Okvirne odluke o drogama).³³

Stadiji kaznenog djela zastupljeni su kroz fragmente odredaba o pripremnim radnjama i pokušaju. Institut pokušaja spominje se, primjerice, u čl. A (a) II Zajedničkog stajališta 97/154 o sprečavanju trgovine ljudima, zatim čl. 5. st. 3. Okvirne odluke 2005/222 o napadima na informacijske sustave itd. Kao i kod drugih instituta općeg dijela, EU se nije pobliže upuštala u određenja spornih pitanja, poput razgraničenja pripremnih radnji od pokušaja i sl. Zanimljivo je, međutim, da je Sud EU-a u svojoj praksi neizravno dotakao institut **dobrovoljnog odustanka od pokušaja sudioništva** u kaznenom djelu, tražeći po uzoru na kontinentalne sustave da sudionik javno izrazi svoje neslaganje s nezakonitom inicijativom te je prijavi nadležnim vlastima. U suprotnom, smatrat će se da sudjeluje nečinjenjem.³⁴ Takav pristup odgovara i shvaćanjima u poredbenom, ali i u hrvatskom kaznenom pravu.³⁵

Normiranje **pripremnih radnji** na razini općeg dijela najčešće nije praksa ni u nacionalnim zakonodavstvima. Ipak se u pojedinim aktima EU mogu naći i fragmenti odredaba o pripremnim radnjama. Primjerice, čl. 1. st. 2. Konvencije o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica zahtijeva od nacionalnih zakonodavaca da inkriminiraju i sve pripreme radnje za počinjenjem europskih prijevara.³⁶

Razlozi isključenja kaznene odgovornosti predstavljaju još jedno vrlo važno i iznimno kompleksno područje općeg dijela kojemu valja posvetiti pozornost. Ni kod njih ne postoji jedinstvena i sustavna regulacija na razini EU. To ne treba čuditi jer je sistematizacija tih razloga izrazito specifična od sustava do sustava. K tome, razlike između anglosaksonskog i kontinentalnog pristupa ovdje su još izraženije nego kod prethodnih instituta jer anglosaksonsko kazneno pravo razloge isključenja kaznene odgovornosti uopće ne tretira u okvirima materijalnog, nego u okvirima procesnog prava (kao tzv. prigovore obrane ili *defences*).³⁷ No, i u okvirima kontinentalnih sustava postoje razlike, ovisno o stupnju i smjeru razvoja kaznenopravne dogmatike u određenoj državi. Ovdje ćemo se poslužiti terminima hrvatske teorije kaznenog prava pa ćemo razloge isključenja kaznene odgovornosti podijeliti na razloge isključenja bića, protupravnos-

32 Za više o tim modelima vidi: Igor Bojanić, Počiniteljstvo kao vlast nad djelom, MUP RH i Kaznenopravna biblioteka Vladimir Bayer.

33 Iscrpnije o tome André Klip, op.cit., bilj. 25, str. 205 – 207.

34 Ibid, str. 207.

35 Vidi: npr. vezano uz odgovornost članova nadzornih i upravnih odbora Petar Novoselec, Uvod u gospodarsko kazneno pravo, Pravni fakultet u Zagrebu, 2007., str.

36 Za detalje André Klip, op.cit., bilj. 25, str. 207.

37 Usp. npr. Petar Novoselec u Ivo Josipović/Davor Krapac/Petar Novoselec, Stalni Međunarodni kazneni sud, Narodne novine, 2001., str. 114 – 115.

ti, krivnje i kažnjivosti. U tom kontekstu, čini se da propisi EU spominju fragmente nekih od tih razloga. Primjerice, čl. 3. st. 2 (b) i (c) Okvirne odluke 2004/68 o borbi protiv seksualnog iskorištavanja djece i dječije pornografije spominje „pristanak“ osobe zrele za davanje pristanka kao razlog isključenja kaznene odgovornosti. Direktiva 2002/90 o neovlaštenom ulasku, tranzitu i boravku predviđa isključenje kažnjivosti ako je određeno ponašanje nužno radi pružanja „humanitarne pomoći“ drugoj osobi, što bi se moglo okarakterizirati kao svojevrsna krajnja nužda kao razlog isključenja protupravnosti ili krivnje. Okvirna odluka o drogama navodi konzumaciju droge za osobne potrebe kao poseban razlog koji isključuje kažnjivost.³⁸

Kada govorimo o općem dijelu, ne možemo zaobići područje **sankcija**. Opći dijelovi reguliraju sustav kaznenopravnih sankcija u nekoj državi. Naravno, takve odredbe na razini EU za sada ne postoje, ali se, unatoč tome, može postaviti pitanje jesu li dosadašnjim pravom uspostavljeni fragmenti temelja budućih sankcija. Naše je mišljenje da su sankcije jedno od pitanja općeg dijela u kojem bi bilo razmjerno lakše postići konsenzus, s obzirom da razlike između nacionalnih sustava nisu toliko velike kao kod nekih drugih instituta. Europska pravna stečevina sadrži mnogo odredbi koje govore o različitim vrstama sankcija, prvenstveno kad je u pitanju područje tržišnog natjecanja. U suštini, mogu se prepoznati tri osnovne vrste sankcija: globe, druge financijske mjere te mjere koje se sastoje u gubitku ili ograničavanju različitih prava. Ipak, sve navedene sankcije ne mogu se smatrati kaznenopravnima, nego njihova pravna priroda varira. Stoga se postavlja pitanje jasnog razgraničenja kaznenopravnih od upravnopravnih i drugih sankcija. U dijelu literature zagovara se prihvaćanje kriterija koji je uspostavio Europski sud za ljudska prava, a prema kojem se o kaznenopravnoj sankciji radi onda ako je izrečena iz represivnih razloga ili ako u sebi sadrži značajno umanjenje ili gubitak nekog prava.³⁹ Tome se može prigovoriti da je svrha kažnjavanja i, općenito, svrha kaznenopravnih sankcija znatno kompleksnija i ne svodi se tek na puku represiju. Upravo suprotno, u suvremenim sustavima dominantniji su preventivni sadržaji. Za potrebe ovog teksta možemo konstatirati da europski dokumenti na više mjesta spominju različite sankcije, ali, jednako kao i kod drugih instituta, ne donose njihov sustavan pregled niti preciziraju o kakvim se konkretno vrstama sankcija radi.

Naposljetku, EU propisi sadrže još i **fragmente kaznene odgovornosti pravnih osoba**. No, kako je to područje u značajnom broju nacionalnih sustava u Europi još uvijek u začetku, ovdje mu nećemo posvetiti veću pozornost.⁴⁰

3.2.2. Posebni dio

Posebni dio kaznenog prava EU znatno je razvijeniji i organiziraniji od općeg dijela. Iz različitih europskih propisa moguće je razaznati konture raznovrsnih kaznenih djela te ih čak i sistematizirati po određenim glavama. Riječ je o težim kaznenim djelima koja imaju dalekosežnije posljedice za oštećenika, društvo i EU. Za potrebe ovog

38 Vidi: André Klip, op.cit., bilj 25, str. 210 – 211.

39 Vidi: Helmut Satzger, op.cit., bilj. 8, § 6, rub. br. 5 – 8.

40 Detaljnije vidi: André Klip, op.cit., bilj. 25, str. 208 – 210.

rada ta kaznena djela ćemo nazvati **europskim kaznenim djelima**. Ako, po uzoru na nacionalna prava, za kriterij podjele europskih kaznenih djela uzmemo zaštićeno pravno dobro, možemo prepoznati ukupno osam skupina: djela protiv tržišnog natjecanja, cjelovitosti financijskog sektora i financijskih interesa EU, ljudskog dostojanstva, demokratskog društva, cjelovitosti javne administracije, javnog zdravlja, pravosuđa te okoliša.⁴¹

S obzirom da izravna primjenjivost direktiva nikada nije moguća u području propisivanja kaznenih djela, postavlja se vrlo važno pitanje pravilnog načina implementacije određene direktive u posebni dio nacionalnog zakonodavstva. Ovisno o sadržaju određene direktive, moguće je da neka država u svom nacionalnom sustavu već ima odgovarajuće kazneno djelo, koje je potrebno uskladiti sa standardima EU, ili da uopće nema takvo djelo u svom sustavu pa ga je potrebno u cijelosti normirati. U oba slučaja, promjene kojima se uspostavlja ili proširuje kaznena odgovornost, sukladno načelu zakonitosti, **ne smiju imati retroaktivan učinak**.

U pogledu tehnike implementiranja, pregled poredbenog zakonodavstva pokazuje da se zakonodavci uglavnom odlučuju za jednu od četiri moguće varijante. Kao prva, moguća je **tehnika doslovnog preslikavanja** (engl. *copy and paste*), kojom se tekst neke direktive doslovno prenosi izvornom obliku u nacionalno zakonodavstvo. Ova metoda sadrži u sebi opasnost preuzimanja terminologije koja nije u skladu s kaznenopravnim standardima pojedinog zakonodavstva, što može dovesti do nejasnoća u sudskoj praksi. Druga tehnika je **korištenje blanketnih propisa**. Oni podrazumijevaju da se u odredbi nacionalnog kaznenog zakona, u pogledu obilježja kaznenog djela, izravno upućuje na određenu direktivu. No, i ova tehnika može dovesti do problema vezanih uz neujednačenu terminologiju, a može biti i u suprotnosti s načelom zakonitosti (aspektom *lex certa*). Treća tehnika je **tehnika adaptacije** određene direktive u nacionalno zakonodavstvo. Ona podrazumijeva da se direktiva prevede i prilagodi kontekstu određenog nacionalnog sustava. Ova tehnika je najkompleksnija, ali i najbolja jer usklađuje direktivu sa standardima nacionalnog zakonodavstva i sudske prakse. Ona je, također, najviše u skladu za zahtijevima načela zakonitosti. Hrvatski zakonodavac je prilikom donošenja novog hrvatskog Kaznenog zakona uglavnom prihvaćao upravo ovu tehniku. Četvrta tehnika nije zakonodavne, nego sudske prirode i odnosi se na **eurokonformnu interpretaciju** nacionalnih propisa. Ona podrazumijeva da nacionalni sud interpretira određenu kaznenu odredbu nacionalnog zakonodavstva u duhu EU legislative. Treba, međutim, imati na umu da je i ovakav pristup uvelike ograničen načelom zakonitosti i zabranom analogije.⁴²

41 Vrlo sličnu podjelu prihvaća i Klip. Usp. ibid, str. 211- 218.

42 Više o ovim metodama ibid, str. 221 – 223.

4. Utjecaj kaznenog prava EU na kazneno procesno pravo država članica

Na prethodnim stranicama prikazali smo osnove utjecaja kaznenog prava EU na kazneno materijalno pravo država članica. Iz tog prikaza mogli smo zaključiti da se uloga kaznenog prava EU prvenstveno svodi na usmjeravanje nacionalnih zakonodavaca pri uvođenju novih ili pooštrenju postojećih kaznenih djela te je, kao takva, prije svega usredotočena na materiju posebnog dijela. Pritom se uvažavaju određena temeljna načela kaznenog prava, poput načela zakonitosti.

I u području kaznenog procesnog prava situacija je slična. Ovdje ipak valja napomenuti kako postoje stajališta da je upravo ovo područje Lisabonskim ugovorom označeno kao najvažnije za stvaranje supranacionalnog kaznenopravnog sustava EU.⁴³ U nastavku ćemo obraditi pitanje utjecaja pravne stečevine EU na nacionalne kaznene postupke i kaznena procesna prava. Obradu ćemo koncipirati kroz dvije točke. U prvj ćemo prikazati normativni okvir za provedbu temeljnih načela koja tvore okosnicu kaznenog procesnog sustava EU. U drugom ćemo se posvetiti određenim institucijama u okviru EU koje su važne za kazneni postupak te ćemo u najvažnijim crtama opisati njihov ustroj i ulogu.

4.1. Načelo uzajamnog priznanja sudskih odluka i pravni akti njegove realizacije

Klasični pristup međunarodne pravne pomoći i suradnje u kaznenim predmetima zasnovan je na konceptu o suverenosti država. Takav pristup je razmjerno spor i opterećen mnogim administrativnim preprekama, kao i različitošću sustava. Zbog toga, on često nije dovoljno učinkovit. Dosadašnja europska pravna stečevina poznavala je samo takav sustav. Cjelokupna kaznenopravna suradnja utvrđivala se kroz sekundarno pravo i međuvladine oblike suradnje.⁴⁴ Takav način više nije udovoljavao zahtjevima koje donose novi oblici kriminala te činjenica da je EU postala (ili postaje) prostor bez granica.

Lisabonski ugovor je na tom području donio revolucionarne promjene. Uveo je **načelo uzajamnog priznavanja** presuda i drugih sudskih odluka kao temeljno načelo na kojem se zasniva kaznenopravna zaštita prostora slobode, sigurnosti i pravde. Ono je sada, po prvi put, postalo sastavnim dijelom primarnog prava.⁴⁵ To je proklamirano čl. 82. st. 1. Lisabonskog ugovora:

„Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima u Uniji bit će utemeljena na načelu uzajamnog priznanja presuda i sudskih odluka.“

Ovo načelo razvila je Komisija kako bi omogućila razvoj jedinstvenog unutrašnjeg tržišta EU. Citirana odredba Lisabonskog ugovora u suštini predstavlja transformaciju tog načela u kaznenopravni kontekst. Tako shvaćeno, načelo podrazumijeva da

43 Vidi: Zlata Đurđević, op.cit., bilj. 10, str. 1088 – 1089

44 Ibid, str. 1089.

45 Ibid, str. 1090.

neka sudska odluka u kaznenom predmetu, koja je donesena u nekoj državi u skladu s njenim nacionalnim pravom, treba bez zadržke biti priznata u svakoj drugoj državi članici. Cilj je ukloniti zapreke učinkovitoj pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima na području EU i tako postići učinkovitiju borbu protiv kriminala. Ipak, ovaj režim susreće se i sa značajnim poteškoćama koje su, prije svega, povezane s pravom na pošteno suđenje. Naime, u različitim sustavima postoje različiti standardi u pogledu jamstava procesnih prava obrane. Ako se te različitosti ne uzmu u obzir, može doći do povreda na štetu okrivljenika.⁴⁶ Zato treba težiti harmonizaciji kaznenih procesnih prava država članica u najvećoj mogućoj mjeri.

Spomenuti čl. 82. Lisabonskog ugovora predvidio je direktivu kao oblik zakonodavnog akta putem kojeg će se donositi mjere kaznenog procesnog prava. Države će biti vezane ciljem direktive, dok će moći same izabrati na koji će način i u kojem obliku ostvariti taj cilj, imajući pritom u vidu svoju kaznenopravnu tradiciju.⁴⁷ U dosadašnjem razvoju europskog kaznenog procesnog prava (prije Lisabonskog ugovora) jasno su se profilirala određena područja kroz koja se realizira načelo uzajamnog priznanja. U nastavku će biti više riječi o njima. To su sljedeća područja: izručenje i europski uhidbeni nalog, uzajamno priznavanje dokaza, mjere za sprječavanje bijega te izvršavanje kaznenih presuda.

4.1.1. Europski uhidbeni nalog

Pitanje izručenja osoba je jedno od najvažnijih pitanja putem kojih se ostvaruje načelo uzajamnog priznanja. U razdoblju prije uspostavljanja sustava europskog uhidbenog naloga, ove situacije rješavane su kroz tradicionalne mehanizme izručenja, koji su bili opterećeni značajnim problemima. Pravni temelj starog sustava bila je Europska konvencija o izručenju iz 1957. godine, donesena u okviru Vijeća Europe, te njeni dopunski protokoli. Postupci izručenja su se, u pravilu, sastojali od dva stadija. U prvom je valjalo odlučiti o dopustivosti izručenja. To je u suštini bila politička odluka, koja se različito rješavala od slučaja do slučaja. Nakon što bi se odlučilo o dopustivosti, valjalo je još utvrditi i postojanje dvostruke kažnjivosti, prema kojoj je neko ponašanje moralo biti regulirano kao kazneno djelo i u državi podnositeljici zahtjeva za izručenjem i u državi koja zahtjevu treba udovoljiti. Opisani režim omogućavao je osobi čije se izručenje traži podnošenje različitih prigovora kojima se postupak izručenja mogao odugovlačiti i opstruirati.⁴⁸ Dobar primjer takve situacije je izručenje kapetana Dragana Hrvatskoj iz Australije. To nipošto nije odgovaralo EU, kao zajednici država u sklopu koje je moguće slobodno kretanje robe i osoba. Također, bilježen je stalan porast zahtjeva za izručenjem.⁴⁹

46 Vidi: Helmut Satzger, op.cit., bilj. 8, § 8, rub. br. 24.

47 Vidi: Zlata Đurđević, op.cit., bilj. 10, , str. 1090.

48 Vidi: Helmut Satzger, op.cit., bilj. 8, § 8, rub. br. 25.

49 Usp. Zoran Burić, Europski uhidbeni nalog, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 14, broj 1/2007, str. 218.

Okvirnom odlukom o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, koju je Vijeće EU donijelo 13. lipnja 2002., tradicionalni sustav izručenja zamijenjen je novim, bržim i učinkovitijim sustavom. Odluka je donesena kao mjera za promicanje policijske i pravosudne suradnje između država članica temeljem čl. 34. st. 2. (b) UEU. Uveden je postupak uhićenja, izručenja i predaje tražene osobe isključivom odlukom sudbenih vlasti, čime je izbjegnuto odlučivanje nadležnog ministarstva kao političkog tijela. Predviđeni su rokovi za postupanje i izravna komunikacija sudbenih vlasti različitih država te su predviđeni rokovi za postupanje. Ukinute su određene smetnje za izručenje, poput državljanstva tražene osobe ili posebne vrste kaznenog djela. Razlozi za odbijanje europskog uhidbenog naloga precizno su definirani i svedeni na najmanju moguću mjeru.⁵⁰ Jedna od najznačajnijih novosti je izostanak provjere dvostruke kažnjivosti za ukupno 32 kaznena djela navedena na Popisu u prilogu Okvirne odluke.

Države članice obvezale su se implementirati Okvirnu odluku u svoja nacionalna prava do kraja 2003. godine. Države su implementirale odluku na različite načine, imajući u vidu posebnosti svojih sustava. U nekim državama čak su se javili problemi s implementacijom, s obzirom na neusklađenost odluke s nacionalnim ustavima. Primjerice, poljski Ustavni sud je proglasio neustavnom implementaciju iz razloga kršenja ustavne zabrane neizručivanja poljskih državljana pa je to zahtijevalo izmjene poljskog Ustava. Slično se dogodilo i na Cipru.⁵¹

U Hrvatskoj je Okvirna odluka implementirana **Zakonom o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije** (dalje: ZPSEU) od 1. srpnja 2013. godine. U relativno kratkom razdoblju primjene ZPSEU se pokazao vrlo kontroverznim. Glavni problemi primjene odnose se na katalog od 32 kaznena djela za koje nije potrebna provjera dvostruke kažnjivosti, zatim na različite zatvorske uvjete u državama članicama, neujednačenosti minimalnih prava okrivljenika unutar EU itd.⁵² U Hrvatskoj je najviše nesuglasja u dosadašnjoj praksi bilo upravo u pogledu odnosa ukidanja provjere dvostruke kažnjivosti za djela s Popisa te fakultativnih i oblikatornih razloga za odbijanje izvršenja naloga. Konkretno, prijevore je izazvalo pitanje **je li zastara**, koja se u čl. 20. ZPSEU-a navodi kao obligatorni razlog za odbijanje izvršenja naloga, **sastavni dio pojma dvostruke kažnjivosti**. Ako jest, tada je ne treba utvrđivati kod kaznenih djela s Popisa (jer se kod njih ne provjerava dvostruka kažnjivost). Ako nije, tada ju je potrebno utvrđivati i tretirati kao negativnu pretpostavku izručenja.⁵³ Različita tumačenja ovog vrlo važnog pitanja došla su do izražaja u postupcima izvršenja europskog uhidbenog naloga protiv **Zdravka Mustaća i Josipa Perkovića**, na zat-hjev SR Njemačke koja protiv njih vodi kazneni postupak zbog ubojstva **Stjepana Đu-**

50 Za detalje v. *ibid.*, str. 220 – 266.

51 Vidi: detaljnije Helmut Satzger, *op.cit.*, bilj. 8, § 8, rub. br. 28 – 33.

52 Detaljnije u: Ivan Turudić, *Europski uhidbeni nalog s osvrtnom na praksu hrvatskih sudova*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014, str. 328 – 329.

53 Usp. Davor Derenčinović, *Doseg isključenja provjere dvostruke kažnjivosti iz Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014, str. 251 i dalje.

rekovića osamdesetih godina u Njemačkoj.⁵⁴ Zbog tog se slučaja Republika Hrvatska našla u opasnosti da bude sankcionirana od strane EU. Nakon niza prijevora i različitih odluka hrvatskih sudova, obojica osumnjičenika su izručeni i protiv njih se, u trenutku pisanja ove knjige, provodi glavna rasprava pred nadležnim sudom u Münchenu.

4.1.2. Uzajamno priznavanje dokaza

Za dokazno pravo EU se često navodi kako je u pitanju „kamen spoticanja“ uspješnoj pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima.⁵⁵ Razlog za to je dvojak. Kao prvo, postoje značajne razlike između europskog kontinentalnog i anglo-saksonskog dokaznog prava, koji onemogućuju jednostavno transferiranje dokaza iz jednog u drugi sustav. Kao drugo, transferiranje dokaza može imati negativne učinke i na pitanje zakonitosti dokaza i ustavnopravna jamstva okrivljenika u kaznenom postupku.⁵⁶ Zato ova materija traži stalno usuglašavanje i modificiranje prava EU.

Načelo uzajamnog priznanja u području prekograničnog pribavljanja i priznavanja dokaza u kaznenim postupcima uvedeno je u pravo EU **Okvirnom odlukom o nalogima za osiguranje imovine i dokaza** od 22. srpnja 2003. godine. Ipak, ova Odluka je ograničenom dometa jer je načelo uzajamnog priznanja predvidjela samo za materiju osiguranja imovine i dokaza, a ne i za njihovo transferiranje među državama. Zbog toga je 2008. godine usvojena i Okvirna odluka o europskom nalogu za pribavljanje dokaza, kojim su otklonjeni najvažniji nedostaci prethodne Odluke. Najznačajnija novost je da se europskim nalogom za pribavljanje dokaza ne nalaže državi da poduzme određenu dokaznu radnju, nego samo da pribavi dokaz dokaznom radnjom koju će sama odabrati i koja najviše odgovara uvjetima njenog nacionalnog prava. Time je državi izvršenja naloga omogućena prilagodba posebnostima njenog kaznenog procesnog prava.⁵⁷ Treći važan dokument iz ovog područja je **Direktiva o europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima** od 3. travnja 2014., kojom je načelo uzajamnog priznanja prošireno na cjelokupno područje prekograničnog prikupljanja dokaza. Ona treba biti implementirana u nacionalne sustave do svibnja 2017. Sve relevantne odredbe prava EU implementirane su u hrvatski pravni sustav kroz odgovarajuće odredbe ZPSEU.⁵⁸

4.1.3. Sprječavanje bijega

U okviru EU 2009. godine donesena je **Okvirna odluka o europskom nalogu za nadzor u kaznenim postupcima između država članica Europske unije**. Ovaj instrument regulira međusobno priznavanje mjera poduzetih od strane država članica kako bi se spriječio bijeg osumnjičenika i izbjegavanje pritvora, odnosno istražnog zatvora.

54 Iscrpno o tom predmetu i različitim tumačenjima vidi; *ibid.*, str. 251 – 270.

55 Zlata Đurđević, *op.cit.*, bilj. 8, str. 1091.

56 *Ibid.*

57 Usp. Zoran Burić/Danka Hržina, Pribavljanje i osiguranje dokaza te osiguranje i oduzimanje imovine i predmeta prema Zakonu o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014, str. 359 – 361.

58 Za detalje vidi: *Ibid.*, str. 363 – 400

Također se teži i otklanjanju diskriminacije i nejednakog tretmana građana EU. Kao i u slučaju europskog uhidbenog naloga, zahtjev za dvostrukom kažnjivošću nije potreban, osim u slučaju izričito navedenih kaznenih djela.⁵⁹ I ova odluka implementirana je u hrvatsko pravo.

4.1.4. Priznavanje i izvršenje stranih odluka

Načelo uzajamnog priznanja očituje se i kroz sustav priznavanja i izvršavanja stranih sudskih presuda i rješenja u kaznenim stvarima. U okviru EU do sada je doneseno više okvirnih odluka koje se odnose na ovu problematiku. Ovdje treba istaknuti **Okvirnu odluku o primjeni načela uzajamnog priznavanja novčanih kazni** od 24. veljače 2005. te **Okvirnu odluku o primjeni uzajamnog načela priznavanja presuda u kaznenim predmetima kojima se izriču kazne zatvora ili mjere koje uključuju oduzimanje slobode** od 27. studenog 2008. Obje odluke implementirane su u hrvatsko pravo te se o njima već razvila odgovarajuća praksa hrvatskih sudova.⁶⁰

⁵⁹ Vidi: Helmut Satzger, op.cit., bilj. 8, § 8, rub. br. 34.

⁶⁰ Za više vidi: Iztok Krbec, Priznanje i izvršenje stranih odluka prema Zakonu o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014, str. 401 – 438.

5. Institucije EU s ovlastima na području kazneno-pravne suradnje

U okviru EU postoji nekoliko institucija čija je uloga vrlo važna za osiguranje učinkovite pravosudne i policijske suradnje u području kaznenog prava. Te institucije su Europol, Eurojust i OLAF. Osim njih, Lisabonski ugovor je predvidio i mogućnost osnivanja četvrte institucije – Ureda europskog javnog tužitelja. U nastavku ćemo ukratko prikazati strukturu i ulogu svake od navedenih institucija.

5.1. Europol

Europski policijski ured (*engl.* European Police Office, „Europol“) utemeljen je 1995. godine Konvencijom o Europolu (stupila na snagu 1998. godine). Toj Konvenciji prethodio je dogovor o osnivanju Europola koji je normiran još 1992. godine čl. K1 UEU. Konvencija je naknadno mijenjana s tri protokola (2000., 2002. i 2003.), ali su se kod njih javljali problemi s nedovoljnim brojem ratifikacija. Zato je Vijeće 2008. godine donijelo Odluku o ustanovljavanju Europskog policijskog ureda, koja je zamijenila spomenutu Konvenciju.⁶¹

Europol je agencija Europske unije s osnovnom zadaćom pružanja podrške i jačanja suradnje između nadležnih institucija zemalja članica Europske unije u prevenciji i borbi protiv različitih oblika kriminaliteta. Strukturu Europola čine dva tijela: **Direktor i Upravni odbor**. Direktor su povjereni operativni poslovi, dok odbor odlučuje o načelnim pitanjima usmjeravanja djelatnosti organizacije. Sjedište mu je u Den Haagu. Konvencijom je bio ustanovljen kao samostalna međunarodna organizacija s pravnim subjektivitetom (čl. 26. st. 1. Konvencije). Prema spomenutoj Odluci, Europol je prestao biti međunarodna organizacija te je sad ustanovljen kao tijelo EU, a službenici Europola postali su službenici EU. Također, financira se iz proračuna EU.⁶² Europol danas raspolaže godišnjim proračunom od oko 82 milijuna eura.

Lisabonskim ugovorom (čl. 88. st. 1.) nadležnosti Europola proširene su u odnosu prema Konvenciji na kaznena djela **organiziranog kriminala, terorizma te ostala kaznena djela koja ugrožavaju sigurnost i stabilnost EU**. Prema konvencijskom režimu, Europol nije raspolagao nikakvim operativnim ovlastima nego je njegov primarni zadatak bio **koordinirati suradnju** između nacionalnih policija te im **pružati potporu**. Lisabonski ugovor dao je Europolu i **operativne ovlasti**, ali ih on može izvršavati samo u suradnji s policijama država članica.⁶³ Naime, primjena prisilnih mjera i dalje je u isključivoj ovlasti država članica. Zato je svaka država članica dužna poduzeti potrebne korake za uspostavljanje suradnje između njene nacionalne policije i Europola.

Republika Hrvatska je još 2006. godine formalno započela suradnju s Europolom kroz potpisivanje Sporazuma o strateškoj i operativnoj suradnji. Godine 2008. je u Europol poslan prvi hrvatski časnik za vezu, a od 1. srpnja 2013. Republika Hrvatska, kao

61 Detaljnije vidi: Zlata Đurđević, op.cit., bilj. 10, str. 1107 – 1108.

62 Ibid, str. 1108.

63 Ibid, str. 1109.

punopravni član EU, ima pravo i mogućnost koristiti cjelovite kapacitete Europolu u borbi protiv navedenih oblika kriminala. To, među ostalim, uključuje i punopravno sudjelovanje hrvatskog predstavnika na sastancima Upravnog odbora, što podrazumijeva i utjecaj na donošenje strateških odluka, te potpuni pristup svim aktivnostima Europolu.⁶⁴

Europol vodi **jedinstveni sustav informacija** koji sadrži podatke o osobama osumnjičenim ili osuđenim za kaznena djela iz njegove nadležnosti. Taj je sustav dostupan svim državama članicama EU radi lakšeg otkrivanja počinitelja takvih kaznenih djela i učinkovitijeg rada na suzbijanju najopasnijih oblika međunarodnog kriminaliteta. U praksi je Europol u značajnoj mjeri angažiran prilikom prikupljanja dokaza u kaznenim postupcima za slučajeve organiziranog kriminala.⁶⁵

5.2. Eurojust

Sljedeća važna institucija je **Jedinica Europske unije za pravosudnu suradnju** (*engl.* European Union's Judicial Cooperation Unit, „Eurojust“). Eurojust ne treba miješati s Europskom pravosudnom mrežom (*engl.* European Judicial Network, EJM) jer potonja organizacija nema institucionaliziranu strukturu poput Eurojusta, nego se radi samo o mreži uspostavljenoj radi razmjene informacija između pravosudnih sustava država članica. Svrha je Eurojusta **snaženje pravosudne suradnje** u borbi protiv organiziranog kriminala te je utoliko on pandan Europolu na području pravosudne suradnje.⁶⁶

Ideja o Eurojustu nastala je na sastanku Europskog vijeća u Tampereu (Finska) 1999. Na tom sastanku Vijeće je dalo preporuku za osnivanjem jednog supranacionalnog tijela koje bi bilo sastavljeno od nacionalnih tužitelja, sudaca ili policijskih službenika iz država članica, sa zadatkom posredovanja između nadležnih tijela država članica radi unaprijeđenja njihove suradnje.⁶⁷

Eurojust je formalno ustanovljen Odlukom Vijeća iz 2002. godine o osnivanju Eurojusta radi jačanja borbe protiv teškog kriminaliteta, koja je naknadno izmijenjena Odlukom Vijeća 2003/659/JHA. Slično Europolu, Eurojust je ustrojen kao tijelo EU. Njegovi zaposlenici su nacionalni državni odvjetnici, suci ili policijski službenici. Po jedan predstavnik svake države članice čini **Kolegij Eurojusta**. Kolegij danas broji 28 članova. Sjedište je također u Den Haagu. Sustav funkcionira na način da se država obraća svom članu Eurojusta, a on potom neposredno i brzo pribavlja sve potrebne podatke. Osim pribavljanja podataka, Eurojust će prema potrebi organizirati i koordi-

64 Za detalje vidi: Marijo Rošić, Najznačajniji aspekti međunarodne policijske suradnje Republike Hrvatske s državama članicama Europske unije, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014, str. 301 – 302.

65 Vidi: Zlata Đurđević, *op.cit.*, bilj. 10, str. 1109.

66 Usp. *ibid.*, str. 1110.

67 Vidi: Maja Rakić, Uloga Eurojusta u sustavu pravosudne suradnje, *Polic. sigur.* (Zagreb), godina 21., broj 1/2012, str. 133 – 134.

nirati sastanke zainteresiranih država.⁶⁸

Ugovorom iz Nice Eurojustu su, s jedne strane, povjerene ovlasti koordinacije kaznenih progona teških oblika kriminala i organiziranog kriminala. S druge strane, dan mu je i zadatak olakšavanja i pojednostavljenja postupaka kaznenopravne pomoći i izručenja. Njegova stvarna nadležnost je određena šire od Europolove jer, uz djela za koja je nadležan Europol, obuhvaća i sva druga kaznena djela koja su od interesa za EU. Lisabonskim ugovorom Eurojustu su dane i operativne ovlasti inicirati istragu i predložiti poduzimanje kaznenog progona nadležnim tijelima države članice. Ova je ovlast posebno naglašena kada su u pitanju kaznena djela na štetu financijskih interesa EU. Ipak, Eurojust nema daljnje operativne ovlasti nakon što je kazneni postupak jednom pokrenut, niti može poduzimati ikakve mjere prisile. Intencija tvoraca Lisabonskog ugovora je da Eurojust s vremenom preraste u Europskog javnog tužitelja (v. pod D).⁶⁹

Suradnja Republike Hrvatske s Eurojustom postupno se razvija još od 2004. godine, a od 2009. godine hrvatski državni odvjetnik za vezu s Eurojustom sudjeluje u radu Kolegija. Tijekom proteklih godina Eurojust je sudjelovao u više predmeta povezanih s Republikom Hrvatskom, na obostranu korist.⁷⁰

5.3. OLAF

Europski ured za borbu protiv prijevara (*engl.* The European Anti-Fraud Office, *franc.* Office de Lutte Anti-Fraude, OLAF) ustanovljen je odlukom Europske komisije iz 1999. godine. Iste je godine i započeo s radom. Za razliku od Eurola i Eurojusta, OLAF nema pravnu osobnost nego funkcionira kao svojevrstan odjel u okviru Europske komisije. U svom je djelovanju posve neovisan te ima proračunsku i administrativnu autonomiju.⁷¹

Zadatak OLAF-a je u **jačanju borbe protiv korupcije, prijevara i drugih kriminalnih aktivnosti koje mogu imati utjecaj na financijske interese EU**, uključujući i ozbiljna pitanja koja se odnose na izvršavanje službenih dužnosti u okviru EU institucija. OLAF također pruža podršku institucijama EU u razvoju i provedbi zakonodavstva i politike suzbijanja kaznenih djela na štetu proračuna EU. Malverzacije na štetu proračuna EU predstavljaju jedan od najtežih oblika kriminala u okviru EU. Štetni učinci takvih malverzacija imaju negativan utjecaj na različite sfere društvenog života, od politike do gospodarstva. Neke procjene govore da se financijska šteta uzrokovana ovim kaznenim djelima kreće u pravilu od 1 do čak 20% proračuna EU.⁷²

68 Ibid, str. 135.

69 Iscrpno vidi: Zlata Đurđević, op.cit., bilj. 10, str. 1110 – 1112.

70 Za kronološki razvoj i detalje te suradnje v.idi: Maja Rakić, op.cit., bilj. 67, str. 136 – 139.

71 Vidi: Helmut Satzger, op.cit., bilj. 8, § 8, rub. br. 17 – 18.

72 Vidi: Zlata Đurđević, *Prijevara na štetu proračuna Europske unije: pojavni oblici, metode i uzroci*, Financijska teorija i praksa, vol. 30, broj 3/2006, str. 254.

OLAF je ovlašten samostalno **provoditi interne istrage** unutar svih institucija i tijela koji se financiraju iz proračunskih sredstava EU. Osim toga, ovlašten je **provoditi vanjske istrage** u svrhu otkrivanja prijevара na štetu proračuna EU izvan spomenutih institucija. Tada može izvršiti provjere i inspekcije u suradnji s nadležnom državom članicom. Nadalje, OLAF **koordinira istrage koje provode nacionalna tijela** te im olakšava međusobnu suradnju. U nadležnosti je OLAF-a i **pružanje pravne pomoći u kaznenim stvarima** pri provođenju kriminalističkih istraga.⁷³

5.4. Ured europskog javnog tužitelja

Ideja o **Uredu europskog tužitelja** (*engl.* European Public Prosecutor's Office) datira još iz već spomenutog Corpus Jurisa iz 1997. godine, a razrađena je i u Zelenoj knjizi o kaznenopravnoj zaštiti financijskih interesa Zajednice i ustanovljivanju europskog tužitelja iz 2001. Zelena knjiga predlaže Ured kao europsko tijelo kaznenog progona, nadležno za provođenje istraga i cjelokupnog kaznenog progona za djela na štetu financijskih interesa EU. Zamišljeno je da je na čelu Ureda glavni europski tužitelj, sa sjedištem u Bruxellesu, koji ima zamjenike u svakoj državi članici.⁷⁴

Lisabonski ugovor propisuje samo **moćnost**, a ne i obvezu osnivanja Ureda europskog tužitelja. Ured bi trebao izrasti iz Eurojusta. Predviđena su dva moguća načina osnivanja: jednoglasno te modelom pojačane suradnje. Prema prvom modelu, Ured bi se osnivao uredbom koja bi morala biti donesena jednoglasnom odlukom Vijeća uz suglasnost Parlamenta (čl. 86. st. 1.). Prema drugom modelu, koji je već ranije prikazan u kontekstu kaznenog materijalnog prava, Ured može biti osnovan i od strane grupe od najmanje devet država kroz mehanizam pojačane suradnje. Taj je model predviđen kako bi se izbjegla opstrukcija osnivanja Ureda. Ipak, u tom bi slučaju Ured mogao djelovati samo na području država koje su izrazile svoju suglasnost.⁷⁵

Osnovna svrha uspostavljanja Ureda je stvaranje snažnog i neovisnog tužiteljskog tijela koje će postupati u slučaju kaznenih djela na štetu financijskih interesa EU. Pod tim djelima se ne podrazumijevaju samo prijevare na štetu proračuna EU već i sva druga kaznena djela koja posredno ili neposredno mogu imati štetan i prijevaran učinak na štetu financijskih interesa EU. Tu bi, primjerice, u obzir došla različita koruptivna djela kojima bi se oštećivao zajednički proračun. Ovako zamišljenu stvarnu nadležnost moguće je proširiti samo jednoglasnom odlukom Vijeća uz suglasnost Parlamenta i mišljenje Komisije (čl. 86. st. 4.). U ovom slučaju, dakle, nije moguće primijeniti model pojačane suradnje.⁷⁶

73 Vidi: Helmut Satzger, op.cit., bilj. 8, § 8, rub. br. 17 – 19; Više se može naći i na http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/mission/index_hr.htm; 8. 4. 2015.

74 Usp. Zlata Đurđević, Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 15, broj 2/2008, str. 1112 – 1113.

75 Usp. ibid.

76 Ibid, str. 1114.

Jednako kao i nacionalna državna odvjetništva, Ured bi s jednakom pažnjom trebao utvrđivati i okolnosti koje terete počinitelja i one koje mu idu u prilog. Predviđeno je da bude organizacijski i funkcionalno neovisan o domaćim tijelima kaznenog progona te da zastupa optužbu pred nacionalnim sudovima sukladno nacionalnim propisima kaznenog materijalnog i procesnog prava.⁷⁷ Moguće je da će takav sustav u praksi naići na poteškoće. Tako se u literaturi navodi opasnost tzv. forum shoppinga – situacije u kojoj bi europski tužitelj mogao kalkulirati u kojoj će državi inicirati kazneni progon, čime bi se povrijedilo načelo predvidljivosti kaznenog prava.⁷⁸ Isto tako, može se dogoditi da se optuženik treba braniti u više različitih država, prema odredbama različitih procesnih prava pa se mogu pojaviti i vrlo veliki problemi u svezi s organizacijom i izvedivošću takve obrane. Stoga nije nerealno u budućnosti očekivati razvoj jedinstvenog supranacionalnog sustava kaznenog postupka,⁷⁹ koji će s vremenom dovesti i do osnivanja supranacionalnog kaznenog suda za područje čitave EU.⁸⁰

Po pitanju realizacije projekta Ureda europskog javnog tužitelja do sad su učinjeni određeni koraci. Tako je Europska komisija u srpnju 2013. podnijela nacrt uredbe kojom predlaže uspostavu Ureda. Nacrt je zasnovan na čl. 86. Lisabonskog ugovora te predviđa isključivu nadležnost Ureda za istragu i kazneni progon kaznenih djela na štetu financijskih interesa EU. Postupak bi se trebao provoditi po službenoj dužnosti, ali bi Ured bio ovlašten odustati od pokretanja ili nastavka postupka ukoliko se radi o postupku manje težine. Jednako tako, predviđena je i mogućnost nagodbe.⁸¹ Europski parlament je 12. ožujka 2014. godine dao potporu ovoj inicijativi Komisije (487 glasova za, 161 protiv i 30 suzdržanih). Uslijedit će upućivanje prijedloga Vijeću, a ovisno o rezultatu glasanja u Vijeću postupit će se po jednom od dva moguća opisana načina. S obzirom da je čak jedanaest država članica Komisiji izrazilo svoje protivljenje,⁸² za očekivati je da će osnivanje Ureda biti moguće jedino kroz mehanizam pojačane suradnje.

77 Ibid.

78 O tome vidi: detaljno Maja Munivrana, Univerzalna jurisdikcija, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 13, broj 1/2006, str. 197.

79 Vidi: Helmut Satzger, op.cit., bilj. 8, § 8, rub. br. 22.

80 Vidi: Barbara Herceg/Igor Vuletić, The Lisbon Treaty as the first step towards the European Criminal Court, The role of national criminal law in the European Union area and the alternative resolution of criminal, Section of Criminal Law Bratislava, Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, 2011, str. 171 – 180.

81 Za detalje vidi: Anna Damaskou, The European Public Prosecutor's Office, A Ground – Breaking New Institution of the EU Legal Order, New Journal of European Criminal Law, vol. 6, broj 1/2015, str. 137 – 140.

82 Protivljenje su izrazili Velika Britanija, Češka, Cipar, Nizozemska, Francuska, Mađarska, Irska, Malta, Rumunjska, Slovenija i Švedska.

Bibliografija:

- Blomsma, J. , Fault elements in EU criminal law: the case for recklessness u André Klip (ur.), Substantive Criminal Law of the European Union, Maklu, 2011;
- Bojanić, I. Počiniteljstvo kao vlast nad djelom, MUP RH i Kaznenopravna biblioteka Vladimir Bayer, 2002;
- Burić, Z. Europski uhidbeni nalog, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 14, broj 1/2007;
- Burić, Z.; Hržina, D., Pribavljanje i osiguranje dokaza te osiguranje i oduzimanje imovine i predmeta prema Zakonu o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama EU, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014;
- Cryer, R. ; Friman, H.; Robinson, D.; Wilmshurst, E., An Introduction to International Criminal Law and Procedure, 2nd edition, Cambridge University Press, 2010;
- Damaskou, A., The European Public Prosecutor`s Office, A Ground – Breaking New Institution of the EU Legal Order, New Journal of European Criminal Law, vol. 6, broj 1/2015;
- Derenčinović, D., Doseg isključenja provjere dvostruke kažnjivosti iz Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama EU, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014;
- Đurđević, Z. Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 15, broj 2/2008;
- Đurđević, Z., Prijevara na štetu proračuna Europske unije: pojavni oblici, metode i uzroci, Financijska teorija i praksa, vol. 30, broj 3/2006;
- Goldner Lang, I., Europsko pravo kao okvir pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014;
- Herceg, B.; Vuletić, I., The Lisbon Treaty as the first step towards the European Criminal Court, The role of national criminal law in the European Union area and the alternative resolution of criminal, Section of Criminal Law Bratislava, Comenius University in Bratislava, Faculty of Law , 2011;
- Krbec, I., Priznanje i izvršenje stranih odluka prema Zakonu o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014;

- Josipović, I.; Krapac, D.; Novoselec, P., *Stalni Međunarodni kazneni sud*, Narodne novine, 2001;
- Klip, A., *Towards a General Part of Criminal Law for the European Union* u André Klip (ur.), *Substantive Criminal Law of the European Union*, Maklu, 2011;
- Klip, A., *European Criminal Law, An Integrative Approach*, 2nd edition, Intersentia, 2012;
- Krapac, D., *Engleski kazneni postupak*, Pravni fakultet u Zagrebu, 1995;
- Munivrana, M., *Univerzalna jurisdikcija*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 13, broj 1/2006;
- Novokmet, A., *Sudska kontrola nepokretanja kaznenog postupka – institucionalni i procesni aspekt*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014;
- Novoselec, P., *Uvod u gospodarsko kazneno pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, 2007;
- Novoselec, P.; Bojanić, I., *Opći dio kaznenog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, 2013;
- Berislav Pavišić, *Kazneno pravo Vijeća Europe, Izvori – komentari – praksa, Golden marketing – Tehnička knjiga*, Zagreb, 2006;
- Petrašević, T., *Prethodni postupak pred Sudom EU*, Pravni fakultet Osijek, 2014.;
- Rakić, M., *Uloga Eurojusta u sustavu pravosudne suradnje*, Polic. sigur. (Zagreb), godina 21., broj 1/2012;
- Rodin, S., Čapeta, T., Goldner Lang, I. (ur.), *Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor*, Narodne novine, 2009.;
- Rošić, M., *Najznačajniji aspekti međunarodne policijske suradnje Republike Hrvatske s državama članicama Europske unije*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014;
- Satzger, H., *International and European Criminal Law*, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012;
- Summers, S., Schwarzenegger, C., Ege, G., Young, F., *The Emergence of EU Criminal Law, Cybercrime and the Regulation of the Information Society*, Hart Publishing, 2014.;

Glava III

Paula Poretti

PRAVO EU U GRAĐANSKOM PROCESNOM PRAVU

Unificirani europski građanski postupci - uvodno

Područje europskog građanskog procesnog prava postupno se razvija i uobličuje uslijed inicijativa Europske unije (dalje EU) kojima se na određenim područjima mijenjaju i nadopunjuju nacionalni pravni sustavi. Začeci ovakvog djelovanja EU vidljivi su u sklapanju Briselske konvencije o sudskoj nadležnosti i ovrši odluka u građanskim i trgovačkim stvarima iz 1968. godine¹, no tek je Ugovor iz Amsterdama,² odnosno u njemu sadržan čl. 65. Ugovora o osnivanju Europske zajednice predvidio ovlaštenje europskih tijela za donošenje mjera u području pravosudne suradnje u građanskim stvarima s prekograničnim obilježjem. Težnja za olakšavanjem slobodnog protoka sudskih odluka u građanskim stvarima s prekograničnim obilježjem na europskoj razini postupno je dovela do zadiranja EU u uređenje određenih pitanja koja u nacionalnim pravnim sustavima pripadaju područjima međunarodnog privatnog te građanskog procesnog prava. Tako, premda ne posjeduje ovlasti za ujednačavanje pravila iz područja nacionalnog građanskog procesnog prava, EU je do sada intervenirala te nadopunjavala ta pravila nizom pravnih akata na području:

- sudske nadležnosti, priznanja i ovrše odluka u Europskoj uniji
- suradnje u europskom pravosudnom prostoru
- unificiranih europskih građanskih postupaka
- europske kolektivne pravne zaštite
- alternativnog rješavanja sporova u Europskoj uniji
- europskog insolventijskog prava
- europskog ovršnog prava.

Za donošenje niza uredbi i smjernica kojima su do sada oblikovani pojedini aspekti europskoga građanskog procesnog prava presudno je bilo jačanje povjerenja u istovrijednost pravosudnih sustava država članica i uzajamnog priznanja odluka iz tih sudskih postupaka.³ Međutim, odnedavno se preispituje ideja o daljnjem razvoju i uspo-

1 Briselska konvencija o sudskoj nadležnosti i ovrši odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (pročišćeni tekst), Službeni list Europske unije 1998, br. C 27.

2 Ugovor iz Amsterdama o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o osnivanju Europskih zajednica i određenih s njima povezanih akata (pročišćeni tekst), Službeni list Europske zajednice 1997, br. C 340. (čl. 65, ranije čl. 73m).

3 Vidi: Zaključci Europskog vijeća, Program iz Tampere od 15 do 16. listopada 1999. godine, SN 200/99. (dalje: Program iz Tampere).

stavljanju cjelovitog sustava pravila europskog građanskog procesnog prava.⁴ Hoće li se ona u budućnosti realizirati, ostaje za vidjeti.

Na području europskog građanskog procesnog prava trenutno su unificirani postupak o europskom ovršnom naslovu za nesporne tražbine, postupak o europskom platnom nalogu te europski postupak za sporove male vrijednosti. Tim je postupcima zajedničko da osiguravaju olakšano prekogranično ostvarenje tražbina, bilo da je riječ o tražbinama koje su nesporne, novčanim tražbinama radi čije je naplate izdan platni nalog ili tražbinama male vrijednosti. U tu svrhu Uredbama kojima se uređuju postupci nastojalo se predvidjeti jednostavnu proceduru, smanjiti troškove postupanja i, najvažnije, ukinuti egzektivu čime se odluke iz tih postupaka, koje su donesene u nekoj od država članica priznaju i ovršuju u drugim državama članicama bez prethodnog provođenja postupka priznanja tih odluka.

U ovom poglavlju nastojat ćemo prikazati osnovna obilježja europskog postupka za sporove male vrijednosti, postupka o europskom ovršnom naslovu te postupka o europskom platnom nalogu. Pri tome će se uz odredbe Uredaba, koje uređuju pojedine od tih postupaka navesti i pojasniti odredbe Zakona o parničnom postupku⁵ (dalje ZPP) odnosno Ovršnog zakona iz 2012. godine⁶ (dalje OZ iz 2012. godine) kojima su ti postupci implementirani u hrvatsko pravo. Uz područje primjene prikazat će se način pokretanja i vođenja postupka te okončanja postupka, pravni lijekovi koji se mogu podnijeti protiv odluke donesene u postupku, ovršnost presude te priznanje i ovrha u drugoj državi članici EU.

4 Ideja Europskog pravnog instituta (ELI) i UNIDROITA koja se temelji na uspostavljanju transnacionalnih postulata građanskog procesnog prava i ide za tim da se oblikuju europska pravila građanskog procesnog prava. ELI/UNIDROIT je projekt koji povijesno slijedi ALI/UNIDROIT projekt „Principles of Transnational Civil Procedure“. ELI je nevladina organizacija osnovana prema belgijskom pravu, a UNIDROIT organizacija čije su članice 63 države.

5 Zakon o parničnom postupku (NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14).

6 Vidi: Ovršni zakon (NN 112/12, 25/13).

1. Europski postupak za sporove male vrijednosti

Prvi dokument kojim je u prosincu 2002. godine započelo uređenje originornog europskog postupka za sporove male vrijednosti bila je Zelena knjiga o postupku za europski platni nalog i mjerama za jednostavnije i brže rješavanje sporova malih vrijednosti⁷ (dalje Zelena knjiga iz 2002. godine). Cilj donošenja Zelene knjige iz 2002. godine bio je uspostaviti jedinstvena pravila postupka za rješavanje prekograničnih sporova male vrijednosti koji bi se primjenjivao u svim državama članicama EU. Namjera je bila da se donošenjem tih pravila pojednostavi postupak te da bude brži i ekonomičniji za one čija su prava povrijeđena ili ugrožena.⁸ Inicijativa Europske komisije je prihvaćena te je ožujku 2005. godine usvojen Prijedlog Uredbe o sporovima male vrijednosti⁹, a u srpnju 2007. godine Uredba (EZ) br. 861/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. kojom se uvodi europski postupak za tražbine male vrijednosti¹⁰ (dalje Uredba 861/2007).

U Republici Hrvatskoj (dalje: RH) na temelju Uredbe 861/2007 su u dijelu u kojemu su uređeni europski parnični postupci predviđene odredbe čl. 507. o do 507. ž ZPP o europskom postupku za sporove male vrijednosti.

No, postavlja se pitanje je li takav pristup u skladu s činjenicom da je europski postupak u sporovima male vrijednosti reguliran Uredbom 861/2007, odnosno pravnim aktom čije bi se odredbe trebale izravno primjenjivati u hrvatskom pravnom sustavu. Naime, kako to jasno proizlazi iz odredbe čl. 288. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije (dalje TFEU) za razliku od Smjernica, Uredbe imaju izravan učinak, a njihove odredbe ne bi trebalo prenositi u nacionalno zakonodavstvo. Preporuke i mišljenja nemaju obvezujući učinak.¹¹ Značaj Uredbi pojasnio je i Sud EU (dalje: Sud) u presudama *Fratelli Variola S.p.A. v. Amministrazione Italiana delle finanze*¹² i *Orsolina*

7 Zelena knjiga o postupku za europski platni nalog i mjerama za jednostavnije i brže rješavanje sporova malih vrijednosti, KOM (2002) 746 kon.

8 Ibid.

9 Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća za uvođenje europskog postupka za sporove male vrijednosti, KOM (2005) 87 kon. Radni dokumenti (engleska jezična verzija) SEC (2005) 351, 352.

10 Uredba (EZ) br. 861/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. kojom se uvodi europski postupak za tražbine male vrijednosti, Službeni list Europske unije 2007, br. L 199/1.

11 Čl. 288. UFEU (bivši čl. 249. UEZ-a): *“Radi izvršavanja nadležnosti Unije, institucije donose uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Uredba ima opću primjenu. Obvezujuća je u cijelosti i neposredno se primjenjuje u svim državama članicama. Direktiva je obvezujuća, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima.*

Odluka je u cijelosti obvezujuća. Odluka u kojoj je određeno kome je upućena, obvezujuća je samo za njih.

Preporuke i mišljenja nemaju obvezujuću snagu.” Potrebno je pojasniti da hrvatska jezična inačica (prijevod) engleskog pojma regulation jest uredba koja se svojim značenjem razlikuje od pojma uredbe u smislu hrvatskog nacionalnog zakonodavstva kad propis istovjetnog naziva predstavlja pravni akt koji je po pravnoj snazi ispod zakona.

12 Vidi predmet: *Fratelli Variola S.p.A. v. Amministrazione Italiana delle finanze*, C-34/73, EU:C:1973:101.

Leonisio v. Ministero dell'agricoltura e foreste¹³. U prvoj je presudi pojasnio da su Uredbe izravno primjenjive u državama članicama te da se sukladno tome u nacionalnim pravnim sustavima dodjeljuju prava koja se štite u postupcima pred sudom. Kasnijom je presudom Sud dodatno obrazložio da prava predviđena Uredbom nastaju uz ispunjenje uvjeta predviđenih Uredbom te se njihovo ostvarenje ne podvrgava provedbenim odredbama nacionalnog prava. Iz toga slijedi da je učinak odredaba predviđenih Uredbama izravan te da se one ne implementiraju u nacionalno zakonodavstvo.

Ovdje se ipak nije išlo za tim da se odredbe Uredbe 861/2007 implementiraju u nacionalno zakonodavstvo, nego je riječ o legislativnoj intervenciji kojom se otklanjaju eventualne zapreke primjeni njenih odredaba u postupcima pred hrvatskim sudovima, odnosno usklađivanju interpretacije i primjene nacionalnih pravila građanskog parničnog postupka s ovim propisom.

Uz europski postupak za sporove male vrijednosti, stranke i dalje mogu pokretati redovne parnične postupke predviđene u pravu država članica kako bi ostvarile svoju tražbinu u sporu sa prekograničnim elementom (arg. ex čl. 1.). Ako se stranke odluče voditi redovan parnični postupak predviđen u pravu države članice umjesto europskog postupka za sporove male vrijednosti, na priznanje i ovrhu odluka donesenih u tom postupku neće se primjenjivati odredbe Uredbe 861/2007 nego odredbe Uredbe Vijeća br. 44/2001 od 22. prosinca 2000. o sudskoj nadležnosti te priznanju i ovrsi odluka u građanskim i trgovačkim stvarima¹⁴ (dalje: Uredba 44/2001) odnosno Uredbe (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti te priznanju i ovrsi odluka u građanskim i trgovačkim stvarima¹⁵ (dalje Uredba 1215/2012).

1.1. Područje primjene

Polje primjene odnosno doseg Uredbe 861/2007 definiran je na način da je odredbama predviđeno:

a) stvarno područje primjene (*ratione materiae*)

Stvarno područje primjene obuhvaća građanske i trgovačke stvari, neovisno o vrsti suda. Pri tome vrijednost predmeta spora u trenutku pokretanja postupka ne smije prelaziti iznos od 2 000 € bez kamata, troškova i izdataka (arg. ex čl. 2. st. 1.).

Uredba 861/2007 se ne primjenjuje u poreznim, carinskim ili upravnim stvarima, u stvarima koje se tiču odgovornosti država za radnje ili propuštanja u izvršavanju državne vlasti (*acta iure imperii*) te u vezi osobnih stanja, pravne i poslovne sposobnosti, zakonskog zastupanja fizičkih osoba, vlasničkih prava iz bračnih odnosa, prava

13 Vidi predmet: Orsolina Leonisio v. Ministero dell'agricoltura e foreste, C-93/71, EU: C:1972:39.

14 Uredba Vijeća br. 44/2001 od 22. prosinca 2000. o sudskoj nadležnosti te priznanju i ovrsi odluka u građanskim i trgovačkim stvarima, Službeni list Europske zajednice 2001, br. L 12.

15 Uredba (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti te priznanju i ovrsi odluka u građanskim i trgovačkim stvarima, Službeni list Europske unije 2012, br. L 351.

uzdržavanja kao i na području nasljednog prava uključujući oporučno pravo, stečaj, postupak likvidacije platežno nesposobnih društava i drugih pravnih osoba, sudskih nagodbi i sličnih postupaka, socijalnog osiguranja, arbitraže i radnog prava, zakupa i najma nekretnina, osim na području tužbi zbog novčanih tražbina, povrede privatne sfere ili prava osobnosti, osim klevete (arg. ex čl. 2. st. 1. i 2.).

Premda iz odredbe čl. 2. st. 1. Uredbe 861/2007 proizlazi da je riječ o postupku za ostvarenje novčane tražbine (koja ne prelazi iznos od 2 000 €), dikcija odredbe čl. 2. st. 2. t. g kao i čl. 5. st. 5. Uredbe 861/2007 upućuje na mogućnost primjene i na području oslobođenja ili predaje pokretnine.¹⁶

b) prostorno područje primjene (*ratione territorii*)

Prostorno područje primjene uključuje prekogranične sporove stranaka iz država članica, izuzev Danske, koja nije sudjelovala u donošenju Uredbe 861/07, ona je ne obvezuje niti se na nju primjenjuje. U smislu Uredbe 861/2007 prekogranični spor je onaj u kojem barem jedna stranka ima svoje prebivalište ili redovno boravište u drugoj državi članici od one u kojoj se nalazi sud koji vodi postupak (arg. ex čl. 3. st. 1.).

c) subjektivno područje primjene (*ratione personae*)

Područje primjene Uredbe 861/2007 s obzirom na osobu koja pokreće postupak obuhvaća podjednako potrošače i poduzetnike.

d) vremensko područje primjene (*ratione temporis*)

Uredba 861/2007 primjenjuje se u državama članicama EU od 1. siječnja 2009. godine (arg. ex čl. 29. st. 2.). RH je pri tome bila iznimka, budući da je u okviru nacionalnog zakonodavstva, točnije odredbom čl. 53. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2008. godine¹⁷ predviđeno da Uredba 861/2007 kao i odredbe čl. 507. o do 507. ž ZPP o europskom postupku za sporove male vrijednosti stupaju na snagu trenutkom prijama RH u EU.

1.2. Pokretanje postupka

Europski postupak za sporove male vrijednosti tužitelj pokreće ispunjavanjem obrasca A iz priloga I Uredbe 861/2007 neposredno kod nadležnog suda ili dostavljanjem sudu poštom ili na drugi način, koji je dopušten u državi članici. Kako Uredba 861/2007 predviđa da se dostava obrasca ne mora nužno vršiti poštom ili neposredno nadležnom sudu (može i telefaksom ili elektroničkom poštom), odnosno da se može vršiti komunikacijskim sredstvima prihvatljivima državi članici (arg. ex čl. 4. st. 1.), odredbom čl. 507. o st. 1. ZPP predviđena je mogućnost da se dostava obrazaca, za-

16 Vidi tako: Hau, W., Europski postupak za tražbine male vrijednosti, u: Garašić, J., (ur.), Europsko građansko procesno pravo-izabrane teme, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 213-226., na str. 215.

17 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (NN 84/08).

htjeva i očitovanja u smislu podnesaka može obaviti telefaksom i elektroničkom poštom.¹⁸ Za usporedbu, budući da za pokretanje postupka u sporovima male vrijednosti sukladno odredbama nacionalnog prava nisu predviđene posebne odredbe nego se primjenjuju opće odredbe o pokretanju postupka prema ZPP, primjena komunikacijskih tehnologija u tim postupcima nije moguća (arg. ex čl. 106. st. 1. i 5.; 107. st. 1.). Očigledno, hrvatski je zakonodavac, neovisno o tome što je Uredbom 861/2007 predviđena samo obveza država članica da izvijeste Europsku komisiju o tome koja komunikacijska sredstva prihvaćaju (arg. ex čl. 4. st. 2.), odlučio omogućiti primjenu sredstava koja nisu dostupna u nacionalnim postupcima, zbog čega je predviđeno donošenje posebnog pravilnika o načinu podnošenja akata telefaksom ili elektroničkim putem (arg. ex čl. 507. o st. 2.). Nije posve jasno odgovara li to intenciji europskog zakonodavca, ako se uzme u obzir da Uredba izrijekom predviđa da se postupak vodi sukladno (za pretpostaviti je, već postojećim) odredbama postupovnog prava države članice (arg. ex čl. 19.).

Na problem u pristupu hrvatskog zakonodavca potrebno je ukazati i kod odredbe čl. 507. o st. 3. ZPP čiju je svrhu moguće vidjeti jedino u tome da dodatno pojasni odnosno podcrta ono što je odredbom Uredbe 861/2007 određeno. Naime, Uredba 861/2007 predviđa da u slučaju kada tužitelj ne povuče tužbeni zahtjev koji je izvan područja primjene Uredbe, sud nastavlja postupak u skladu s mjerodavnim pravom koje se primjenjuje u državi članici u kojoj se postupak vodi (arg. ex čl. 4. st. 3.). U tom smislu odredba čl. 507. o st. 3. ZPP predviđa da se u slučajevima iz čl. 4. st. 3. Uredbe 861/2007 na postupak koji će se provesti u povodu tužbe neće primjenjivati odredbe Uredbe.

Nepotpune ili nejasne podatke ili obrazac tužbe koji nije uredno ispunjen, a tužba nije očito neosnovana ili nije očito nedopuštena, tužitelj može dopuniti ili ispraviti ili navesti dodatne podatke ili priložiti priloge ili povući tužbu podnošenjem Obrasca B iz Priloga II Uredbe 861/2007, a Sud će mu odrediti rok u kojemu to ima učiniti (arg. ex čl. 4. st. 4.).

1.3. Vođenje postupka

Kao što je već rečeno, europski postupak za sporove male vrijednosti je uređen postupovnim pravom države članice u kojoj se postupak vodi, tako da će se u postupcima koji se vode u RH primjenjivati hrvatsko postupovno pravo, uz uvažavanje odredaba Uredbe 861/2007 (arg. ex čl. 19.). Postupak se provodi u pisanom obliku, a tek iznimno sud će održati usmenu raspravu ako smatra potrebnim ili ako jedna od stranaka postavi takav zahtjev. Ako se odluči za održavanje usmene rasprave, sud je može održati putem video-konferencije ili nekom drugom komunikacijskom tehnologijom, ako ima na raspolaganju tehnička sredstva (arg. ex čl. 8.). Uvođenjem mogućnosti primjene komunikacijskih tehnologija u europskim postupcima za sporove male vrijednosti naglašava se zahtjev za ekonomičnošću i hitnošću u postupanju. Stoga, predviđena je

¹⁸ Prema odredbi čl. 507. o st. 2. ZPP Ministar nadležan za poslove pravosuđa uredit će posebnim pravilnikom način podnošenja akata iz st. 1. telefaksom ili elektroničkom poštom.

mogućnost izvođenja dokaza putem video-konferencije ili putem nekog drugog sredstva komunikacijske tehnologije (arg. ex čl. 9. st. 1.). Ipak, da se inzistira na provođenju pisanog postupka (ako je to moguće) vidljivo je iz toga što sud može odbiti takav zahtjev ako smatra da se s obzirom na okolnosti slučaja pravično vođenje postupka može osigurati i bez usmene rasprave (arg. ex 5. st. 1.).

U skladu s načelom kontradiktornosti, tuženiku se u roku od 14 dana od primitka valjano ispunjenog obrasca tužbe dostavlja primjerak obrasca za tužbu i, ako je potrebno, dokaznih isprava. Budući da je naglašeno načelo hitnosti postupanja, tuženiku je ostavljen rok od 30 dana od dostave obrasca za tužbu i obrasca za odgovor, da popuni dio II. obrasca C Uredbe 861/2007 i uputi ga sudu, no sud će uzeti u obzir i odgovor koji je tuženik uputio na drugi prikladni način, ne koristeći obrazac za odgovor. Protutužba tuženika na standardnom obrascu A dostavlja se tužitelju te mu se ostavlja rok od 30 dana za odgovor na protutužbu (arg. ex čl. 5. st. 6.).

1.4. Okončanje postupka

Sud je dužan donijeti presudu u roku od 30 dana od primitka odgovora tuženika ili tužitelja, u slučaju da je podnesena i protutužba (arg. ex čl. 7. st. 1.). Ako nisu ispunjeni uvjeti za donošenje presude, sud će:

- a) zahtijevati od stranaka, u utvrđenom roku koji ne smije prijeći 30 dana, dodatne podatke u vezi s tužbom
- b) izvesti dokaze u skladu s člankom 9. Uredbe 861/2007 ili
- c) pozvati stranke na usmenu raspravu, koja se mora održati u roku od 30 dana od poziva (arg. ex čl. 7. st. 1. t. a, b i c).

Sud će donijeti presudu ili u roku od 30 dana od usmene rasprave ili nakon primitka svih podataka potrebnih za donošenje presude. Presuda će se dostaviti strankama u skladu s člankom 13. Uredbe 861/2007. I ovdje se intervencija u vidu odredbe čl. 507. s ZPP sukladno kojoj se u europskim postupcima za sporove male vrijednosti pred hrvatskim sudovima presuda ne objavljuje, a objava presude se nadomješta dostavom, koja u smislu odgovara odredbi čl. 13. Uredbe 861/2007, može razumjeti isključivo kao svojevrsno pojašnjenje odnosno upozorenje da se primjenom odredbe predviđene Uredbom odstupa od općeg pravila postupanja predviđenog nacionalnim postupovnim pravom. Pri tome, ostaje otvoreno koliko je to svrhovito odnosno potrebno s obzirom na neposredan učinak Uredbe 861/2007.

1.5. Pravni lijekovi

Državama članicama je ostavljena mogućnost da donesu odluku o tome je li protiv presude donesene u europskom postupku za sporove male vrijednosti dopušten pravni lijek prema nacionalnom postupovnom pravu i da obavijeste Europsku komisiju, koja objavljuje podatke o tome. Sukladno odredbi čl. 507. s st. 3. ZPP prema hrvatskom pravu protiv presude donesene u europskom postupku za sporove male vrijednosti dopuštena je žalba prema odredbi čl. 467. ZPP kojom je uređena žalba u sporovima male vrijednosti.

Uz to, odredbom čl. 18. Uredbe 861/2007 propisani su minimalni standardi koje je sud države članice u kojoj je donesena presuda u europskom postupku za sporove male vrijednosti dužan poštovati, a zbog čijeg nepoštovanja tuženik ima pravo zahtijevati preispitivanje presude. Tako u slučaju da sud odluči da je preispitivanje opravdano iz razloga kao što su:

a) obrazac tužbe ili poziv na usmenu raspravu dostavljeni bez potvrde o osobnoj dostavi u skladu s čl. 14. Uredbe (EZ) br. 805/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o uvođenju europskog ovršnog naloga za nesporne tražbine¹⁹

b) dostava bez krivnje tuženika nije obavljena pravovremeno da bi se mogao pripremiti za obranu ili

c) tuženik zbog više sile ili zbog izuzetnih okolnosti bez vlastite krivnje nije mogao osporiti postojanje tražbine, a u oba se slučaja pretpostavlja da je postupao bez odgađanja presuda donesena u europskom postupku za sporove male vrijednosti je ništetna (arg. ex čl. 18.). U tom će slučaju hrvatski sud rješenjem utvrditi ništetnost presude te vratiti postupak u vrijeme u kojem se nalazio prije donošenja presude (arg. ex čl. 507. š ZPP).

1.6. Ovršnost presude

Presuda donesena u europskom postupku za sporove male vrijednosti je ovršna neovisno o mogućim pravnim lijekovima (arg. ex čl. 15. st. 1.). S tim u vezi hrvatski zakonodavac ocijenio je svrhovitim u dijelu u kojemu se uređuju europski postupak u sporovima male vrijednosti predvidjeti odredbu koja izrijekom navodi da žalba protiv presude donesene u RH ne odgađa ovrhu (arg. ex čl. 507. t st. 1. ZPP), premda to jasno proizlazi i iz odredbe Uredbe.

1.7. Jezik u postupku

Obrasci u europskom postupku za sporove male vrijednosti kao i svaki opis svih dokaznih priloga dostavlja se na jeziku ili jednom od jezika suda. Ako su neka od pismena sudu predočena na jeziku koji nije jedan od jezika suda, sud može tražiti

¹⁹ Uredba (EZ) br. 805/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. godine kojom se uvodi Europski ovršni nalog za nesporne tražbine, Službeni list Europske unije L br. 143, 30.4.2004 (dalje: Uredba 805/2004).

prijevod odgovarajućeg pismena samo ako je prijevod potreban radi donošenja presude. Također, i stranka može odbiti zaprimiti pismeno iz razloga što nije na službenom jeziku države članice prijama ili ako postoji više službenih jezika u toj državi članici, službenom jeziku ili jednom od službenih jezika mjesta u kojem se treba obaviti dostava ili kamo se pismeno treba otpremiti ili jeziku koji primatelj razumije. U tom će slučaju sud o tome obavijestiti drugu stranku i savjetovati joj da priloži prijevod tog pismena (arg. ex čl. 6.).

1.8. Praktična pomoć strankama

Budući da nije obvezno odvjetničko zastupanje niti zastupanje drugog pravnog stručnjaka (arg. ex čl. 10.), predviđena je odgovornost država članica da osiguraju strankama praktičnu pomoć u ispunjavanju obrazaca (arg. ex čl. 11.). Međutim, odredbama ZPP u dijelu u kojemu se uređuje europski postupak za sporove male vrijednosti nije predviđen način na koji se strankama ima pružati ta pomoć. Tako ostaje otvoreno hoće li se strankama praktična pomoć pružati na sudu ili izvan suda, tko je ovlašten pružati praktičnu pomoć strankama i u čemu se konkretno pružanje praktične pomoći strankama sastoji (pribavljanje obrazaca, ispunjavanje obrazaca, prijevod obrasca protustranke u slučaju podnošenja protutužbe).

1.9. Troškovi postupka

U Preambuli (29) Uredbe 861/2007 navedeno je da bi stranka koja nije uspjela u europskom postupku za sporove male vrijednosti trebala snositi troškove postupka. Troškovi postupka utvrđuju se u skladu s nacionalnim pravom. Uzimajući u obzir ciljeve u pogledu jednostavnosti i troškovne učinkovitosti, sud bi trebao narediti da stranka koja nije uspjela u postupku mora platiti samo troškove postupka, uključujući, na primjer, sve troškove nastale zbog činjenice da je drugu stranku zastupao odvjetnik ili drugi pravni stručnjak ili sve troškove nastale zbog dostave ili prijevoda isprava, koji su razmjerni tužbenom zahtjevu ili koji su neophodni.

Uredbom 861/2007 stoga je predviđeno da troškove postupka snosi stranka koja nije uspjela u europskom postupku za sporove male vrijednosti (tzv. *loser pays principle*)²⁰. To je pravilo dopunjeno ograničenjem visine troškova koji se na takav način mogu dosuditi stranci koja je uspjela u sporu i to na način da joj se ne mogu dosuditi neo-

²⁰ Pravilo prema kojemu dužnost snošenja troškova svojih i naknade troškova protustranke tereti stranku koja je u parnici pretrpjela neuspjeh (tzv. *cost shifting rule*; *loser pays principle*) prihvaćen je u većini država Europe i svijeta (izuzetak su Litva i Sjedinjene Američke Države). U pravilu u troškove postupka pred sudom se ubrajaju troškovi djelatnosti suda, svjedoka i vještaka (podložni ograničenjima od strane suda) i troškovi odvjetničkog zastupanja (podložni ograničenjima). Tako Hodges, C.; Vogenauer, S.; Tulibacka, M., *The Costs and Funding of Civil Litigation, A Comparative Perspective*, Oxford and Portland, Oregon, 2010., str. 17-18.

Prema hrvatskom postupovnom pravu parnične troškove čine izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu postupka, a izričito je određeno da ti troškovi obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba kojima zakon priznaje pravo na nagradu. (arg. ex čl. 151. st. 1. i 2. ZPP).

pravdani ili troškovi nerazmjerni s tužbenim zahtjevom. (arg. ex čl. 16.).

Očigledno, prilikom uređenja europskog postupka za sporove male vrijednosti Europska komisija je zadržala stav prisutan i kod uređenja drugih područja europskih građanskih postupaka, poput europske kolektivne pravne zaštite, da je za države članice, koje pretežito pripadaju kontinentalnoeuropskom pravnom krugu, prikladna primjena pravila prema kojemu troškove postupka snosi stranka koja je izgubila spor, budući da je to u skladu sa pravnom tradicijom i nacionalnim postupovnim pravilima.²¹ Pri tome, kod uređenja europskog postupka za sporove male vrijednosti vodilo se računa da se ograničenjem troškova koji se mogu dosuditi stranci u slučaju uspjeha u sporu, na troškove koji su opravdani i razmjerni sa tužbenim zahtjevom, dodatno naglasi da je riječ o proceduri koja je predviđena kako bi se strankama u prekograničnim sporovima ostvarenje tražbine male vrijednosti olakšalo i učinilo jeftinijim i dostupnijim. U tom smislu postavljena su i određena ograničenja prilikom uređenja postupka o europskom platnom nalogu. Tako sudske pristojbe u postupku europskoga platnog naloga i u redovnom građanskom postupku, do kojih dolazi ako se uloži prigovor protiv europskoga platnog naloga, ne smiju zajedno biti više od sudskih pristojbi u redovnom građanskom postupku bez prethodnog postupka europskoga platnog naloga u toj državi članici (arg. ex čl. 25. st. 1. Uredbe 1896/2006).²²

1.10. Priznanje i ovrha odluke u drugoj državi članici

Jedan od najvažijih aspekata europskog postupka za sporove male vrijednosti jest odredbom čl. 20. st. 1. Uredbe 861/2007 predviđena mogućnost da se odluka donesena u državi članici u europskom postupku za sporove male vrijednosti priznaje i ovršava u drugoj državi članici bez potrebe za potvrdom o ovršnosti i bez ikakve mogućnosti protivljenja njezinom priznavanju. U ovršnom postupku primjenjuje se pravo države članice ovrhe, a ovrha se provodi pod istim uvjetima kao da je donesena u toj državi članici.

1.11. Novelirani europski postupak za sporove male vrijednosti – od Prijedloga Uredbe iz 2013. godine do Uredbe 2015/2421

S obzirom da je u čl. 28. Uredbe 861/2007 bila integrirana obveza Europske komisije da do 1. siječnja 2014. godine podnese izvješće kojim se preispituje primjena Uredbe 861/2007, provedene su javne rasprave i savjetovanja te analizirani podatci vanjskih studija kao i oni dobiveni od potrošača i šire javnosti o primjeni Uredbe 861/2007 u rješavanju prekograničnih sporova male vrijednosti u državama članicama. Prema Izvješću Komisije Uredbom 861/2007 je ostvaren cilj koji se želio postići, odnosno olakšano je prekogranično ostvarenje sporova male vrijednosti u EU. Tome je doprinijelo

21 Sukladno t. 13. dijela III. Zajednička načela mehanizama kolektivne pravne zaštite na propuštanje i radi naknade štete Preporuke Europske komisije 2013/396/EU od 11. lipnja 2013. Države članice osigurat će da stranka koja izgubi postupak kolektivne pravne zaštite nadoknadi troškove stranci koja je uspjela u postupku (loser pays principle) u skladu s odredbama nacionalnog prava.

22 Sukladno odredbi čl. 25. st. 2. za potrebe Uredbe 1896/2006 sudske pristojbe uključuju pristojbe i naknade koje se moraju platiti sudu, čija se visina utvrđuje prema nacionalnom pravu.

smanjenje troškova (do 40 %) i trajanja prekograničnih sporova male vrijednosti (od 2 godine i 5 mjeseci na prosječno 5 mjeseci). Osobito je interesantna primjedba da je pojednostavljenjem procedure europski postupak za sporove male vrijednosti postao jeftiniji od nacionalnih postupaka u kojima se jedino odustaje od obveznog pravnog zastupanja na sudovima niže instance. Ipak, uspjeh u primjeni europskog postupka za sporove male vrijednosti nije ravnomjeran u svim državama članicama, a iako je razloga više, među značajnijima je nedovoljna informiranost o postupku te mogućnostima njegove primjene.²³

U cilju uklanjanja prepreka učinkovitim provođenju europskih postupaka u sporovima male vrijednosti detektiranih u Izvješću Komisije donesena je Uredba 2015/2421 od 16. prosinca 2015. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 861/2007 o uvođenju europskog postupka za sporove male vrijednosti i Uredbe (EZ) br. 1896/2006 o uvođenju postupka za europski platni nalog²⁴ (dalje Uredba 2015/2421). Uredba 2015/241 primjenjuje se od 14. srpnja 2017. godine, uz iznimku čl. 1. t. 16. kojom se mijenja članak 25. Uredbe (EZ) br. 861/2007 koja se primjenjuje od 14. siječnja 2017. godine. Iako načelno slijede Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 861/2007 Europskog parlamenta i Vijeća o uvođenju europskom postupka za sporove male vrijednosti i Uredbe (EZ) br. 1896/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uvođenju postupka za europski platni nalog²⁵ (dalje Prijedlog Uredbe iz 2013. godine), konačno usvojena rješenja iz Uredbe 2015/2421 ponešto se razlikuju od predloženih. Stoga će u nastavku biti ukratko predstavljena te uspoređena najznačajnija među njima.

1.11.1. Visina tražbine

Istraživanja su pokazala da je visina oko 20 % prekograničnih tužbenih zahtjeva poduzetnika ispod 2 000 €. U usporedbi, visina oko 30 % prekograničnih tužbenih zahtjeva poduzetnika je između 2 000 i 10 000 €. Najvećim dijelom poduzetnici ne pokreću prekogranične sporove zbog visokih troškova postupka u odnosu na visinu tražbine te dugotrajnost i složenost postupka. U proteklom je razdoblju značajan broj država članica proširio krug sporova u kojima se može primijeniti postupak za sporove male vrijednosti na način da je postavljen kriterij iznad 2 000 € vrijednosti tražbine čije

23 Prema Eurobarometru 395 dvije su trećine onih koji su koristili postupak općenito s njim zadovoljni. Oko 13 % korisnika bilo je nezadovoljno, 17 % korisnika izjavilo je da sud nije imao znanja o postupku, 16 % korisnika imalo je poteškoća s ispunjavanjem obrazaca, dok je 10 % korisnika zatražilo pomoć u ispunjavanju obrasca zahtjeva, ali je nije dobilo. Vidi više o tome: Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o primjeni Uredbe (EZ) br. 861/2007 Europskog parlamenta i Vijeća o uvođenju europskog postupka za sporove male vrijednosti, KOM (2013) 795 kon. (dalje Izvješće Komisije), str. 3.

24 Uredba 2015/2421 od 16. prosinca 2015. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 861/2007 o uvođenju europskog postupka za sporove male vrijednosti i Uredbe (EZ) br. 1896/2006 o uvođenju postupka za europski platni nalog, Službeni list Europske unije 2015, br. L 341/1.

25 Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 861/2007 Europskog parlamenta i Vijeća o uvođenju europskom postupka za sporove male vrijednosti i Uredbe (EZ) br. 1896/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uvođenju postupka za europski platni nalog, KOM (2013) 794 kon.

se ostvarenje traži.²⁶

Stoga se Prijedlogom Uredbe iz 2013. godine predviđa da se u noveliranom europskom postupku za sporove male vrijednosti ostvaruju tražbine do 10 000 €, čime se očekuje da bi se u prvom redu potaklo prekogranično ostvarenje tražbina poduzetnika. Istovremeno, procjenjuje se da bi se time dodatno pojednostavio i skratio postupak te smanjili troškovi.²⁷

Ipak, Uredbom 2015/2421 gornja granica u pogledu vrijednosti tužbenog zahtjeva povećana je na 5000 eura, a odnosi se na vrijednost tužbenog zahtjeva, bez svih kamata, troškova i izdataka u trenutku kada je nadležni sud zaprimio obrazac tužbenog zahtjeva (arg. ex čl. 2. Uredbe 2015/2421).

1.11.2. Područje primjene

Premda je uočena potreba preispitivanja pravila kojima se određuje na koje se prekogranične sporove primjenjuje Uredba 861/2007 i omogućavanja da se novelirani europski postupci za sporove male vrijednosti primjenjuju u svim prekograničnim sporovima, čak i onima koji uključuju treće zemlje (od primjene Uredbe 861/2007 prema postojećim odredbama isključeni su prekogranični sporovi stranaka koje imaju domicil u istoj državi članici²⁸)²⁹, iz Uredbe 2015/2421 razvidno je da to ipak nije učinjeno.

Sukladno odredbi čl. 3. st. 1. Uredba 861/2007 se primjenjuje na prekogranične sporove, odnosno sporove u kojima najmanje jedna od stranaka ima domicil ili uobičajeno boravište u državi članici obvezanoj Uredbom, koja nije država članica u kojoj se nalazi sud pred kojim je postupak pokrenut. Noveliranjem sustava uspostavljenog Uredbom 44/2001 odnosno donošenjem Uredbe 1215/2012 pojavila se potreba za usklađivanjem Uredbe 816/2007 s odredbama te Uredbe. Naime, Uredbom 1215/2012 predviđeno je da se primjenjuje na sudske postupke koji su u tijeku, na vjerodostojne isprave koje su formalno sastavljene ili registrirane te na sudske nagodbe koje su potvrđene ili sklopljene na dan ili nakon 10. siječnja 2015. godine. Stoga, Uredbom 2015/2421 bilo je potrebno izvršiti izmjenu te usklađivanje dikcije odredbe čl. 3. st. 2. i 3. Uredbe 861/2007 s tom Uredbom. Predviđeno je tako da se domicil utvrđuje u skladu s člancima 62. i 63. Uredbe 1215/2012.

26 Prema anketi Eurobarometra 71 % tužbenih zahtjeva potrošača trenutačno je u okviru praga od 2 000 € koji je utvrđen u Uredbi. Prosječan minimalni iznos za koji su se potrošači voljni sporiti u drugoj državi članici iznosi 786 €. Ibid., str. 4.

27 Ibid., str. 5-6.

28 Riječ je o sporovima poput onih u kojima je sklopljen ugovor između stranaka koji se ima izvršiti u drugoj državi članici (nekretnina za odmor), sporova u kojima je mjesto štetnog događaja u drugoj državi članici (prometna nesreća u graničnoj regiji koja se nalazi u drugoj državi članici) i sporovi u kojima se presuda ima izvršiti u drugoj državi članici (prihodi tuženika koje prima u drugoj državi članici).

29 Vidi: Prijedlog Uredbe iz 2013. godine, op.cit. u bilj. 25, str. 6.

1.11.3. Primjena komunikacijskih tehnologija

U Prijedlogu Uredbe iz 2013. godine zalaže se za širu primjenu komunikacijskih tehnologija u noveliranom europskom postupku za sporove male vrijednosti. Premda Uredba 861/2007 predviđa mogućnost primjene elektroničkog podnošenja obrasca kojim se pokreće postupak, što je i u hrvatskom pravnom sustavu prihvaćeno i regulirano odredbom čl. 507. o st. 1. ZPP, dostava ostalih pismena tijekom postupka sukladno Uredbi 861/2007 provodi se poštom. Tek nekoliko država članica omogućilo je dostavu elektroničkim putem. Prijedlogom Uredbe iz 2013. godine koji odredbom čl. 13. st. 1. izjednačava dostavu poštom i elektroničkim putem očekuje se da bi se broj država članica u kojima bi bila moguća dostava pismena elektroničkim putem trebao povećati. Ipak, pri tome valja imati na umu da države članice nisu uvijek u mogućnosti stvoriti preduvjete za primjenu komunikacijskih tehnologija. Već je spomenuto da je rezervu u tom smislu izrazila i RH napominjući kako se odredbu kojom se predviđa primjena komunikacijskih tehnologija ne bi trebalo učiniti obvezujućom.

Obvezno održavanje usmene rasprave pomoću komunikacijskih tehnologija u noveliranom europskom postupku za sporove male vrijednosti trebalo bi eliminirati nastajanje troškova za stranke i odugovlačenje postupka do kojega dolazi održavanjem usmene rasprave. Iznimka je predviđena odredbom čl. 5. st. 1. Uredbe isključivo za slučaj da sud ne može donijeti presudu na temelju podnesenih dokaza ili ako stranke to zahtijevaju, a usmena rasprava nužna je za ostvarenje prava na pravično suđenje. Od značaja je i da sukladno odredbi čl. 5. st. 1. Prijedloga Uredbe iz 2013. godine sud ne može odbiti održavanje usmene rasprave ako su obje stranke pokazale svoju spremnost sklopiti sudsku nagodbu i u tu su svrhu zatražile održavanje rasprave.³⁰ Premda se u Prijedlogu Uredbe iz 2013. godine navodi kako se suviše visoki troškovi mogu izbjeći primjenom troškovno učinkovitih sredstava putem interneta, treba imati na umu da se dodatna sredstva moraju predvidjeti i za edukaciju osoba koje bi u postupku trebale tu komunikacijsku tehnologiju primjenjivati kao i za prilagodbu čitavog sustava za njihovu primjenu.

Unatoč tome što je već Uredba 861/2007 obvezala države članice da osiguraju da obrazac tužbenog zahtjeva bude dostupan u svim sudovima kod kojih se može pokrenuti europski postupak za sporove male vrijednosti (arg. ex čl. 4. st. 5.) i tako osiguraju jednostavnije pokretanje postupka strankama, Uredba 2015/2421 predviđa izmjenju odredbe čl. 4. st. 5. kako bi se pristupanje standardnom obrascu tužbenog zahtjeva A u državama članicama omogućilo i putem odgovarajućih nacionalnih mrežnih stranica. Na taj se način dodatno promiče korištenje dostupnih komunikacijskih tehnologija kako bi se smanjili troškovi i trajanje postupka.

Kako bi se stranci kod koje bi troškovi njezine fizičke prisutnosti na usmenoj raspravi bili nerazmjerni tužbenom zahtjevu ipak omogućilo sudjelovanje na usmenoj raspravi, Uredbom 2015/2421 joj je ostavljena mogućnost da zahtijeva korištenje tehnologije za komunikaciju na daljinu, pod uvjetom da je takva tehnologija dostupna sudu. Istovre-

30 Ibid., str. 7.

meno, stranka koja je pozvana da prisustvuje usmenoj raspravi putem tehnologije za komunikaciju na daljinu može zahtijevati da bude fizički prisutna na toj raspravi. No, pri tome se putem standardnog obrasca tužbenog zahtjeva A i standardnog obrasca za odgovor C stranku ima pravodobno obavijestiti da se troškovi koji su joj nastali zbog njezine fizičke prisutnosti na usmenoj raspravi podliježu uvjetima iz odredbe čl. 16. Uredbe 861/2007 (arg. ex čl. 8).

Ranija odredba čl. 13. Uredbe 861/2007 koja je predviđala dostavu poštom ili, ako to nije moguće, jedan od načina predviđenih odredbama čl. 13. i 14. Uredbe 805/2004 proširena je kako bi se, ravnopravno dostavi poštom, strankama ponudila mogućnost korištenja elektroničke dostave. Primjena elektroničke dostave pismena pak traži ispunjenje određenih preuvjeta, ponajprije dostupnost tehničkih sredstava i usklađenost s nacionalnim postupovnim pravilima uključenih država članica. Korištenje elektroničkih sredstava komunikacije potiče se i kod sve ostale pisane komunikacije između stranaka ili drugih osoba koje sudjeluju u postupku i sudova.

Ipak, naglašena je autonomija stranaka prilikom donošenja odluke o tome hoće li za dostavu pismenâ ili za ostalu pisanu komunikaciju sa sudom koristiti elektronička sredstva, kada su takva sredstva, dostupna i dopuštena, ili tradicionalnija sredstva. Pri tome okolnost da je stranka odlučila prihvatiti dostavu elektroničkim putem ne bi trebala ograničavati stranku u pravu da odbije prihvatiti pismeno koje nije napisano na službenom jeziku ili uz koje nije priložen prijevod na službeni jezik države članice u kojoj ona ima domicil ili uobičajeno boravište ili, ako u toj državi članici postoji više službenih jezika, na službeni jezik ili jedan od službenih jezika mjesta u kojem ta stranka ima domicil ili uobičajeno boravište, ili na jezik koji ona razumije. Ako komunikacija u skladu s čl. 13. st. 2. nije moguća ili ako zbog posebnih okolnosti slučaja nije primjerena, može se upotrijebiti bilo koji drugi način komunikacije koji je dopušten u skladu s pravom države članice u kojoj se vodi europski postupak za sporove male vrijednosti (arg. ex čl. 13.)

1.11.4. Ograničenje visine sudskih pristojbi

Mjerama vezanima uz određivanje sudskih pristojbi u europskim postupcima za sporove male vrijednosti nastoje se s jedne strane ukloniti prepreke primjeni postupka u onim državama članicama u kojima je visina sudskih pristojbi nerazmjerna visini tražbine koja se u postupku ostvaruje. S druge strane, nastoji se potaknuti nastavak prakse pojedinih država članica da određuju minimalne fiksne iznose sudskih pristojbi u prekograničnim sporovima za ostvarenje tražbina male vrijednosti. Stoga, odredbom čl. 15. a st. 1. Prijedloga Uredbe iz 2013. godine postavljeno je ograničenje visine sudske pristojbe koja se naplaćuju za europski postupak za sporove male vrijednosti, koja ne može prelaziti 10 % vrijednosti zahtjeva, uključujući sve kamate, troškove i izdatke. Uz to, za države članice koje naplaćuju minimalne sudske pristojbe za europski postupak za sporove male vrijednosti određeno je da visina sudske pristojbe ne smije

prelaziti 35 € u trenutku kada nadležni sud zaprimi obrazac zahtjeva.³¹

U svjetlu izmjena kojima se prekogranični sporovi za ostvarenje tražbina male vrijednosti nastoje učiniti jednostavnijima i učinkovitijima te dostupnijima strankama preispitana su i tradicionalna nacionalna rješenja država članica koja se tiču naplate sudskih pristojbi. Prema Prijedlogu Uredbe iz 2013. godine, plaćanje u gotovini i putem biljega koji u slučaju prekograničnih sporova traže od stranke da osobno dođe na sud ili povjeri plaćanje odvjetniku, trebalo bi zamijeniti plaćanje putem interneta ili bankovnim prijenosom.³² U tu svrhu predviđena je odredba čl. 15. a st. 2. Prijedloga Uredbe iz 2013. godine prema kojoj država članica osigurava da stranke mogu platiti sudske pristojbe načinima plaćanja na daljinu, uključujući bankovni prijenos i sustav plaćanja putem interneta kreditnom ili debitnom karticom. U hrvatskom pravnom sustavu sudske pristojbe sukladno odredbama Zakona o sudskim pristojbama³³ plaćaju se također u gotovini odnosno putem biljega, ali za plaćanja iz inozemstva predviđena je uplata bankovnim prijenosom. U tom smislu, ne bi trebalo biti poteškoću pri usklađivanju primjene hrvatskih propisa o plaćanju sudskih pristojbi u dijelu koji se odnosi na europski postupak za sporove male vrijednosti se noveliranim rješenjima .

Naime, u svjetlu procjene o značaju predvidljivosti troškova postupka za odluku stranaka o pokretanju europskih postupaka za sporove male vrijednosti³⁴ Uredbom 2015/2421 odredba čl. 15.a kojom su uređene sudske pristojbe i načini njihovog plaćanja unesena je u Uredbu 861/2007. Postavljeno je ograničenje kojim se visina sudskih pristojbi koje se naplaćuju u državi članici za europski postupak za sporove male vrijednosti određuje razmjerno sudskim pristojbama koje se naplaćuju za nacionalne pojednostavljene sudske postupke u toj državi članici odnosno ne može biti viša od njih. Kako se strankama ne bi stvarali nepotrebni troškovi vezano uz dolazak na sud radi uplate pristojbi, države članice dužne su osigurati da stranke mogu platiti sudske pristojbe načinima plaćanja na daljinu, koji omogućuju strankama da izvrše uplatu i iz države članice koja nije država članica u kojoj se nalazi sud, nudeći pritom najmanje jedan od sljedećih načina plaćanja: (a) bankovni prijenos; (b) plaćanje kreditnom ili debitnom karticom; ili (c) izravno terećenje bankovnog računa tužitelja (arg. ex čl. 15.a).

31 Ibid., str. 7-8.

32 Ibid., str. 8.

33 Zakon o sudskim pristojbama (NN 74/95, 57/96, 137/02, 125/11).

34 Prema preambuli (14) Uredbe 2015/2421 mogući troškovi postupka mogu utjecati na odluku tužitelja o pokretanju sudskog postupka. Sudske pristojbe, uz ostale troškove, mogu odvratiti tužitelje od pokretanja sudskog postupka. Kako bi se osigurao pristup pravosuđu u prekograničnim sporovima male vrijednosti, sudske pristojbe koje se u državi članici naplaćuju za europski postupak za sporove male vrijednosti ne bi smjele biti nerazmjerne tužbenom zahtjevu niti bi smjele biti više od sudskih pristojbi koje se u toj državi članici naplaćuju za nacionalne pojednostavljene sudske postupke. Međutim, to ne bi trebalo sprečavati naplatu razumnih minimalnih sudskih pristojbi niti bi trebalo dovoditi u pitanje mogućnost naplate, pod jednakim uvjetima, zasebne pristojbe za sve postupke u povodu pravnih lijekova protiv odluke donesene u europskom postupku za sporove male vrijednosti.

2. Europski ovršni naslov za nesporne tražbine

Unatoč tome što je u službenom prijevodu teksta Uredbe 805/2004 korišten pojam „ovršni nalog“ kao hrvatska jezična inačica pojma „order“ koji je korišten u engleskoj jezičnoj verziji teksta Uredbe, priklonit ćemo se shvaćanju hrvatske procesnopravne teorije prema kojoj je prikladnije koristiti pojam „ovršni naslov“ koji je upotrijebljen i u njemačkoj jezičnoj verziji teksta Uredbe.³⁵

Europski ovršni naslov za nesporne tražbine uveden je s ciljem stvaranja unificiranog europskog postupka u kojemu se izdaje potvrda o ovršnosti sudske odluke, sudske nagodbe ili javne isprave o nespornim tražbinama iz područja građanske ili trgovačke stvari i osiguranja njihovog slobodnog protoka u državama članicama EU. Na taj je način u državama članicama ukinuta potreba vođenja postupaka egzekvaturе koji su prethodili priznanju i ovrši sudske odluke, sudske nagodbe ili javne isprave donesene u drugoj državi članici koja je kao temelj za uspostavu pravog pravosudnog područja inicirana još 1999. godine u Zaključcima iz Tamperea.³⁶

Ipak, radi očuvanja postupovnih jamstava prava stranaka u postupku propisani su minimalni standardi kojima imaju udovoljiti postupci iz kojih potječu sudska odluka, sudska nagodba te javna isprava o nespornim tražbinama kako bi se mogao izdati europski ovršni naslov (EON). Ovrha odluke koja je u drugoj državi članici potvrđena kao europski ovršni naslov određuje se i provodi u državi članici prema pravilima za provođenje nacionalnog ovršnog postupka, dakle kao da je riječ o odluci donesenoj u toj državi članici.

Premda su u hrvatskom pravu odredbe o europskom ovršnom naslovu predviđene na temelju Uredbe 805/2004 najprije čl. 24. Zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona iz 2008. godine³⁷ (dalje ZID OZ iz 2008. godine), a potom odredbama čl. 356. do 364. Ovršnog zakona iz 2012. godine njegova je primjena odgođena sve do stupanja RH u EU, pa su očekivano iskustva u primjeni europskog ovršnog naslova u sudskoj praksi za sada oskudna. U nastavku iznijet će se najznačajniji aspekti uređenja europskog ovršnog naslova za nesporne tražbine. I ovdje će biti potrebno razmotriti opravdanost unošenja pojedinih odredaba o europskom ovršnom naslovu u odredbe OZ iz 2012. godine, s obzirom na izravan učinak Uredbe 805/2004 u hrvatskom pravnom sustavu.

35 U hrvatskoj procesnopravnoj doktrini kritizirana je terminologija upotrijebljena prilikom uvođenja europskog ovršnog naslova u hrvatsko pravo kada je korištena engleska jezična verzija Uredbe 805/2004 i umjesto naslov (Titel) koji se koristi u njemačkoj jezičnoj verziji upotrijebljen izraz nalog (order). U tom smislu, Dika upozorava da bi se trebalo inzistirati na tome da se, barem procesnopravne uredbe prevode s njemačkog zato što s Njemačkom i Austrijom dijelimo zajedničku pravnu sudbinu srednjoeuropskog civilizacijskog kruga posljednjih nekoliko stotina godina. Dika, M.; Sikirić, H., *Europsko međunarodno procesno pravo i europski ovršni nalog za nesporne tražbine*, u: Barbić, J., (ur.), *Godišnjak tribine Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*, Zagreb, 2010., str. 175-207., na str. 183.

36 Tako t. 3 Preambule Uredbe 805/2004. Usporedi Program iz Tamperea.

37 Zakon o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona (NN 67/08).

2.1. Područje primjene

Potvrdu o ovršnosti sud može izdati samo za sudske odluke, sudske nagodbe ili javne isprave (ovršne isprave) koje udovoljavaju pretpostavkama predviđenima Uredbom 805/2004. Opće pretpostavke primjenjivosti Uredbe 805/2004 određene su u smislu:

a) pravnih stvari u kojima se Uredba 805/2004 ima primijeniti (*ratione materiae*)

Izdavanje potvrde o ovršnosti sudske odluke, sudske nagodbe ili javne isprave izričito je predviđeno za nesporne tražbine iz područja građanske ili trgovačke stvari, pri čemu se nespornom smatra tražbina ako:

- se dužnik izrijeком usuglasio s tražbinom priznajući je ili putem nagodbe koju je potvrdio sud ili je sklopljena pred sudom tijekom postupka; ili
- dužnik nikada nije osporio tražbinu, u skladu s odgovarajućim postupovnim pravilima, prema pravu države članice podrijetla, u tijeku sudskog postupka; ili
- dužnik je izostao s ročišta ili nije bio zastupan na ročištu o predmetnoj tražbini, nakon što je prvotno osporio tražbinu tijekom sudskog postupka, pod uvjetom da takvo postupanje podrazumijeva prešutno priznavanje tražbine ili činjenica koje navodi vjerovnik u skladu s pravom države članice podrijetla; ili
- dužnik izričito prihvaća tražbinu u autentičnoj ispravi (arg. ex čl. 3. st. 1.).

Prema hrvatskom pravu ovršne isprave koje se mogu potvrditi kao europski ovršni naslov su sudske nagodbe i sudske odluke - presude zbog izostanka, presude na temelju priznanja, presude bez održavanja glavne rasprave, presude zbog ogluhe; javnobilježničke isprave koje su ovršne prema čl. 54. st. 1. i 6. Zakona o javnom bilježništvu³⁸, zadužnice i izjave o zapljeni plaće po pristanku dužnika, sudski i javnobilježnički sporazumi o osnivanju založnog prava ili prijenosu prava vlasništva radi osiguranja tražbina predlagatelja osiguranja. Potrebno je uzeti u obzir da je prema stajalištu hrvatske procesnopravne doktrine moguće potvrđivanje i drugih ovršnih isprava, poput nagodbe sklopljene u postupku mirnog rješavanja spora između osobe koja namjerava tužiti RH te državnog odvjetništva sukladno 186. a st. 9. ZPP ili obračuna iznosa plaće, naknade plaće ili otpremnine koja je dospjela, ali je poslodavac nije isplatio ili je nije isplatio u cijelosti sukladno čl. 93. st. 2. Zakona o radu³⁹).

Tražbinom se pri tome smatra zahtjev za isplatu određenog novčanog iznosa koji je dospio ili za koji se datum dospijeca navodi u sudskoj odluci, sudskoj nagodbi ili u autentičnoj ispravi (arg. ex čl. 4. st. 2.).

Neovisno o vrsti suda pred kojim se postupak vodi, postupak u kojemu se izdaje potvrda o europskom ovršnom naslovu provodi se isključivo ako se odluka donosi u gra-

38 Zakon o javnom bilježništvu (NN 78/93, 29/94, 162/98, 16/07, 75/).

39 Zakon o radu (NN 93/14).

đanskim ili trgovačkim stvarima. Pri tome, izdavanje europskog ovršnog naslova nije moguće u poreznim, carinskim ili administrativnim stvarima te odgovornosti države za postupanje ili nepostupanje pri izvršavanju državne vlasti (*acta iure imperii*) (arg. ex čl. 2. st. 1.). Također, Uredba 805/2004 se ne primjenjuje na odluke o statusu ili pravnoj sposobnosti fizičkih osoba, pravu vlasništva koja proizlaze iz bračnih odnosa, oporuka i nasljeđivanja; bankrotu, na odluke donesene u postupcima koji se odnose na likvidaciju platežno nesposobnih trgovačkih društava ili drugih pravnih osoba, i sličnim postupcima niti na odluke iz područja socijalne sigurnosti i odluke donesene u arbitražnom postupku (arg. ex čl. 2. st. 2.).

b) države članice iz koje potječe odluka za koju se izdaje potvrda o ovršnosti (*ratione territorii*), te ograničenje u primjeni tako postoji isključivo za Dansku koja u skladu s člancima 1. i 2. Protokola o stajalištu Danske, u Prilogu uz Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o osnivanju Europske zajednice, nije sudjelovala u donošenju Uredbe 805/2004, te stoga nije njome vezana niti ju je obvezna primjenjivati (arg. ex Preambula (25) Uredbe 805/2004).

c) trenutka od kada se Uredba 805/2004 primjenjuje (*ratione tempore*)

U RH izdavanje europskog ovršnog naslova na temelju prijedloga moguće je od pristupanja EU, odnosno nakon 1. srpnja 2013. godine. Pri tome, premda iz dikcije Uredbe 805/2004 proizlazi da se potvrdu o ovršnosti može izdati isključivo za sudske odluke koje su donesene, sudske nagodbe koje su sklopljene ili javne isprave koje su sačinjene nakon stupanja Uredbe 805/2004 na snagu 21. siječnja 2005. godine (arg. ex čl. 26.), potrebno je uzeti u obzir mogućnost analogne primjene shvaćanja u pogledu temporalne primjene Uredbe 44/2001 u postupcima koji se vode u RH i koji se odnose na RH. Tako je vezano uz tumačenje čl. 66. Uredbe 44/2001 u pogledu država članica koje su pristupile EU nakon 1. ožujka 2002. godine (stupanja na snagu Uredbe 44/2001) izraženo shvaćanje da se ona u tim državama primjenjuje od prvog dana nakon pristupanja EU, odnosno od kada je za njih stupila na snagu. Iz toga slijedi da se Uredba 44/2001 u RH primjenjuje od 2. srpnja 2013. godine. Ako je riječ o postupcima pokrenutima prije toga datuma, nadležnost se određuje primjenom mjerodavnih unutarnjih izvora ili međunarodnih ugovora.⁴⁰ Kako bi prilikom odlučivanja o priznanju ili ovrsi odluke suda druge države članice sud u RH sukladno odredbi čl. 66. ustanovio je li postupak u toj državi pokrenut prije stupanja na snagu Uredbe 44/2001 odnosno je li odluka donesena nakon toga datuma, sud u RH treba uzeti da je i u toj državi ona stupila na snagu tek 1. srpnja 2013. godine. Podlogu takvoga pristupa čini shvaćanje Suda u predmetu *Wolf Naturprodukte*⁴¹ od 21. lipnja 2012. godine da se pojam „stupanje na snagu uredbe“ i u pogledu nadležnosti i priznanja ima tumačiti kao stupanje na snagu za obje države članice o kojima je riječ. Na isti način ima se tumačiti shvaćanje Suda i kada je riječ o odlukama hrvatskih sudova koje se imaju priznati i ovršiti u drugoj državi članici. Odluke hrvatskih sudova sukladno odredbi čl. 66. st. 1. priznaju se u

40 Vidi: Babić, D., Vremenske granice primjene uredaba 44/2001 i 1215/2012, u: Garašić, J., (ur.), Europsko građansko procesno pravo-izabrane teme, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 137-146.

41 *Wolf Naturprodukte GmbH v SEWAR spol. S.r.o.*, C-514/10, EU:C:2012:367.

drugim državama članicama ako su donesene u postupcima pokrenutima od 2. srpnja 2013. godine, a odluke donesene nakon toga datuma u ranije pokrenutim postupcima mogu se priznati sukladno odredbi čl. 66. st. 2. Uredbe 44/2001.⁴²

2.2. Minimalni postupovni standardi za postupak u kojemu nastaju (ili iz kojega proizlaze) isprave koje se potvrđuju kao europski ovršni naslov

Budući da je ukinut postupak egzekviture, Uredba 805/2004 propisuje minimalne postupovne standarde koji se moraju osigurati u postupku u kojemu je donesena odluka o nespornoj tražbini kako bi se mogao izdati europski ovršni naslov (arg. ex čl. 12. st. 1.). Time se osigurava usklađenost postupanja sa zahtjevom za pravično suđenje predviđenog odredbom čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁴³ (dalje: Europska konvencija) te čl. 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije⁴⁴ i štite postupovna prava dužnika koji više nije u mogućnosti ostvariti svoje pravo na obranu u egzekvaturnom postupku.⁴⁵ Sud države članice EU u kojoj je odluka donesena dužan je tako ispitati je li dostava podneska ili drugog pismena kojim je pokrenut sudski postupak izvršena na jedan od predviđenih načina, među kojima su:

- a) dostava dužniku s dokazom o primitku
- b) dostava dužniku bez potvrde o primitku
- c) dostava dužnikovim zastupnicima (arg. ex čl. 13-15. Uredbe 805/2004).

Također, predviđeno je što treba sadržavati pravodobna obavijest dužniku o tražbini, ali i obveza dostave obavijesti dužniku o postupovnim koracima potrebnim za osporavanje tražbine (arg. ex čl. 16-17. Uredbe 805/2004).

Međutim, neusklađenost postupka iz kojega potječe sudska odluka, sudska nagoda ili javna isprava s minimalnim postupovnim standardima iz odredaba čl. 13. do 17. Uredbe 805/2004 moguće je naknadno sanirati i osigurati izdavanje europskog ovršnog naslova ako je sudska odluka dostavljena dužniku u skladu sa zahtjevima iz odredaba čl. 13. ili 14., dužnik je imao mogućnosti ispitivanja sudske odluke podnoseći zahtjev za njeno preispitivanje i ako je dužnik u sudskoj odluci ili uz sudsku odluku bio pravodobno obaviješten o postupovnim zahtjevima za takvo ispitivanje, uključujući naziv i adresu ustanove kod koje se ispitivanje pokreće i (ako je primjenjivo) o roku unutar kojega se to mora učiniti i dužnik nije pokrenuo ispitivanje sudske odluke u skladu s odgovarajućim postupovnim zahtjevima (arg. ex čl. 18. st. 1.) dok se neusklađenost po-

42 Vidi predmet: Babić, op. cit. u bilj. 40, str. 143-144.

43 Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10-pročišćeni tekst).

44 Povelja o temeljnim pravima Europske unije 2010/C 83/02.

45 Vidi: Garašić, J., Uvod u europsko građansko procesno pravo, u: Garašić, J., (ur.), Europsko građansko procesno pravo-izabrane teme, Narodne novine, Zagreb, 2013. , str. 1-31., str. 9.

stupka iz kojega potječe sudska odluka, sudska nagodba ili javna isprava s minimalnim postupovnim standardima iz odredaba čl. 13. ili 14. Uredbe 805/2004 naknadno sanira ako se u sudskome postupku pokazalo iz ponašanja dužnika da je on osobno primio dostavljeni podnesak pravodobno za pripremu svojeg očitovanja (arg. ex čl. 18. st. 2.).

2.3. Nadležnost

Pravila o nadležnosti za izdavanje potvrde o ovršnosti domaćih ovršnih isprava kao europskog ovršnog naslova u hrvatskom pravnom sustavu predviđena su odredbom čl. 357. OZ prema kojoj su sudovi, upravna tijela, javni bilježnici ili fizičke ili pravne osobe s javnim ovlastima koji su ovlašteni za izdavanje ovršnog otpravka domaće europske ovršne isprave o nespornim tražbinama nadležni za izdavanje potvrde o europskom ovršnom naslovu prema odredbi čl. 9. st. 1., potvrde o ovršnosti sudske nagodbe prema odredbi čl. 24. st. 1., potvrde o ovršnosti druge javne isprave koja je ovršna u RH prema odredbi čl. 25. st. 1. te potvrda prema odredbi čl. 6. st. 2. i 3. Uredbe 805/2004. Iz toga proizlazi da će sud koji je donio sudsku presudu, odnosno sud koji je ovlašten izdati ovršni otpravak domaće europske ovršne isprave o nespornim tražbinama potvrditi kao europski ovršni naslov sudsku presudu, a sud pred kojim je zaključena sudska nagodba, odnosno sud koji je ovlašten izdati ovršni otpravak domaće europske ovršne isprave o nespornim tražbinama će potvrditi kao europski ovršni naslov sudsku nagodbu. Javne isprave (solemnizirane isprave ili javnobilježnički akti) kao europski ovršni naslov potvrđuju javni bilježnici ovlašteni izdati ovršni otpravak domaće europske ovršne isprave za nesporne tražbine, a javne isprave (ovršni naslovi) upravnih tijela te pravnih i fizičkih osoba s javnim ovlastima kao europski ovršni naslov potvrđuju upravna tijela odnosno pravne ili fizičke osobe s javnim ovlastima koje su ovlaštene izdati ovršni otpravak domaće europske ovršne isprave za nesporne tražbine.

Sud izdaje potvrdu o ovršnosti sudske presude na standardiziranom obrascu iz Priloga I. (arg. ex čl. 9. st. 1.) na jeziku na kojemu je sudska presuda sastavljena (arg. ex čl. 9. st. 2.). Sudska se nagodba potvrđuje kao europski ovršni naslov na standardiziranom obrascu iz Priloga II (arg. ex čl. 24. st. 1.) te će se ovrha na temelju nje u drugoj državi članici provoditi bez potrebe da se prethodno proglasi ovršnom i da se njezina ovršnost preispituje (arg. ex čl. 24. st. 2.).

Javni bilježnik potvrđuje kao europski ovršni naslov solemnizirane isprave i javnobilježničke akte kojima su utvrđene nesporne novčane tražbine koje su dospjele i ovršive na standardiziranom obrascu iz Priloga III. (arg. ex čl. 25. st. 1.). Međutim, u hrvatskoj doktrini se pojavila dvojba vezano uz pitanje može li se rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave potvrditi kao europski ovršni naslov. Iz dikcije odredbe čl. 3. st. 1. Uredbe 805/2004 proizlazi da se ona primjenjuje isključivo na sudske odluke, sudske nagodbe i javne isprave. Premda rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave nije sudska odluka u užem smislu, okolnost da ga u ovršnom postupku donosi javni bilježnik, kojega ako se shvati kao povjerenika suda (odnosno tijelo kojemu je zakonom povjereno ovlaštenje za vođenje ovršnog postupka), pri čemu je rješenje o ovrsi na temelju ovršne isprave javna isprava kojom se utvrđuje nesporna novčana tražina, mogla

bi se opravdati ideja da se i rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave potvrđuje kao europski ovršni naslov.⁴⁶ No, s aspekta procesnopravne teorije moguće je i drukčije tumačenje. Naime, ako se nadležnost javnog bilježnika tumači kao nadležnost koja izvire iz zakona te se u obzir uzme dikcija odredbe čl. 278. OZ te posljedice apsolutne nenadležnosti sudova RH da donose rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave koja je predviđena čl. 279. st. 3. OZ, tada nema mjesta zaključku da javni bilježnik u tom postupku postupa kao povjerenik suda. Uz to, ako se uzme da je sukladno čl. 3.1. d Uredbe 805/2004, potrebno izričito očitovanje dužnika kako prihvaća tražbinu - što, kad je rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave u pitanju, nije slučaj, čak i kad je ono postalo pravomoćno neizravnim priznanjem dužnika (primjerice, kad nije podnio prigovor), dvojben je zaključak da je rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave javna isprava kojom se utvrđuje nesporna novčana tražbina, slijedom čega se opravdava njegovo potvrđivanje kao europskog ovršnog naslova.

2.4. Postupak za izdavanje potvrde o europskom ovršnom naslovu

Ako nadležno tijelo nađe da je zahtjev za izdavanje potvrde o europskom ovršnom naslovu utemeljen, odnosno da su pretpostavke ispunjene, izdat će potvrdu o europskom ovršnom naslovu na standardiziranom obrascu. Ako samo dio sudske odluke, sudske nagodbe ili javne isprave udovoljava pretpostavkama, nadležno tijelo ovlašteno je izdati djelomičnu potvrdu o europskom ovršnom naslovu (arg. ex čl. 8. u vezi s čl. 24. st. 3. i čl. 25. st. 3. Uredbe 805/2004).

U slučaju da nisu ispunjene procesne pretpostavke sud ili upravno tijelo rješenjem koje mora biti obrazloženo odbacit će zahtjev za izdavanje potvrde o europskom ovršnom naslovu, a ako nisu ispunjene materijalne pretpostavke, odbit će ga (arg. per analog. čl. 41. st. 6. OZ). Podnositelj zahtjeva ima pravo na podnošenje žalbe protiv rješenja kojim je odbačen ili odbijen zahtjev, uz primjenu odredaba zakona koji uređuju žalbu protiv odluke kojom je prijedlog za ovrhu (izvršenje) odbačen ili odbijen (arg. ex čl. 358. st. 3. OZ).

U slučaju da nisu ispunjene pretpostavke za izdavanje potvrde o europskom ovršnom naslovu sukladno odredbi čl. 358. st. 1. OZ, javni bilježnik će zahtjev za izdavanje potvrde o europskom ovršnom naslovu s prijepisom odgovarajuće svoje isprave ili spisa proslijediti nadležnom općinskom sudu na čijem je području njegovo sjedište radi donošenja odluke o zahtjevu. Pri tome će javni bilježnik obrazložiti razloge zbog kojih smatra da nisu ispunjene pretpostavke za prihvaćanje zahtjeva za izdavanje potvrde o europskom ovršnom naslovu (arg. ex čl. 358. st. 4. OZ).

2.5. Ispravljanje i ukidanje potvrde o europskom ovršnom naslovu

Protiv izdane potvrde o europskom ovršnom naslovu nije dopušteno izjavljivanje žalbe, no moguće je zahtijevati njezino ispravljanje ili ukidanje.

Zahtjev za ispravljanje ili ukidanje sudske potvrde o europskom ovršnom naslovu pod-

⁴⁶ Usporedi: Mihelčić, G., Europski ovršni nalog-nova vrsta ovršne isprave, Javni bilježnik, 39(2013), str. 21-35., na str. 29.

nosi se sudu koji je izdao potvrdu (arg. ex čl. 359. st. 1. OZ). Zahtjev se podnosi na standardiziranom obrascu iz Dodatka VI (arg. ex čl. 10. st. 3. Uredbe 805/2004).

O zahtjevu za ispravljanje ili ukidanje potvrde o europskom ovršnom naslovu koju je izdao javni bilježnik, odnosno upravno tijelo ili fizička ili pravna osoba s javnim ovlastima odlučuje općinski sud na području na kojemu imaju sjedište. Stoga je po primitku zahtjeva javni bilježnik, odnosno upravno tijelo ili fizička ili pravna osoba dužna proslijediti zahtjev s prijepisom spisa u povodu kojega je izdana potvrda o europskom ovršnom naslovu nadležnom sudu (arg. ex čl. 359. st. 2. OZ).

Sud će o zahtjevu za ispravak potvrde o europskom ovršnom naslovu odlučivati uz primjenu odredaba čl. 342. ZPP, a o zahtjevu za ukidanje potvrde uz odgovarajuću primjenu odredaba čl. 36. OZ (arg. ex 359. st. 3. OZ).

2.5. Ispravljanje i ukidanje potvrde o europskom ovršnom naslovu

Protiv izdane potvrde o europskom ovršnom naslovu nije dopušteno izjavljivanje žalbe, no moguće je zahtijevati njezino ispravljanje ili ukidanje.

Zahtjev za ispravljanje ili ukidanje sudske potvrde o europskom ovršnom naslovu podnosi se sudu koji je izdao potvrdu (arg. ex čl. 359. st. 1. OZ). Zahtjev se podnosi na standardiziranom obrascu iz Dodatka VI (arg. ex čl. 10. st. 3. Uredbe 805/2004).

O zahtjevu za ispravljanje ili ukidanje potvrde o europskom ovršnom naslovu koju je izdao javni bilježnik, odnosno upravno tijelo ili fizička ili pravna osoba s javnim ovlastima odlučuje općinski sud na području na kojemu imaju sjedište. Stoga je po primitku zahtjeva javni bilježnik odnosno upravno tijelo ili fizička ili pravna osoba dužna proslijediti zahtjev s prijepisom spisa u povodu kojega je izdana potvrda o europskom ovršnom naslovu nadležnom sudu (arg. ex čl. 359. st. 2. OZ).

Sud će o zahtjevu za ispravak potvrde o europskom ovršnom naslovu odlučivati uz primjenu odredaba čl. 342. ZPP, a o zahtjevu za ukidanje potvrde uz odgovarajuću primjenu odredaba čl. 36. OZ (arg. ex 359. st. 3. OZ).

2.6. Ovrha na temelju europskog ovršnog naslova

Ovrha na temelju ovršne isprave koja je u nekoj drugoj članici potvrđena kao europski ovršni naslov određuje se i provodi pod istim pretpostavkama kao i na temelju domaće ovršne isprave (arg. ex čl. 20. st. 1., čl. 24. st. 2 i čl. 25. st. 2. Uredbe 805/2004, v. čl. 5. Uredbe 805/2004). U skladu s tim u hrvatskom je pravu predviđeno da se ovršna isprava koja je u drugoj državi članici potvrđena u skladu s Uredbom 805/2004 kao europski ovršni naslov, u RH ovršava pod istim pretpostavkama kao i domaća ovršna isprava, bez potrebe provedbe posebnog postupka radi priznanja te isprave i proglašenja njezine ovršnosti, odnosno bez potrebe da se o njezinu priznanju odluči kao o prethodnom pitanju (arg. ex čl. 360. OZ).

Uz prijedlog za ovrhu ovrhovoditelj je dužan nadležnom tijelu u državi članici u kojoj se ovrha ima provesti dostaviti sudsku odluku u izvorniku ili otpravku koji udovoljava

pretpostavkama za ustanovljavanje njezine vjerodostojnosti (sudsku nagodbu ili javnu ispravu), potvrdu o europskom ovršnom naslovu u izvorniku ili otpravku koji udovoljava pretpostavkama za ustanovljavanje njezine vjerodostojnosti, te prijevod potvrde o europskom ovršnom naslovu na službeni jezik ili na jedan od službenih jezika države ovrhe (kada je to potrebno), odnosno u smislu čl. 361. OZ prijevod sastavljen na hrvatskom jeziku i ovjeren od osobe koja je u nekoj od država članica za to ovlaštena (arg. ex čl. 20. st. 2. Uredbe 805/2004).

3. Postupak o europskom platnom nalogu

Razmatranje mogućnosti uvođenja, mogućim ciljevima i obilježjima ujednačenog ili usklađenog europskog postupka za naplatu nespornih zahtjeva započelo je donošenjem Zelene knjige iz 2002. godine. Ocijenjeno je da je učinkovita naplata nepodmi- renih, a nespornih dugovanja ključna za gospodarske subjekte u EU, budući da zakaš- njela plaćanja dovode do nelikvidnosti malih i srednjih poduzeća, te gubitka velikog broja radnih mjesta.

U namjeri da se funkcionaliziraju prekogranični postupci u vezi s nespornim novčanim tražbinama Uredbom (EZ) br. 1896/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uvođenju postupka za europski platni nalog⁴⁷ (dalje Uredba 1896/2006) predviđen je postupak europskoga platnog naloga. Tim postupkom u svim je državama članicama omogućen slobodan protok europskih platnih naloga, pri čemu je postavlja- njem minimalnih standarda koje je potrebno poštovati, ukinuta potreba za egzekvatu- rom. Uz mogućnost pokretanja postupka o europskom platnom nalogu, tužitelj i dalje svoju tražbinu može ostvariti i u postupku sukladno nacionalnom pravu države člani- ce. Treba napomenuti da se hrvatskom jezičnom prijevodu Uredbe 1896/2006 vezano uz pojam nesporne novčane tražbine mogu uputiti određeni prigovori. Naime, riječ je o nepreciznom prijevodu jer je zapravo riječ o tražbinama koje mogu biti sporne - nai- me, radi se samo o tražbinama koje do trenutka pokretanja postupka nisu osporene, a ne o nespornim tražbinama. Iz engleske jezične verzije Uredbe 1896/2006 koja govori o *uncontested pecuniary claims*, kao i niza drugih poput španjolske (*creditos pecuni- orios no impugnados*), talijanske (*crediti pecuniori non contestoti*) ili njemačke jezič- ne verzije (*unbesfrittenen Geldforderungen*) to se daje jasno zaključiti. U tom smislu pojam tražbine tumači i t. 13. Preambule prema kojoj bi prilikom primjene europskog platnog naloga tužitelj trebao pružiti informacije koje dovoljno jasno određuju i pot- krepljuju tražbinu kako bi se tuženiku omogućilo da na temelju tih informacija odluči hoće li ili neće osporiti tražbinu.

U hrvatskom pravu, uz odredbe o europskom postupku za sporove male vrijednosti, u dijelu u kojemu su predviđeni europski parnični postupci, predviđene su posebne odredbe o postupku u povodu europskog postupka za izdavanje platnog naloga (čl. 507. i do 507. nj ZPP).

3.1. Područje primjene

Iz Uredbe 1896/2006 proizlazi da se postupak o europskom platnom nalogu po- kreće uz ispunjenje sljedećih pretpostavki:

a) stvarno područje primjene (*ratione materiae*)

Riječ je o prekograničnim građanskim i trgovačkim sporovima, bez obzira na vrstu

⁴⁷ Uredba (EZ) br. 1896/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uvođenju postupka za europ- ski platni nalog, Službeni list Europske unije, 2006, br. L 399/1.

suda. Pri tome, nisu obuhvaćene porezne, carinske i upravne stvari kao ni odgovornost država za radnje i propuste u izvršavanju javnih ovlasti (*acta iure imperii*). Postupak o europskom platnom nalogu ne može se voditi niti za ostvarenje vlasničkih prava iz bračnih odnosa, nasljednih prava uključujući oporučno pravo; zatim stečaja, a isključena su i područja postupaka koji se odnose na likvidaciju platežno nesposobnih društava i drugih pravnih osoba, sudske nagodbe, nagodbe i drugi slični postupci; socijalno osiguranje; tražbine iz izvanugovornih obveza, osim ako su ona bila predmetom sporazuma između stranaka ili je došlo do priznanja duga, ili se ne odnose na dugove čiji je iznos određen, koji proizlaze iz zajedničkog vlasništva na nepokretnim stvarima (arg. ex čl. 2. st. 1. i 2.).

b) prostorno područje primjene (*ratione territorii*)

Radi se o prekograničnim sporovima stranaka iz država članicama osim Danske, koja nije sudjelovala u njezinom usvajanju, za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje (arg. ex Preambula (32) Uredbe 1896/2006). Prekogranični spor u smislu Uredbe 1896/2006 je onaj u kojem barem jedna stranka ima svoje prebivalište ili redovno boravište u drugoj državi članici od one u kojoj se nalazi sud koji vodi postupak (arg. ex 3. st. 1.).

c) vremensko područje primjene (*ratione temporis*)

Zahtjev za pokretanje postupka europskog platnog naloga može se podnijeti od 12. prosinca 2008. godine, kada se Uredba 1896/2006 počela primjenjivati. Iznimka su odredbe čl. 28., 29., 30. i 31. koji su u primjeni od 12. lipnja 2008. godine. Razlog zbog čega je primjena tih odredaba predviđena ranije u odnosu na primjenu ostalih odredaba jest u tome da su tim odredbama predviđeni određeni tehnički aspekti primjene postupka o europskom platnom nalogu, poput suradnje država članica kako bi široj javnosti i stručnim krugovima osigurale informacije o troškovima dostave dokumenta i tijelima nadležnima za izvršenje (arg. ex čl. 28.), obveze država članica da u predviđenom roku obavijeste Europsku komisiju o sudovima koji su nadležni za izdavanje europskog platnog naloga, postupku preispitivanja, prihvaćenim sredstvima komunikacije, prihvaćenim jezicima (arg. ex čl. 29.), izmjenama i ažuriranju priloga (u kojima se nalaze standardni obrasci) (arg. ex čl. 30.) te osnivanje Odbora koji pomaže Europskoj komisiji (arg. ex čl. 31.). Također, postupak o europskom platnom nalogu te s njim u vezi posebne odredbe čl. 507. i do 507. nj ZPP, kao i druga dva unificirana europska građanska parnična postupka u hrvatskom se pravnom sustavu primjenjuje od prijama RH u EU.

d) personalno područje primjene (*ratione personae*)

Uredba 1896/2006 primjenjuje se radi ostvarenja (određenih)⁴⁸ novčanih tražbina stranaka za specifičan iznos dospjelih u vrijeme kada je podnesen zahtjev za europski platni nalog (arg. ex čl. 4.).

3.2. Nadležnost

Nadležnost u postupcima o platnom nalogu prema Uredbi 1896/2006 određuje se sukladno općim važećim pravilima prava EU, osobito pravilima predviđenima Uredbom 44/2001. (arg. ex čl. 6. st. 1.). Pri tome je, s obzirom na načelo zaštite slabije stranke u postupku⁴⁹ predviđeno da ako je potrošač sklopio ugovor u svrhu koja je izvan njegove djelatnosti ili profesije, a tražbina proizlazi iz tog ugovora i ako je tuženik potrošač, nadležnost imaju samo sudovi u državi članici u kojoj tuženik ima domicil (arg. ex čl. 59. Uredbe 44/2001.).

Odredbom čl. 507. i ZPP izdavanje, preispitivanje i davanje potvrde o ovršnosti europskoga platnog naloga povjereno je Trgovačkom sudu u Zagrebu, koji u tom smislu ima isključivu nadležnost. Istovremeno, hrvatska procesnopravna doktrina upozorila je na nedostatak u pogledu izostanka jasne odredbe o o tome koji će sud biti nadležan u slučaju podnošenja prigovora protiv platnoga naloga i nastavljanja postupka prema pravilima redovnog parničnog postupka.⁵⁰

3.3. Postupak za europski platni nalog

Postupak za europski platni nalog pokreće se podnošenjem zahtjeva za europski platni nalog na standardnom obrascu A koji je utvrđen u Prilogu I Uredbe 1896/2006. Bitne elemente zahtjeva čine:

a) imena i adrese stranaka i, prema potrebi, njihovih zastupnika, te suda pred kojim je zahtjev podnesen

(b) iznos tražbine, uključujući glavnice te, prema potrebi, kamate, ugovorne kazne i troškove

(c) ako se na tražbine zahtijevaju kamate, kamatna stopa i razdoblje za koje se kamate potražuju, osim u slučaju da se zakonske kamate automatski dodaju glavnici u skladu s

48 Premda hrvatski jezični prijevod Uredbe 1896/2006 u odredbi čl. 4. tako ne navodi, potrebno je upozoriti da se novčana tražbina u smislu europskog platnog naloga ima razumijeti kao „određena” novčana tražbina. Naime, novčana tražbina prema stajalištu hrvatske procesnopravne teorije ne može biti neodređena, pa čak ni određiva. Treba voditi računa da su prijevodi propisa EU u hrvatskom pravnom sustavu neprecizni, a katkad i netočni.

49 Vidi više o tome Lazić, V., Procedural Justice for ‘Weaker Parties’ in Cross-Border Litigation under the EU Regulatory Scheme, *Utrecht Law*, 10(2014)4, str. 100-117.

50 Vidi više o tome Garašić, J., Croatia: Simplification of Debt Collection in Croatia-National and EU Perspective, u: Rijavec, V.; Ivanc, T.; Keresteš, T., *Simplification of Debt Collection in the EU*, Wolters Kluwer, 2014, str. 443-493.

pravom države članice porijekla

(d) temelj zahtjeva, uključujući opis okolnosti na koje se poziva kao osnova za zahtjev i, prema potrebi, kamate koje se potražuju

(e) opis dokaza koji potkrepljuju tražbinu

(f) temelj za nadležnost

(g) prekogranična priroda spora sukladno odredbi čl. 3. Uredbe 1896/2006.

U Uredbi 1896/2006 je odredbom čl. 7. st. 5. vrlo općenito predviđeno da se zahtjev predaje u papirnatom obliku ili putem bilo kojeg drugog komunikacijskog sredstva, uključujući elektronički, koje je prihvatila država članica porijekla i koje je na raspolaganju sudu porijekla. Time je državama članicama ostavljeno dostatno prostora da način podnošenja zahtjeva prilagode praksi u nacionalnim postupcima. U tom je smislu problematična odredba čl. 507. j ZPP, budući da predviđa da zahtjev za izdavanje platnog naloga i prigovor protiv toga platnog naloga moraju biti dostavljeni samo u strojnom obliku. Osim što nije posve jasno što se pri tome podrazumijeva strojnim oblikom, odnosno može li se tumačiti da je potrebno da zahtjev i prigovor budu strojno pisani ili je potrebno da ih se podnese sredstvima komunikacijskih tehnologija, dodatno je nejasna formulacija „ako sud bude smatrao da je to prikladno za strojnu obradu tih akata“ u nastavku iste odredbe. Ako se i uzme da je riječ o podnošenju zahtjeva i prigovora elektroničkim putem, ono za sada nije moguće s obzirom da sredstva komunikacijskih tehnologija trenutno nisu dostupna na hrvatskim sudovima.⁵¹

Sud tužitelju omogućuje da dopuni ili ispravi zahtjev. Iznimka su slučajevi ako pretpostavke o obveznim sastojcima zahtjeva prema odredbi čl. 7. Uredbe 1896/2006 nisu ispunjene, tražbina je očito neosnovana ili je zahtjev neprihvatljiv. Zahtjev se može dopuniti ili ispraviti ispunjavanjem i podnošenjem standardnog obrasca B koji je utvrđen u Prilogu II Uredbe 1896/2006 (arg. ex čl. 9. st. 1.).

Ako sud ocijeni da je samo dio zahtjeva tužitelja osnovan, obavještava o tome tužitelja koristeći se standardnim obrascem C koji je utvrđen u Prilogu III Uredbe 1896/2006 te mu ostavlja mogućnost da prihvati ili odbije prijedlog za europski platni nalog u iznosu koji je odredio. Tužitelj obavještava sud prihvaća li ili odbija prijedlog vraćanjem standardnog obrasca C koji je dostavljen sudu unutar roka koji je sud utvrdio. U slučaju da tužitelj prihvati prijedlog, sud će izdati europski platni nalog u skladu s člankom 12. Uredbe 1896/2006 za onaj dio tražbine koji je tužitelj prihvatio. U odnosu na preostali dio tražbine radi koje je tužitelj podnio zahtjev, primjenjuju se odredbe nacionalnog prava. Neizjašnjavanje tužitelja u roku koji je odredio sud ili odbijanje sudskoga prijedloga, rezultirat će u odbijanju zahtjeva za europski platni nalog (arg. ex čl. 10.). Učinkovitost i brzina postupanja prilikom donošenja europskog platnog naloga vidljiva je iz obveze suda da što prije, a to redovito podrazumijeva rok od 30 dana od pod-

51 Ibid., str. 464.

nošenja zahtjeva, izda europski platni nalog na standardnom obrascu E koji je utvrđen u Prilogu V. Uredbe 1896/2006. Pri tome u rok od 30 dana ne ulazi vrijeme ostavljeno tužitelju da dopuni, ispravi ili izmijeni zahtjev (arg. ex čl. 12. st. 1. i 2.).

Kako bi se ujednačili standardi dostave pismena, čija se pravila na nacionalnoj razini značajno razlikuju, Uredbom 1896/2006 predviđeni su minimalni standardi dostave europskog platnog naloga. Pravila o dostavi europskog platnog naloga tuženiku tako omogućuju nekoliko vrsta dostave u skladu s nacionalnim pravom države u kojoj se izvršava dostava:

- a) dostavu s dokazom o preuzimanju od strane tuženika
- b) dostavu bez dokaza o preuzimanju od strane tuženika
- c) dostavu zastupniku.

a) Dostava s dokazom o preuzimanju od strane tuženika izvršava se na jedan od sljedećih načina:

- osobnom dostavom s potvrdom preuzimanja, koja uključuje datum primitka, a koju potpisuje tuženik
- osobnom dostavom koja se potvrđuje ispravom koju potpisuje nadležna osoba koja je izvršila dostavu a u kojoj se navodi da je tuženik preuzeo dokument ili ga je odbio preuzeti bez zakonitog obrazloženja, te datuma dostave
 - poštom koja je potvrđena priznanicom koja uključuje datum primitka a koju potpisuje i vraća tuženik
 - elektroničkim putem kao što je faks uređaj ili elektronička pošta, koja je potvrđena priznanicom, uključujući datum primitka, a koju potpisuje i vraća tuženik (arg. ex čl. 13).

b) Dostava bez dokaza o preuzimanju od strane tuženika izvršava se na jedan od sljedećih načina:

- osobnom dostavom na tužnikovu osobnu adresu osobama koje žive u istom kućanstvu kao tuženik ili su u njemu zaposlene
 - u slučaju samozaposlenog tuženika ili pravne osobe, osobnom dostavom u tuženikov poslovni prostor osobama koje tuženik zapošljava
 - odlaganjem naloga u tuženikov poštanski sandučić
 - pohranjivanjem naloga u poštanskom uredu ili kod nadležnog javnog tijela, uz obavijest o tom pohranjivanju koja se dostavlja u tuženikov poštanski sandučić, pod uvjetom da se u pisanoj obavijesti jasno navede da se radi o sudskoj ispravi ili da se navede pravni učinak obavijesti, odnosno da se radi o dostavi sudskih dokumenta te da počinju teći rokovi
 - dostava poštom bez dokaza iz stavka 3. u slučaju kada tuženik ima adresu u državi članici porijekla
 - dostava elektroničkim putem koja se potvrđuje automatskom potvrdom dostave, pod uvjetom da je tuženik unaprijed izričito prihvatio takav način dostave (arg. ex čl. 14. st. 1.).

Kako bi se osigurala uredna dostava u skladu s odredbom čl. 14. st. 1. Uredbe 1896/2006 potrebno je da tuženikova adresa bude poznata sa sigurnošću.

c) Dostava zastupniku izvršava se na neki od načina koji je predviđen odredbama čl. 13. i 14. Uredbe 1896/2006. Ta bi se vrsta dostave trebala primjenjivati u slučajevima u kojima se tuženik ne može sam zastupati na sudu, kao u slučaju pravne osobe, te kada je osoba koja zastupa tuženika određena zakonom, kao i u slučajevima u kojima je tuženik ovlastio drugu osobu, posebno odvjetnika, da ga zastupa u određenom sudskom postupku (arg. ex Preambula (22) Uredbe 1896/2006).

Metode dostave koje predviđa Uredba 1896/2006 temelje se na okolnosti da, ako je riječ o dostavi s dokazom o preuzimanju od strane tuženika jamče sigurnost ili, ako je riječ o dostavi bez dokaza o preuzimanju od strane tuženika jamče vjerojatnost, da je dostavljeno pismeno došlo do adresata (arg. ex Preambula (20) Uredbe 1896/2006). Ako se dostava izvršava osobnom dostavom na tuženikovu osobnu adresu osobama koje žive u istom kućanstvu kao tuženik (ili su u njemu zaposlene), odnosno ako je riječ o samozaposlenom tuženiku ili pravnoj osobi, a osobna dostava vrši se u tuženikov poslovni prostor osobama koje tuženik zapošljava, ta se dostava smatra uspješnom isključivo ako su dotične osobe stvarno prihvatile odnosno primile europski platni nalog.

U RH dostava europskog platnog naloga vrši se uz primjenu pravila o dostavi po službenoj dužnosti (arg. ex čl. 133-150., 492b-492c), a u nekoj drugoj državi članici uz primjenu pravila Uredbe (EZ) br. 1393/2007. Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenog 2007. o dostavi, u državama članicama, sudskih i izvansudskih pismena u građanskim ili trgovačkim stvarima („dostava pismena“), i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1348/2000⁵² (dalje Uredba 1393/2007) uz primjenu odredaba čl. 503. do 503.d ZPP (arg. ex čl. 507. k st. 1. i 2. ZPP). No, budući da u ZPP ne postoje odredbe čl. 503. do 503.d riječ je o očiglednoj redakcijskoj pogrešci te bi umjesto navedenih trebalo primjenjivati odredbe čl. 507a-507č ZPP kojima je predviđena provedba Uredbe 1393/2007.⁵³

3.4. Osporavanje platnog naloga

Iako prema Uredbi 1896/2006 tuženik može uložiti prigovor na europski platni nalog pred sudom porijekla, koristeći se standardnim obrascem F koji je utvrđen u Prilogu VI., koji mu se dostavlja zajedno s europskim platnim nalogom (arg. ex čl. 16. st. 1.), time nije isključena mogućnost da sud prihvati bilo kakav prigovor u pisanom obliku jasnog sadržaja (arg. ex Preambula (23) Uredbe 1896/2006). Tome u prilog govori i općenito postavljen zahtjev da se prigovor predaje u papirnatom obliku ili putem bilo kojeg drugog komunikacijskog sredstva, uključujući elektroničkog, koje prihvaća država članica porijekla i koje je na raspolaganju sudu porijekla (arg. ex čl. 16. st. 4.). Iz toga je vidljiva intencija da se tuženiku bez postavljanja suvišnih formalnih ogra-

52 Uredba EZ br. 1393/2007. Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenog 2007. o dostavi, u državama članicama, sudskih i izvansudskih pismena u građanskim ili trgovačkim stvarima („dostava pismena“), i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1348/2000., Službeni list Europske unije 2007, br. L 324.

53 Usporedi Garašić, op. cit. u bilj. 50, str. 465.

ničenja omogućiti da podnošenjem prigovora obustavi postupak u povodu europskog platnog naloga te da se u redovnom parničnom postupku ispituju navodi u kojima tuženik osporava tražbinu tužitelja (arg. ex Preambula (24) Uredbe 1896/2006). Tuženik je dužan podnijeti prigovor u roku od 30 dana od dostave naloga pri čemu je dostatno da izjavi da osporava tražbinu, ali nije dužan navesti razloge zbog kojih je osporava (arg. ex čl. 16. st. 2 i 3.).

Vežano uz učinke pravovremenog ulaganja prigovora, sukladno Uredbi 1896/2006 postupak se nastavlja pred nadležnim sudovima države članice porijekla prema pravilima redovnog parničnog postupka, osim ako tužitelj nije izričito zatražio da se u tom slučaju postupak okonča (arg. ex čl. 17. st. 1.). Pri tome, iako prijenos na redovan građanski postupak uređuje pravo države članice porijekla (arg. ex čl. 17. 2.), u Preambuli (24) Uredbe 1896/2006 se napominje da poimanje redovnog građanskog postupka ne bi trebalo nužno tumačiti u smislu nacionalnog zakonodavstva.

U smislu osiguranja procesne ravnoteže stranaka tužitelja se obavještava o tome je li tuženik uložio prigovor te o nastavljanju postupka prema pravilima redovnog parničnog postupka (arg. ex čl. 17. st. 3.). Prema hrvatskom pravu nakon što tuženik podnese prigovor postupak će se nastaviti prema pravilima postupka u povodu prigovora protiv platnoga naloga sukladno odredbama čl. 445.a, 451. do 456. ZPP.

3.5. Ukidanje egzekvaturе

Uvjeti za ovršnost europskog platnog naloga koje uređuje pravo države članice porijekla smatraju se ispunjenima ako u roku od 30 dana, uzimajući u obzir primjereno razdoblje za zaprimanje prigovora, sudu države članice porijekla nije uložen ni jedan prigovor. Sud države članice porijekla proglašava ovršnim europski platni nalog popunjavanjem standardnog obrasca G koji je utvrđen u Prilogu VII. Uredbe 1896/2006 (arg. ex čl. 18. st. 1. i 2.).

Ovršni europski platni nalog koji sud države članice porijekla šalje tužitelju priznaje se i ovršava u drugoj državi članici bez potrebe za proglašavanjem ovršnosti i bez ikakve mogućnosti za osporavanjem priznavanja (arg. ex čl. 19.). Tim se pravilom osigurava slobodan protok europskih platnih naloga te pojednostavljuje, ubrzava i smanjuje trošak prekograničnih sporova radi ostvarenja nespornih novčanih tražbina.

3.6. Ovrha

Ovrha europskog platnog naloga provodi se prema pravu države članice ovrhe, pod istim uvjetima kao i ovršna odluka donesena u državi članici ovrhe (arg. ex čl. 21. st.1.).

Ako se zatraži preispitivanje europskog platnog naloga izdanog u RH, sud koji odlučuje o zahtjevu za preispitivanje može odgoditi ovrhu uz primjenu odredbe čl. 61. OZ o odgodi ovrhe na prijedlog ovršenika (arg. ex čl. 507. n st. 1. ZPP). O zahtjevu za preispitivanje odlučivat će Trgovački sud u Zagrebu (arg. ex čl. 507. i ZPP).

Prema hrvatskom pravu predviđena je mogućnost podnošenja žalbe protiv rješenja o ovrsi zbog razloga koji se tiču tražbine utvrđene u europskom platnom nalogu, no samo ako su razlozi za podnošenje žalbe nastali nakon dostave naloga i nisu se više mogli iznijeti u prigovoru protiv europskog platnog naloga (arg. ex čl. 507. n st. 2. ZPP).

Bibliografija:

- Babić, D., Vremenske granice primjene uredaba 44/2001 i 1215/2012, u: Garašić, J., (ur.), *Europsko građansko procesno pravo-izabrane teme*, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 137-146.
- Dika, M.; Sikirić, H., *Europsko međunarodno procesno pravo i europski ovršni nalog za nesporne tražbine*, u: Barbić, J., (ur.), *Godišnjak tribine Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010., str. 175-207.
- Garašić, J., *Uvod u europsko građansko procesno pravo*, u: Garašić, J., (ur.), *Europsko građansko procesno pravo-izabrane teme*, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 1-31.
- Garašić, J., *Croatia: Simplification of Debt Collection in Croatia-National and EU Perspective*, u: Rijavec, V.; Ivanc, T.; Keresteš, T., *Simplification of Debt Collection in the EU*, Wolters Kluwer, 2014, str. 443-493.
- Hau, W., *Europski postupak za tražbine male vrijednosti*, u: Garašić, J., (ur.), *Europsko građansko procesno pravo-izabrane teme*, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 213-226.
- Hodges, C.; Vogenauer, S.; Tulibacka, M., *The Costs and Funding of Civil Litigation, A Comparative Perspective*, Oxford and Portland, Oregon, 2010.
- Lazić, V., *Procedural Justice for 'Weaker Parties' in Cross-Border Litigation under the EU Regulatory Scheme*, *Utrecht Law*, 10(2014)4, str. 100-117.
- Mihelčić, G., *Europski ovršni nalog-nova vrsta ovršne isprave*, *Javni bilježnik*, 39(2013), str. 21-35.
- *Briselska konvencija o sudskoj nadležnosti i ovršni odluka u građanskim i trgovačkim stvarima*, *Službeni list Europske unije* 1997, br. C 27.
- *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* (MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10-pročišćeni tekst).
- *Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o primjeni Uredbe (EZ) br. 861/2007 Europskog parlamenta i Vijeća o uvođenju europskog postupka za sporove male vrijednosti*, KOM (2013) 795 kon.
- *Mišljenje Sabora, dostupno na stranicama Sabora RH: <http://www.sabor.hr/misljenje-odbora-za-pravosude-o-stajalistu-rep0002>. (20.01. 2015.)*.

- Ovršni zakon (NN 112/12, 25/13).
- Povelja o temeljnim pravima Europske unije 2010/C 83/02.
- Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 861/2007 Europskog parlamenta i Vijeća o uvođenju europskom postupka za sporove male vrijednosti i Uredbe (EZ) br. 1896/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uvođenju postupka za europski platni nalog, KOM (2013) 794 kon
- Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća za uvođenje europskog postupka za sporove male vrijednosti, KOM (2005) 87 kon. Radni dokumenti (engleska jezična verzija) SEC (2005) 351, 352.
- Uredba (EZ) 805/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. godine kojom se uvodi Europski ovršni naslov za nesporne tražbine, Službeni list Europske unije 2004, br. L 143, 30.4.2004.
- Uredba (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti te priznanju i ovrsi odluka u građanskim i trgovačkim stvarima, Službeni list Europske unije 2012, br. L 351.
- Uredba (EZ) br. 861/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. kojom se uvodi europski postupak za tražbine male vrijednosti, Službeni list Europske unije 2007, br. L 199/1.
- Uredba EZ br. 1393/2007. Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenog 2007. o dostavi, u državama članicama, sudskih i izvansudskih pismena u građanskim ili trgovačkim stvarima („dostava pismena“), i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1348/2000., Službeni list Europske unije 2007, br. L 324.
- Uredba Vijeća br. 44/2001 od 22. prosinca 2000. o sudskoj nadležnosti te priznanju i ovrsi odluka u građanskim i trgovačkim stvarima, Službeni list Europske zajednice 2001, br. L 12.
- Uredba (EZ) br. 1896/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uvođenju postupka za europski platni nalog, Službeni list Europske unije, 2006, br. L 399/1.
- Zaključci Europskog vijeća, Program iz Tamperea od 15-16. listopada 1999. godine, SN 200/99.
- Zakon o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona (NN 67/08).
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (NN 84/08).

- Zakon o javnom bilježništvu (NN 78/93, 29/94, 162/98, 16/07, 75/).
- Zakon o radu (NN 93/14).
- Zakon o sudskim pristojbama (NN 74/95, 57/96, 137/02, 125/11).
- Zakon o parničnom postupku (NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14).
- Zelena knjiga o postupku za europski platni nalog i mjerama za jednostavnije i brže rješavanje sporova malih vrijednosti, KOM (2002) 746 kon.

Glava IV

Mirela Župan

EUROPSKI PREKOGRANIČNI OBITELJSKI POSTUPCI

Uvodna promišljanja o europskim obiteljskim postupcima

Usljed pojačanih migracija i mobilnosti ljudi dobiva na značaju i suradnja u prekograničnom obiteljskom pravu i pripadajućim predmetima. Problemi obitelji koje migriraju ne mogu se više adekvatno riješiti u okvirima nacionalnih pravnih poredaka, jer te obitelji i njihovi problemi po svojoj prirodi prelaze državne granice. Iako međunarodna suradnja u ovom području ima dugu povijest, angažman Europske unije obilježio je njezinu prekretnicu u smislu:

- kvalitativno većeg intenziteta suradnje
- kvantitativnog uvećanja broja ujednačenih pravila
- nadnacionalne snage uredbi i time jačeg efekata na nacionalne sustave,
- korištenih unifikacijskih metoda
- osiguravanja ujednačene primjene kroz odluke Suda EU te
- nadzor primjene.

Promicanjem tržišnih sloboda i slobode kretanja ljudi, kao i ideje o zajedničkom identitetu i pripadnosti modernoj Europi, EU utječe na privatnopravni status svojih građana unoseći prekogranični element u obitelji. EU se svojim građanima nastoji odužiti stvaranjem sofisticiranih pravnih sustava za rješavanje pravnih implikacija prekograničnih obiteljskih odnosa te njihova prekida. Ovo poglavlje govori o pravnim mehanizmima koje je s tom svrhom razvila EU.

Rješenja obiteljskih procesnih i kolizijskih uredbi u hrvatski pravni poredak uvode nove pravne koncepte i metodologiju pravosuđenja. Široko razgranata mreža pravnih akata EU-a u većini je materije eliminirala nacionalna pravila te na razini EU ujednačila odredbe o međunarodnoj nadležnosti, određenim postupovnim institutima te priznanju i proglašenju ovršnosti, a djelomično i ovrsi. Kompleksnost toga sustava, ali i brojni njegovi nedostaci u praksi se otkrivaju iz godine u godinu. Oni su stalna tema razgovora akademske zajednice, ali i samih institucija EU. Literatura sugerira da je pravna sigurnost i predvidivost u ovom segmentu tek mit, a bogata sudska praksa država članica ukazuje da su razlozi tome višestruki. Znakovito je za ove uredbe da postoji široka lepeza elektivnih kriterija međunarodne nadležnosti te je prepušteno strankama da iskoriste alternativne mogućnosti i požure na sud koji iz određenog razloga preferiraju. Upravo je mogućnost forum shoppinga jedan od ključnih nedostataka usvojenih pravila o međunarodnoj nadležnosti. Pojedinac žuri pokrenuti postupak

prvi, u državi čija mu pravila odgovaraju, jer ga pravila o litispendenciji štite od ostalih elektivno nadležnih foruma. Nadalje, EU regulira fragmentarno neke dijelove postupnog prava (litispendencija, povezani postupci, trenutak pokretanja postupka...), dok će za ostale segmente ostati u primjeni nacionalna postupovna pravila. Stoga forum shopping može voditi do pokretanja postupka, uvjetno rečeno „izbora“ od strane podnositelja zahtjeva, u onoj od potencijalno nadležnih država u kojoj će ishod za tu stranku biti povoljniji. Tomu može biti tako jer mu pravila o mjerodavnom pravu više odgovaraju, ili ukoliko podnositelj želi odugovlačiti postupak/naplatu tražbine, može se odlučiti na pokretanje postupka u državi u kojoj je pravosuđe neučinkovito.

Načelo uzajamnog povjerenja okosnica je svih pravnih mehanizama kojima EU želi ubrzati i povećati učinkovitost pravosuđenja u prekograničnim predmetima. U tom bi se smislu ujednačavanje međunarodnog obiteljskog postupnog prava koje sada provodi EU moglo poimati „prijelaznom fazom“, ili uvodom u ujednačavanje europskog obiteljskog postupnog prava, a potom i olakšavajućim faktorom ujednačavanja materijalnog prava, za koje u ovom trenutku EU nema potrebne nadležnosti.

Načelo uzajamnog povjerenja legitimira potpuno ukidanje egzekviture između država članica. Ukidanjem egzekviture brišu se granice između pravnih poredaka država članica te EU postaje jedinstveni pravosudni prostor u kojemu odluke slobodno kolaju. Upravo su ujednačena pravila međunarodne nadležnosti i određenih postupovnih instituta omogućila omekšavanje postupka egzekviture. Vidljivo je stoga da načelo uzajamnog povjerenja rezultira radikalnim promjenama za hrvatska tijela primjene kada je riječ o odnosu prema odlukama drugih država članica EU.

Pravosuđenje s međunarodnim elementom traži ozbiljan pristup. Ulaskom u EU priroda predmeta s međunarodnim elementom u obiteljskim stvarima mogla bi se značajno promijeniti. Sukladno tipu migracija na ovim prostorima za sada naša nadležna tijela u glavnini međunarodno obilježenih predmeta susreću činjenični sklop u kojemu su stranke našega državljanstva, ali su primjerice na radu u inozemstvu. Treba ukazati na europsku statistiku koja je u nekim državama članicama izmjerila impozantan postotak razvoda brakova stranaca, pa i na podatak da se u EU godišnje pokrene oko 250.000 međunarodnih razvoda! EU stvara područje slobode, sigurnosti i pravde, kako bi za sve građane osigurala pravnu sigurnost, predvidivost i pravičnost. EU počiva na načelu uzajamnog povjerenja, koje se u spektru međunarodnog obiteljskog postupnog prava reflektira kroz osiguravanje pete tržišne slobode "slobode kretanja oduka". Da bi odluke u građanskim, uključivo obiteljskim predmetima, slobodno kolale, EU je morala ujednačiti pravila o međunarodnoj nadležnosti, određenim postupovnim radnjama, u određenoj mjeri pravila o mjerodavnom pravu, ali i dio pravila o priznanju i proglašenju ovršnosti te ovrši stranih odluka. Iako je ovim uredbama učinjen pomak ka imperativu pravne sigurnosti, prednosti ovog sustava za građane vrijede samo ako je praksa država članica u njihovoj primjeni ujednačena. Nedostatno poznavanje uredbi te nedostupnost literature na nacionalnom jeziku tomu ne pridonose. Teret ujednačene primjene nose prije svega sudovi, te u sferi svoje nadležnosti druga nadležna tijela, poput Centra za socijalnu skrb. Ujednačena primjena i autonomno tumačenje

ovih akata pretpostavlja znanja o praksi Suda EU, ali i praksi nacionalnih sudova država članica. U predstojećem razdoblju do 2020. EU smjera uvesti više koherentnosti i sinergije između ovih uredbi, poglavito na području njihove praktične primjene.

Europske obiteljske uredbe rano su u literaturi dobile sinonim „labirinta“ koji prolaze samo najhrabriji i najodvažniji. Danas svjedočimo da postoji sustavan, pregledan i unificiran skup pravila koji odlike „labirinta“ zadržava samo za neupućene! U tom bi smislu i ova rasprava trebala pridonijeti širenju znanja te otklanjanju dvojbi o primjeni ovog segmenta pravne stečevine.

1. Temeljni instrumenti europskog obiteljskog procesnog i kolizijskog prava

Regulativu EU koja neposredno uređuje prekogranične obiteljske odnose čine:⁵⁴

- Uredba Vijeća br. 2201/2003. o nadležnosti i priznanju i ovrsi odluka u bračnim predmetima te pitanjima roditeljske odgovornosti, kojom se ukida Uredba br. 1347/2000. (Uredba Brisel II *bis*)⁵⁵

- Uredba Vijeća br. 4/2009. o međunarodnoj sudskoj nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju i ovrsi odluka te suradnji u predmetima uzdržavanja (koja se odnosi na uzdržavanje djece i bračnih drugova)⁵⁶ te

- Uredba Vijeća br. 1259/2010. o implementaciji unaprijedene suradnje u području prava mjerodavnog za razvod i rastavu⁵⁷ koja nije na snazi u Hrvatskoj.

Pokrenut je zakonodavni postupak za usvajanje još nekoliko Uredbi, a koje će, ako i kada budu usvojene, u svome polju primjene dopuniti pravnu stečevinu. To su:

- Prijedlog Uredbe Vijeća o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršavanju odluka u stvarima o režimima bračne stečevine⁵⁸

- Prijedlog Uredbe Vijeća o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršavanju odluka o imovinskim posljedicama registriranog partnerstva⁵⁹

- Zelena knjiga: Manje birokracije za građane: promicanje slobodnog kretanja javnih isprava i priznanje učinaka isprava o osobnom stanju.⁶⁰

Posredne sastavnice europskog obiteljskog procesnog i kolizijskog prava čine instrumenti *acquisa* koji se primjenjuju u svojstvu općih akata, unatoč tomu što se ne tiču isključivo ove materije. To su:

- Uredba Vijeća (EZ) br. 1206/2001. od 28. svibnja 2001. o suradnji između sudova država članica u području izvođenja dokaza u građanskim ili trgovačkim predmetima⁶¹

- Uredba (EZ) br. 1393/2007. Europskoga parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2007. o dostavi sudskih i izvansudskih isprava u građanskim i trgovačkim stvarima u državama članicama (dostava)⁶²

- Uredba (EEC, Euratom) br. 1182/71. Vijeća od 3. lipnja 1971. o pravilima mjerodav-

54 Više na: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/civil/fsj_civil_intro_en.htm

55 OJ L 338, 1-29.

56 OJ L 7, 10.1.2009, 1-79

57 OJ L 343, 29.12.2010.

58 COM(2011)0126 – C7-0093/2011 – 2011/0059(CNS).

59 COM(2011)0127 – C7-0094/2011 – 2011/0060(CNS).

60 Brussels, 15.12.2010, COM(2010) 747 final.

61 OJ L 174, 27.6.2001, 1. Sukladno Uredbi br. 2201/2003. saslušanje djeteta u drugoj državi članici može se provesti po pravilima Uredbe br. 1206/2001.

62 OJ L 324, 10.12.2007, 79., ova bi se uredba trebala primijeniti na dostavu pismena (postupci pokrenuti prema Uredbi br. 2201/2003., vidi tamo čl. 18. st. 2.; vidi čl. 11. st. 2. Uredbe br. 4/2009.)

nim na razdoblja, datume i rokove⁶³

- Odluka Vijeća 2001/470/EC od 28. ožujka 2001. kojom se uspostavlja Europska pravosudna mreža u građanskim i trgovačkim stvarima⁶⁴ koju će sukladno Uredbi o uzdržavanju koristiti središnja tijela⁶⁵

- Smjernica 200/52/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 21. ožujka 2008. o određenim aspektima medijacije u građanskim i trgovačkim stvarima⁶⁶

- Uredba br. 655/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi postupka za europski nalog za blokadu računa kako bi se pojednostavila prekogranična naplata duga u građanskim i trgovačkim stvarima.⁶⁷

Europsko međunarodno obiteljsko pravo u širem smislu čini i konvencijsko pravo. Konvencije međunarodne Haške konferencije privatno pravo od značaja su:⁶⁸

- Haška konvencija od 15. studenog 1965. o dostavi u inozemstvo sudskih i izvansudskih dokumenata u građanskim ili trgovačkim stvarima⁶⁹

- Haška konvencija od 19. listopada 1996. o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju, izvršenju i suradnji u vezi s roditeljskom skrbi i mjerama za zaštitu djece⁷⁰

- Haška konvencija od 25. listopada 1980. o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece⁷¹

- Haška konvencija od 23. studenog 2007. o međunarodnoj naplati potpore za djecu i drugih oblika obiteljskog uzdržavanja⁷²

- Protokol o pravu mjerodavnom za obveze uzdržavanja (dalje Haški protokol).⁷³

63 OJ L 124, 8.6.1971,1. Ova bi se uredba trebala primijeniti sukladno bilj. 41. Preambule Uredbe o uzdržavanju br. 4/2009.

64 OJ L 174, 27.6.2001, str. 25.

65 Vidi: čl. 50. st. 2. Uredbe o uzdržavanju br. 4/2009.

66 OJ L 136/3, 25.4.2008

67 OJ L 136/3, 25.4.2008.

68 http://www.hcch.net/index_en.php

69 Vidi: čl. 18. st. 3. Uredbe br. 2201/2003; čl. 11. st. 3. Uredbe o uzdržavanju br. 4/2009.

70 Komisija donijela dvije oduke da sve države moraju pristupiti ovoj Konvenciji. Posljednja je to učinila Italija u listopadu 2015., te su stoga danas na snazi u svim državama članicama EU. http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=24

71 Vidi: čl. 10 i 11. Uredbe 2201/2003, na snazi u svim državama članicama EU. http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=70

72 Vidi: 2014/218/EU: Odluka Vijeća od 9. travnja 2014. o izmjeni priloga I., II. i III. Odluci 2011/432/EU o odobrenju, u ime Europske unije, Haške konvencije od 23. studenoga 2007. o međunarodnoj naplati tražbina za uzdržavanje djece i drugih oblika obiteljskog uzdržavanja, Sl. L. L 113, 16.4.2014, 1–16.

73 Vidi: bilj. 8. Preambule i čl. 15. Uredbi o uzdržavanju br. 4/2009; Protokol o pravu mjerodavnom za obveze uzdržavanja, Sl. L. L 331, 16.12.2009, 19–23. Posebno izdanje za Hrvatsku – glava 19 Volumen 010, 161 – 165.

Konvencije Vijeća Europe

- Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁷⁴

Konvencije Ujedinjenih naroda

- Konvencija o ostvarivanju alimentacijskih zahtjeva u inozemstvu⁷⁵
- Konvencija o pravima djeteta.⁷⁶

Nacionalno zakonodavstvo

- Zakon o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima (ZRSZ)⁷⁷

- Zakon o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 2201/2003 o području nadležnosti, priznanja i izvršenja sudskih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom skrbi⁷⁸

- Zakon o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 4/2009 u području nadležnosti, mjerodavnog prava, priznanja i izvršenja odluka te suradnji u stvarima koje se odnose na obveze uzdržavanja⁷⁹

- Zakon o parničnom postupku (ZPP)⁸⁰
- Obiteljski zakon⁸¹
- Ovršni zakon (OZ)⁸²
- Zakon o mirenju.⁸³

74 Protokol br. 1., Protokol br. 4, Protokol br. 6., Protokol br. 7., NN MU br. 18/97, 6/99 - proč. tekst, 8/99 - ispr.; Protokol br. 13., NN MU br. 14/02, 13/03., Protokol br. 12., NN MU 14/02, 9/05, Protokol br. 14. uz ovu Konvenciju, NN MU 1/06 i 2/10.

75 286 UNTS 3, Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori br. 2/1960, NN MU br. 4/1994.

76 1577 UNTS 3, Sl. l. SFRJ br. 15/90, NN MU br. 12/93, 20/97.

77 NN 53/91, 88/01.

78 NN 127/13.

79 NN 127/2013.

80 NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14.

81 NN 116/03, 17/04, 136/04, 107/07, 57/11, 61/11, 25/13, 05/15, 103/15.

82 NN 112/12, 25/13, 93/14.

83 NN 18/11.

2. Temeljne metode reguliranja europskog procesnog i kolizijskog obiteljskog prava

Nacionalno materijalno obiteljsko pravo odražava obiteljsku i socijalnu politiku države, te počiva na kulturnim, moralnim i vjerskim vrijednostima određenog područja. Zbog tih je obilježja ova pravna grana i dalje u sferi nacionalne suverenosti, a svaka bi intervencija EU izlazila iz okvira dodijeljenih joj nadležnosti. Ipak, valja prihvatiti da je materijalno obiteljsko pravo ograničeno u primjeni na teritoriju određene države. U tom smislu ono ne može na dostatan način zadovoljiti stvarne društvenih potreba koje prate internacionaliziranu obitelj. Brojni društveni problemi imaju globalnu dimenziju, te se i tradicionalno nacionalne grane prava svojim rješenjima prilagođavaju međunarodnim zahtjevima. Upravo zagovarajući „prenosivost“ obiteljskopравnih rješenja *Europska komisija za obiteljsko pravo* (ECFL)⁸⁴ kroz zajednička *Načela europskog obiteljskog prava* stvara „soft-law“. Imajući u vidu sve prethodno rečeno, ujednačavanje međunarodnog privatnog prava i međunarodnog građanskog postupovnog prava u domeni obiteljskih odnosa ostaje kao jedina alternativa europskog zakonodavca. Takvo ujednačavanje pridonosi pravnoj sigurnosti neophodnoj u području slobode, sigurnosti i pravde. Iako ono izravno ne utječe na nacionalno materijalno pravo, postupno može dovesti i do otklanjanja razlika među njima. Ujednačeno međunarodno privatno pravo i međunarodno građansko postupovno pravo naposljetku osiguravaju ujednačenost odlučivanja unutar Unije i osnažuju povjerenje građana u zajedničko tržište.⁸⁵ S metodološkog stajališta u području slobode, sigurnosti i pravde EU ne uvodi materijalnu (koju bi ostvarila unifikacija supstantivnog prava), nego kolizijsku pravičnost.

Međunarodno obilježeni životni odnosi otvaraju brojne dileme glede prava i obveza članova tih obitelji. One proizlaze iz činjenice zajedničkog života, zajednički stečene imovine ili pak činjenice postojanja zajedničke djece. Sud koji je međunarodno nadležan za odlučivanje o odnosnom predmetu naći će se u nedoumici koji od konkurirajućih materijalnih poredaka treba primijeniti. Uzmemo li u obzir da je supstantivnim rješenjima za svaki aspekt obiteljskog prava pojedina država predvidjela drugačija rješenja, možemo pretpostaviti s kakvim je teškoćama povezano izdvajanje bilo kojeg pitanja obiteljskog prava iz domene nacionalnog sustava (kao uređene cjeline) u prekogranični milje. Uspješnost tužbenog zahtjeva u međunarodno obilježenom obiteljskom predmetu u velikoj će mjeri ovisiti o primijenjenom materijalnom pravu – odabir pak mjerodavnog prava ovisi o kolizijskom rješenju međunarodno nadležnog suda! Suštinske razlike u obiteljsko pravim režimima država članica sugeriraju da u tako osjetljivom pravnom području svaka aktivnost EU može dovesti u pitanje ukorijenjena pravna i društvena načela tih država. Ipak, rastući broj prekograničnih obiteljskih predmeta rezultirao je kompromisom između država članica: zajedničko djelovanje potrebno je da bi se otklonio forum shopping i „utrka na sud“. Pravila prekograničnog obiteljskog *acquisa* temelje se na harmoniziranom standardu međunarodne nadležno-

84 Vidi: više na: <http://www2.law.uu.nl/priv/cefl/>

85 Cilj 3.2.3 Lisabonske strategije je poboljšanje europskog i nacionalnog zakonodavstva. Communication to the Spring European Council, Working together for growth and jobs: A new start for the Lisbon Strategy, COM (2005)24 final.

sti (neposredne), pravilnoj dostavi pismena, odredbama kojima se jamči jednak postupovni tretman i pravično suđenje, uklanjaju postupovne nepravilnosti i izbjegavaju istovremeni postupci koji rezultiraju proturječnim odlukama. Njima se u konačnici osigurava jednostavnija prekogranična ovrha. Evidentno je *acquis* napredovao u otklanjanju prepreka za priznanje i ovrhu. Jednako je tako evidentno da se ukidanje egzekvatur provodi parcijalno jer je i dalje sveprisutan dvojak model.⁸⁶

Treba napomenuti da postoje brojni prijedori o svrsishodnosti ujednačavanja mjerodavnog prava u okviru *acquisa*. Iako je Komisija na stajalištu da će mjerodavno pravo u okviru *acquisa* pridonijeti pravnoj sigurnosti jer će ukloniti različitost nacionalnih pravnih režima mjerodavnog prava, države članice u velikom su broju nesklone to prihvatiti. Posljedično se odredbe o mjerodavnom pravu za obiteljske odnose ne nalaze u sustavu *acquisa* u užem smislu. Upravo je pitanje mjerodavnog prava aktiviralo prvu primjenu poboljšane (unaprijeđene) suradnje kod usvajanja Rim III uredbe.⁸⁷ Nadalje, za pitanja roditeljske skrbi EU se oslanja na primjenu posrednih europskih pravnih izvora u širem smislu usvojenih u Haškoj konferenciji, dok se konačno i za pitanja uzdržavanja čl. 15. Uredbe o uzdržavanju upućuje na primjenu Haškog Protokola o mjerodavnom pravu. Na ovaj način EU maksimizira obrnutu supsidijarnost koja počiva na tezi da je prihvatljivija globalna od regionalne unifikacije.

86 Vidi: *infra* režime Uredbe Brussel II bis, odnosno Uredbe 4/2009.

87 Medić, I., *Poboljšana suradnja QUO VADIS, EUROPA?* Zbornik PFZ, 62, (1-2) 257-288 (2012).

3. Unutarnje i vanjske nadležnosti EU za područje europskog procesnog i kolizijskog obiteljskog prava

Pravosudna suradnja država članica EU u prekograničnim je obiteljskim predmetima dvojaka. S jedne strane države članice EU djeluju u okrilju različitih međunarodnih organizacija (poglavito u okvirima Haške konferencije, UN te Vijeća Europe), dok se s druge strane one povezuju među sobom. Srž suvremene europske pravosudne suradnje u potonjem, užem smislu, počiva na aktivnostima institucija EU. Materija prekograničnog obiteljskog prava odavno je predmetom interesa država članica, ali je sam proces podjeljivanja ovlasti EU trajao neko vrijeme. Naime, temeljeći ovlasti za djelovanje na čl. 220. pored amsterdamskog Ugovora o Europskoj zajednici, još je Briselska konvencija o sudskoj nadležnosti, priznanju i ovrsi odluka u građanskim i trgovačkim predmetima⁸⁸ u polje primjene uvrstila i predmete uzdržavanja, te na taj način učinila iznimku od općeg isključivanja iz materijalnog polja primjene obiteljsko-pravnih stvari.⁸⁹ Nešto kasnije započinje proces usvajanja tekstova supsidijarnih konvencija koje svojim materijalnim poljem primjene obuhvaćaju isključivo procesno i kolizijsko obiteljsko pravo.⁹⁰ Iako je pristup cjelokupnoj obiteljskoj politici i njezinim institutima bio nekoherentan i neujednačen, otvoren je put pozajedničenja. Ugovor iz Maastrichta osigurao je institucionalni okvir za međuvladinu suradnju i ovlastio EU za djelovanje u području pravosudne suradnje u građanskim predmetima.⁹¹ Ipak, on nije pružio adekvatnu zamjenu postojećem konvencijskom režimu te su supsidijarne konvencije potpisane u okviru trećeg stupa i dalje samo *doticale pravi acquis*. Njima su manjkali temeljni atributi *acquis-a*, poput supremacije prava Zajednice te nadležnosti Suda EU za tumačenje. Tek je “pozajedničavanjem” Ugovora iz Amsterdama pravosudna suradnja prebačena u prvi stup⁹² dok je nova glava IV. “Viza, azil, useljavanje i ostale politike koje se tiču slobodnog kretanja ljudi” u čl. 61. do 69. predviđala usvajanje regulative za pravosudnu suradnju u građanskim predmetima. Prikladnost čl. 65. Ugovora iz Amsterdama kao pravne osnove za ujednačavanje europskog procesnog i kolizijskog obiteljskog prava postala je predmetom učestalih rasprava. Etapa fleksibilnog tumačenja nadležnosti Zajednice prema čl. 65. označila je razdoblje Ugovora iz Nice, te je izrijevka da se “postupak jednoglasnosti primjenjuje na mjere s područja obiteljskog prava”, nepobitno potvrdila nadležnost Zajednice te omogućila protezanje *acquisa* na materiju europskog obiteljskog prava.

88 Konsolidirana verzija OJ C 27, 26.01.1998

89 Usp. čl. 1. st. 2. i čl. 5. st. 2.

90 Konvencija o pojednostavljenju postupka naplate uzdržavanja, 6.11.1990.; Konvencija o nadležnosti, priznanju i ovrsi odluka u bračnim predmetima OJ C 1998, 221/1.

91 Treaty on the European Union, OJ C 1992, 191, Art. K.1.

92 Treaty of Amsterdam amending The Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Related Acts, OJ C 340, 10 November 1997.

Područje slobode, sigurnosti i pravde postaje jedna od prioritarnih politika EU⁹³ usvajanjem Tampere programa djelovanja za razdoblje 1999.–2004.⁹⁴ Ključnim aspektom svih aktivnosti na području pravosudne suradnje u građanskim stvarima navodi se uzajamno priznanje odluka. Ova se politika dalje razvija donošenjem tzv. *Haškog programa: jačanje slobode, sigurnosti i pravosuđa u EU za razdoblje 2005. – 2010.*⁹⁵ Uzajamno priznanje zadržava prioritet, ali se njegovo ostvarenje uvjetuje harmonizacijom procesnog prava u sklopu učinkovitog prekograničnog postupovnog režima. Haški je program jasno pozvao Komisiju da predloži propise o uzdržavanju, bračno imovinskom režimu i razvodu, čime se nadovezuje na ranije projekcije *Akcijskog plana djelovanja Vijeća i Komisije iz 1999. o tome kako najbolje implementirati odredbe Amsterdamskog ugovora s područja slobode, sigurnosti i pravde.*⁹⁶

Ugovor iz Nice godine 2003. utjecao je na predmetnu materiju utoliko što se pojam “obiteljsko pravo” po prvi puta javio u Osnivačkim ugovorima.⁹⁷ Reformski ugovor iz Lisabona smjestio je ovo područje politike u *Glavu V. – područje slobode, sigurnosti i pravde*,⁹⁸ zamijenivši dotadašnji čl. 65. odredbom čl. 81. Znakoviti je zamah daljnje aktivnosti u činjenici da zakonodavne aktivnosti EU u ovom području više ne mora pravdati potrebom “funkcioniranja zajedničkog tržišta”. Lisabonskim su ugovorom osnaženi temelji pravosudnoj suradnji u obiteljskim predmetima. Članak 81. Ugovora o funkcioniranju EU-a (dalje UFEU) proširio je nadležnosti Unije u području pravosudne suradnje u obiteljskim predmetima izuzimanjem kriterija nužnosti za funkcioniranje zajedničkog tržišta. Članak 81. proširuje aktivnosti usmjerene k učinkovitom pristupu pravdi, razvoju alternativnih načina rješenja spora i podršci obučavanju pravosudnih dužnosnika. Načelo uzajamnog priznanja kao prioritet prethodno navedenih Akcijskih programa sada ima svoje mjesto čak i u Osnivačkim ugovorima. U pogledu pravosudne suradnje za prekogranične obiteljske predmete Lisabonski je ugovor donio novine kod zakonodavnog postupka. Unatoč tomu da se jednoglasnost za obiteljske predmete i dalje zahtijeva (Čl. 81. st. 3. UFEU), posebna “međunarodno privatno pravna passarele” određuje da Vijeće može donijeti odluku (na prijedlog Komisije; nakon što je konzultiralo Europski parlament; jednoglasno) da se određeni akti u pitanjima obiteljskog prava donesu redovitim zakonodavnim postupkom. Ono mora obavijestiti

93 Vidi: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Area of freedom, security and justice; Assessment of the Tampere programme and future orientations. Brussels, 2.6.2004. COM(2004)4002 final

94 Vidi: Presidency conclusions. Tampere European Council, 15-16 October 1999. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.html

95 The Hague programme: strengthening freedom, security and justice in the EU. Brussels, 13.12.2004. http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_en.pdf

96 Action plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam in the area of freedom, security and justice, OJ C/19/1. 1999.

97 Treaty of Nice, Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 80/11, 10.03.2001, 1-86.

98 Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Lisbon, 13. December 2007, OJ C 306/10.

nacionalne parlamente, te ukoliko se neki od njih u šest mjeseci usprotivi predloženoj odluci, Vijeće tu odluku ne može usvojiti.

Novine su i po pitanju nadležnosti Suda EU-a. Čl. 81. UFEU nalaže i na Glavu V. primijeniti redoviti prethodni postupak čl. 267. UFEU (ranije čl. 234. UEZ). Dodatno, hitni prethodni postupak rezerviran je za mjere Glave V,⁹⁹ te je dobio odgovarajuće mjesto u praksi Suda EU.¹⁰⁰

Europsko Vijeće usvojilo je novi višegodišnji *Stockholm Programme — Otvorena i sigurna Europa u službi i zaštiti građana*¹⁰¹ za razdoblje 2010. - 2014. Nastavlja se ukidanje egzekvatore u području pravosudne suradnje u obiteljskim predmetima. Tomu se pridružuje niz “mjera predostrožnosti”, poglavito mjera postupovnog prava te međunarodnog privatnog prava. Ovaj Program predlaže uzajamno priznanje protegnuti i na područja imovinsko bračnog režima i imovinskih posljedica razvoda. Program nadalje najavljuje uvođenje potpuno novog pravca pravosudne suradnje u obiteljskim predmetima: praksu alternativnog načina rješavanja sporova u prekograničnim obiteljskim predmetima!

Kroz zaključke Europskog Vijeća od 26. i 27. 6. 2014. vidljivo je da u novom razdoblju do 2020. EU smjera jačati provedbu svih usvojenih uredbi. Funkcioniranje europskog područja pravde počiva na poštivanju različitih pravnih sustava i tradicija država članica, a na koje se nadograđuje načelo uzajamnog povjerenja. Stoga inicijativa ide u smjeru promicanja dosljednosti i jasnoće zakonodavstva EU, pojednostavljenja pristupa pravosuđu; promicanja djelotvornih pravnih lijekova te upotrebe tehnoloških inovacija (poput e-Pravosuđa), preispitivanja jačanja prava djece u postupcima. Sve ove akcije trebale bi olakšati izvršenje sudskih odluka u okviru obiteljskog prava te u građanskim i trgovačkim stvarima koje imaju prekogranične učinke. Poboljšanje mehanizma uzajamnog priznavanja odluka dalje je prisutno kao prioritet. U konačnici, EU promiče niz logističkih momenata vidljivih kroz jačanje razmjene podataka među tijelima država članica i operativnu suradnju, što se kod obiteljskih postupaka ogleda u aktivnostima središnjih tijela; poboljšanju izobrazbe stručnjaka uz iskustvo agencija EU-a poput Eurojusta i Agencije za temeljna prava (FRA).

Vratimo li se na početak ovoga poglavlja, treba naglasiti da samo izražavanje unutrašnjih nadležnosti ima izravnu refleksiju i na vanjske nadležnosti EU u odnosnim područjima. O njima su ovisne mogućnosti daljnjeg angažmana država članica u bilo kojem drugom obliku univerzalne ili regionalne pravosudne suradnje s trećim država-

99 Council Decision of 20 December 2007 amending the Protocol on the Statute of the Court of Justice, OJ L 24/42, 29.1.2008.

100 Presuda Rinau C 195/08, ECLI:EU:C:2008:406; Presuda Detiček/Sgueglia C 403/09, ECLI:EU:C:2009:810; Presuda Povse v. Alpagó C 211/10, ECLI:EU:C:2010:400; Presuda C/M C 376/14, ECLI:EU:C:2014:2268; Predmet Bradbrooke/Aleksandrowicz, C 498/14, ECLI:EU:C:2015:3; Presuda Health Service Executive C 92/12 ECLI:EU:C:2012:255.

101 The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting citizens. OJ C 115/01, 4.5.2010.

ma. EU traži načine da uravnoteži unifikaciju na svim razinama. EU je 3. travnja 2007. godine postala članica Haške konferencije za međunarodno privatno pravo,¹⁰² gdje sada djeluje i pristupa konvencijama namjesto država članica. O pitanju vanjskih nadležnosti mišljenje je dao i Sud EU, te je izrekao da je u isključivoj nadležnosti Europske unije pitanje prihvata pristupa treće države Konvenciji o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece od 25. listopada 1980.¹⁰³

Ubrzo je EU izrazila svoje nadležnosti i u pitanju bilateralnih režima. Mogućnosti i postupke sklapanja dvostranih ugovora pro futuro uređuje Uredba Vijeća (EZ) br. 664/2009. kojom je utvrđen i postupak za pregovore i zaključivanje sporazuma između država članica i trećih država u pitanjima nadležnosti, priznanja i ovrhe presuda i odluka u imovinsko bračnim pitanjima i pitanjima obveza uzdržavanja, kao i prava mjerodavnog za obveze uzdržavanja.¹⁰⁴

Treba ukazati na dvije osobitosti u području prostornog polja primjene instrumenata europskog obiteljskog prava, a koje pojašnjavaju postojanje neželjenog fenomena „Europe u više brzina“.

a) Glava V. Ugovora iz Lisabona objedinjuje stare odredbe nužne za uspostavljanje unaprijedene suradnje između država članica u okvirima područja za koja Unija nema isključivu nadležnost. Akti usvojeni u okvirima unaprijedene suradnje obvezuju države članice koje u njoj sudjeluju, ali se ne smatraju dijelom *acquisa* (čl. 20. st. 4. UEU). Kako se za pitanje razvoda nije mogao postići jednoglasan sporazum te je pokušaj donošenja Uredbe propao godine 2010,¹⁰⁵ tzv. Rim III. uredba prva je mjera pravosudne suradnje u građanskim predmetima usvojena sukladno odredbama o unaprijedenoj suradnji.

b) Druga je okolnost ograničenog prostornog polja primjene uvjetovana pregovaračkom pozicijom određenih država kod izmjena Osnivačkih ugovora. Naime, komunitarizaciji su se u vrijeme usvajanja Amsterdamskog ugovora protivili Ujedinjeno kraljevstvo, Irska i Danska te je za njih usvojen zaseban protokol (tada Protokol br. 4. i br. 5. na amsterdamski Ugovor). Danas sukladno čl. 3. Protokola o položaju Ujedinjenog kraljevstva i Irske (Protokol br. 21. na UFEU) one imaju opt-out mogućnost glede Glave V. Prema Protokolu br. 22. o položaju Danske ona je isključena iz ove faze ujednačavanja (čl. 2.).

U konačnici treba ukazati na sektorski pristup i ograničeno polje primjene europskih uredbi u ovom području. Kako je europski zakonodavac postupno poduzimao zako-

102 Vidi: Council Decision 2006/719/EC of 5 October 2006 on the accession of the Community to the Hague Conference on Private International Law. OJ L 297, 26.10.2006, 1–14.

103 Vidi: Mišljenje Suda 1/13 od 14. listopada 2014, ECLI:EU:C:2014:2303.

104 OJ L 200/46, 31.07.2009, 25–31.

105 Vidi: Green Paper on applicable law and jurisdiction in divorce matters, COM(2005)82 final. Brussels, 14.3.2005.; Proposal of Council Regulation amending Regulation (EC) No 2201/2003 as regarding jurisdiction and introducing rules concerning applicable law in matrimonial matters. COM(2006)399 final, Brussels, 17 July 2006.

nodavne akcije, tako je i polje primjene ovih uredbi relativno usko te iscjepkano. Stoga valja prihvatiti da će na isti predmet, a kojim se traži rješavanje većeg broja tužbenih zahtjeva, trebati primijeniti čitav niz uredbi i konvencija. Nadalje, ove uredbi koegzistiraju s europskim i nacionalnim pravilima kojima se reguliraju neka druga pravna područja. Tako će primjerice u situaciji prekograničnog nasljeđivanja unutar EU trebati primijeniti Uredbu (EU) br. 650/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršavanju odluka i prihvaćanju i izvršavanju javnih isprava u nasljednim stvarima i o uspostavi Europske potvrde o nasljeđivanju.¹⁰⁶ Međutim, ukoliko se u kontekstu nasljednog postupka postavi pitanje davanja suglasnosti djeteta na nasljednički ugovor, tada treba provesti kvalifikaciju ovih zahtjeva te pitanja vezana uz djecu povrgnuti pravilima Uredbe 2201/2003, a ne Uredbe u nasljeđivanju!¹⁰⁷ Slično može doći do preplitanja s pravilima koja nisu regulirana europskim ili međunarodnim pravom, primjerice u pogledu postupka reguliranim nacionalnim upravnim pravom prilikom izdavanja putovnice za dijete. I ovdje je potrebno razdvojiti mjere koje se tiču djeteta, od onih koje su vezane uz nacionalni upravni postupak i nadležna tijela. Kriterij državljanstva ovih osoba više nije odlučan za sam postupak u pogledu roditeljske skrbi, pa će tako:

„Tužba kojom jedan od roditelja zahtijeva od suda da nadomjesti suglasnost drugog roditelja za putovanje djeteta izvan države članice njegova boravišta i izdavanje putovnice na ime tog djeteta spada u materijalno područje primjene Uredbe br. 2201/2003 ..., iako odluku donesenu po toj tužbi trebaju uzeti u obzir tijela države članice čije je navedeno dijete državljanin u okviru upravnog postupka za izdavanje te putovnice.“¹⁰⁸

Nadalje, europske uredbi se u segmentu prekograničnog obiteljskog prava oslanjaju na nacionalna postupovna prava te sam ustroj pravosudnog sustava. Upravo se u tom kontekstu pojavila dvojba oko usklađenosti nacionalnih režima kojima se uvodi specijalizacija odnosno koncentracija nadležnosti u određenim prekograničnim predmetima s uredbama 2201/2003¹⁰⁹ te 4/2009.¹¹⁰ Sud EU potvrđuje da iako izvan nadležnosti EU, ova nacionalna pravila ne smiju narušavati koristan učinak uredbi.¹¹¹ Nadalje, ako se nacionalnim sustavom smjera osigurati procesna efikasnost i kratkotrajnost postupaka, prilikom primjene relevantnih odredaba unutarnjeg prava nacionalni sud ih mora tumačiti u svjetlu prava Unije i osobito Uredbe. Sud pritom traži usklađivanje i s temeljnim pravima djeteta iz članka 24. Povelje.

106 SL L 201, str. 107.

107 "... Uredbu br. 2201/2003 treba tumačiti na način da je odobrenje sporazuma o raspodjeli nasljedstva koji za račun malodobnih potomaka sklopi skrbnik mjera koja se odnosi na izvršavanje roditeljske odgovornosti u smislu članka 1. stavka 1. točke (b) te uredbi i koja stoga potpada pod njezino područje primjene, a ne mjera koja se odnosi na nasljeđivanje u smislu članka 1. stavka 3. točke (f) spomenute uredbi, isključena iz njezina područja primjene." Marie Matoušková C-404/14, ECLI:EU:C:2015:653, točka 38.

108 Vidi predmet: Vasilka Ivanova Gogova v. Ilije Dimitrova Ilieva C-215/15, ECLI:EU:C:2015:763, točka 35.

109 Vidi predmet: Bradbooke C-498/14 PPU, ECLI:EU:C:2015:3.

110 Spojeni predmeti: C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 110. do 112

111 Vidi predmet: Bradbooke, točka 50.

4. Europski prekogranični obiteljski postupci

U kontekstu prekograničnog obiteljskog prava uvriježeno se govori o nekoliko ključnih momenata: o određivanju međunarodne nadležnosti, dostavi pismena i ostalih dokumenata, procesnim institutima i radnjama poput litispencije, prikupljanju i izvođenju dokaza, pravnoj pomoći, te u konačnici o postupku i pretpostavkama za priznanje i ovrhu strane odluke. U ovom poglavlju govorimo prvenstvo o problematiki koju je EU riješila zasebnim propisima, dok se pitanja na koja se primjenjuju opće uredbe (pitanja dostave, izvođenja dokaza i sl.) ovdje detaljnije ne obrađuju.

4.1. Međunarodna nadležnost u obiteljskim stvarima

Određivanje međunarodne nadležnosti jedan je od najznačajnijih postupovnih momenata pravosuđenja u međunarodno obilježenim obiteljskim stvarima, a ujedno i prvi odlučujući korak kojim se određuje pred sudom ili tijelom koje je od država, s kojima predmet ima određenu vezu, moguće pokrenuti postupak. Pravila međunarodne nadležnosti unutrašnja su pravila pojedine države kojima se određuje apsolutna nadležnost sudova neke države.¹¹² U tom su smislu države slobodne u odabiru kriterija koje drže prihvatljivim za povezivanje spora s forumom. Tu mogućnost nacionalni zakonodavac gubi kada njegova država pristupi određenom međunarodnom ugovoru ili organizaciji, koja svojim aktima regulira pitanja međunarodne nadležnosti. U području ujednačenog konvencijskog režima za obiteljskopravne stvari pravila međunarodne nadležnosti doticana su indirektno kroz pravila o priznanju i ovrsi: odluka suda ugovornice ne bi se mogla priznati ukoliko bi je donio sud koji nije nadležan prema nekom od kriterija koje navodi konvencija.¹¹³ Iako države ugovornice nisu obvezne mijenjati nacionalna pravila o direktnoj nadležnosti da bi ih uskladile s konvencijskim rješenjima, takav razvoj događa je poželjan. Primjere dvostrukih konvencijskih režima danas pak nalazimo, npr. kod Haške konvencije o mjerama dječje zaštite iz 1996. Jednako tako je Europska zajednica još 1968. Briselskom konvencijom za predmete uzdržavanja uvela direktna pravila o međunarodnoj nadležnosti. Danas Europska unija donosi uredbe kao akte sekundarnog prava te propisuje pravila direktne međunarodne nadležnosti za širi spektar materije iz područja međunarodno obilježenih obiteljskopравnih stvari. Na taj način ona značajno mijenja ovaj segment tradicionalno nacionalnog međunarodnog postupovnog prava. Za države je članice Uredba Brisel II bis uvela pravila direktne međunarodne nadležnosti za sporove koji se po materijalnom polju primjene odnose na bračne sporove i sporove o roditeljskoj odgovornosti, dok je Uredbom o uzdržavanju to učinila za obveze uzdržavanja.

112 Pravilima o relativnoj nadležnosti (stvarnoj i mjesnoj) razgraničava se djelokrug poslova unutar pravosuđa odnosno države te ne postoje zasebna pravila za međunarodno obilježene predmete već se primjenjuju pravila koja vrijede za tuzemne. Više Vuković, M., Kunštek, E., Međunarodno građansko postupovno pravo (Zgombić i partneri, 2005.)

113 Da nisu bila uvriježena pravila direktne međunarodne nadležnosti, svjedoče i sve ranije Haške konvencije o uzdržavanju koje su jednostrane. www.hcch.net.

Promjene koje dotiču hrvatski pravni poredak slijedom primjene europskih obiteljskih uredbi mogu se sistematizirati na nekoliko kategorija:

- sudovi i druga nadležna tijelo po službenoj dužnosti moraju primjenjivati pripadajuća direktna pravila međunarodne nadležnosti
- u hrvatskom pravnom poretku u materijalnom polju primjene obiteljskih uredbi gotovo u potpunosti je otklonjena primjena nacionalnih pravila sadržanih u Zakonu o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima
- uvriježenost kriterija državljanstva u sferi međunarodne nadležnosti se gubi, a primat kriterija prebivališta zamjenjuje primat kriterija uobičajenog boravišta;
- isključivanje neumjerenih kriterija međunarodne nadležnosti usklađuje nacionalni sustav međunarodnog postupovnog prava s temeljnim ljudskim pravima kako Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda tako i Povelje temeljnih prava
- pravni poredak obogaćen je brojnim novim kriterijima: mogućnosti sklapanja sporazuma o međunarodnoj nadležnosti, mogućnosti ustupanja nadležnosti sudu koji je u boljoj poziciji da riješi predmet u najboljem interesu djeteta; nadležnost na temelju samog boravišta djeteta; nužni forum, ograničenje na postupanje za promjenu postojeće odluke.

4.1.1. Kriteriji međunarodne nadležnosti

Kriterije za određivanje međunarodne nadležnosti u obiteljskim stvarima možemo grupirati na sljedeći način:

a) kriteriji koji se odnose samo na jednu osobu:

- a. što je kod bračnih predmeta uobičajeno boravište tuženika¹¹⁴ te uobičajeno boravište podnositelja zahtjeva uz dodatne kriterije¹¹⁵
- b. što je kod predmeta o roditeljskoj skrbi
 - i. uobičajeno boravište djeteta u vrijeme pokretanja postupka¹¹⁶ ; boravište djeteta;¹¹⁷ ranije uobičajeno boravište djeteta; državljanstvo djeteta ili mjesto smještaja imovine djeteta;¹¹⁸
 - ii. uobičajeno boravište nositelja prava na kontakte (uz uvjet da je to ujedno i mjesto prijašnjeg uobičajenog boravišta djeteta koji zadržava nadležnost u daljnja tri mjeseca od zakonitog preseljenja djeteta u drugu državu članicu)¹¹⁹

114 Čl. 3. st. 1. toč. a) 3. Brisel II bis.

115 Traži se ispunjenje dodatnih kriterija: posljednje uobičajeno boravište bračnih drugova u toj državi; postojanje zajedničkog zahtjeva; uobičajeno boravište podnositelja zahtjeva u toj državi moralo je trajati minimalno godinu dana; uobičajeno boravište podnositelja zahtjeva u toj državi moralo je trajati minimalno šest mjeseci.

116 Čl. 8. st. 1. Brisel II bis.

117 Čl. 13. st. 1. Brisel II bis.

118 Čl. 15. st. 1, st. 3. toč. a), b), c), e). Brisel II bis.

119 Čl. 9. st. 1., uz iznimku st. 2. Brisel II bis.

c. što je kod predmeta uzdržavanja

i. uobičajeno boravište tuženika¹²⁰ ; uobičajeno boravište vjerovnika¹²¹ ; uobičajeno boravište jedne od stranaka (kojem sudu je moguće prorogirati nadležnost)¹²² ; državljanstvo jedne od stranaka (kojem sudu je moguće prorogirati nadležnost).¹²³

b) kriteriji koji su zajednički strankama u postupku:

a. što je kod bračnih predmeta uobičajeno boravište bračnih drugova,¹²⁴ zadnje zajedničko uobičajeno boravište u kojemu jedan od njih i dalje boravi te državljanstvo (ili za Veliku Britaniju prebivalište) bračnih drugova¹²⁵

b. što je kod predmeta uzdržavanja posljednje zajedničko uobičajeno boravište bračnih drugova ili bivših bračnih drugova;¹²⁶ zajedničko državljanstvo obje stranke (samo supsidijarno).¹²⁷

c) kriteriji drugih propisa:

a. koji kod bračnih predmeta proizlaze iz činjenice da sud niti jedne države članice nije nadležan prema čl. 3., 4. i 5. - supsidijarna ili rezidualna nadležnost koja se oslanja na kriterije nacionalnog prava¹²⁸

b. koji kod roditeljske skrbi mogu biti dvojaki:

i. kriteriji drugih propisa (pravne stečevine) koji proizlaze iz mogućnosti pridruživanja zahtjeva – sudovi koji odlučuju u bračnom sporu (kojem sudu je moguće prorogirati nadležnost)¹²⁹

ii. kriteriji drugih propisa (nacionalnog prava) koji proizlaze iz činjenice da sud niti jedne države članice nije nadležan prema čl. 8.-13. - supsidijarna ili rezidualna nadležnost.¹³⁰

c. koji kod predmeta uzdržavanja proizlaze iz mogućnosti pridruživanja zahtjeva – kriteriji po kojima su nadležni sudovi koji odlučuju o osobnom stanju osobe o čijem se uzdržavanju odlučuje (isključen je kriterij državljanstva jedne od stranaka);¹³¹ kriteriji po kojima su nadležni sudovi koji odlučuju o roditeljskoj odgovornosti;¹³² kriteriji po kojima su nadležni sudovi koje je moguće prorogirati jer su nadležni za bračni spor¹³³

120 Čl. 3. a). Uredbe o uzdržavanju.

121 Čl. 3. b); čl. 8. Uredbe o uzdržavanju.

122 Čl. 4. st. 1. a). Uredbe o uzdržavanju.

123 Čl. 4. st. 1. b). Uredbe o uzdržavanju.

124 Čl. 3. st. 1. toč. a) 1. Brisel II bis

125 Čl. 3. st. 1. toč. b) Brisel II bis.

126 Čl. 4. st. 1. c) ii). Uredbe o uzdržavanju.

127 Čl. 6. Uredbe o uzdržavanju.

128 Čl. 7. st. 1. Brisel II bis.

129 Čl. 12. st. 1. Brisel II bis.

130 Čl. 13. Brisel II bis.

131 Čl. 3. c). Uredbe o uzdržavanju.

132 Čl. 3. d). Uredbe o uzdržavanju.

133 Čl. 4. st. 1. c) i). Uredbe o uzdržavanju.

d) kriterij bliske veze suda i postupka:

i. uobičajeno boravište nositelja roditeljske odgovornosti (samo ukoliko dolazi do transfera predmeta sudu koji je primjereniji za odlučivanje budući dijete ima s tim sudom osobitu vezu)¹³⁴

ii. sud kojemu se upućuje predmet budući je primjereniji za odlučivanje s obzirom na vezu s djetetom (osobito jer je dijete tamo steklo uobičajeno boravište nakon što je postupak pokrenut)

iii. *forum necessitatis*.¹³⁵

4.1.2. Nadležnost u bračnim predmetima - Brisel II bis

Brisel II bis odredbe o nadležnosti propisuje odredbama članka 3-7. Opća međunarodna nadležnost u bračnim predmetima određuje se prema sedam alternativnih osnova nadležnosti.

Članak 3. Opća nadležnost

1. *U predmetima koji se odnose na razvod, zakonsku rastavu ili poništaj braka, nadležni su sudovi država članica*

(a) na čijem području:

— *bračni drugovi imaju uobičajeno boravište, ili*

— *su bračni drugovi imali zadnje uobičajeno boravište, ako jedan od njih i dalje ima isto boravište, ili*

— *protustranka ima uobičajeno boravište, ili*

— *u slučaju zajedničkog prijedloga za pokretanje postupka, ima uobičajeno boravište bilo koji od bračnih drugova, ili*

— *stranka koja pokreće postupak ima uobičajeno boravište, ako je on ili ona tamo imao boravište najmanje godinu dana prije pokretanja postupka, ili*

— *stranka koja pokreće postupak ima uobičajeno boravište, ako je on ili ona tamo imao boravište najmanje šest mjeseci prije pokretanja postupka, a on ili ona je bio državljanin države članice o kojoj je riječ ili, u slučaju da je riječ o Velikoj Britaniji ili Irskoj, tamo imao svoj „domicile”;*

(b) prema državljanstvu oba bračna druga ili, u slučaju Velike Britanije ili Irske, prema „domicile”

oba bračna druga.

2. *U svrhe ove Uredbe, „domicile” označava isti pojam koji označava u pravnim sustavima Velike Britanije i Irske.*

Implementirajući načelo *favor divortii* kroz široku paletu mogućih (izberivih, konkurentnih, alternativnih) foruma pogoduje se osobama koje žele prekinuti brak. Uredba Brisel II bis opću nadležnost čl. 3. prije svega veže uz kriterij uobičajenog boravišta, bilo

134 Čl. 15. st. 3. toč. d) Brisel II bis.

135 Čl. 7. Uredbe o uzdržavanju.

da se radi o zajedničkom ili posljednjem zajedničkom uobičajenom boravištu bračnih drugova, uobičajenom boravištu protustranke, uobičajenom boravištu predlagatelja – ako je tamo boravio najmanje godinu dana ili 6 mjeseci ima državljanstvo neke države članice (čl. 3. st. 1a). Ipak, potpuno ravnopravnom alternativom predviđena je i nadležnost zasnovana na kriteriju zajedničkog državljanstva bračnih drugova.

Sud EU postavio je smjernice tumačenju međusobnog odnosa alternativnih kriterija opće odredbe o međunarodnoj nadležnosti za bračne predmete odlukom u predmetu *Laszlo Hadadi v Csilla Marta Mesko*.¹³⁶

Gosp. Hadadi i gđa Mesko - oboje mađarskoga državljanstva, vjenčali se u Mađarskoj 1979. Emigrirali su u Francusku te postali naturalizirani francuski državljani, ali se nikada nisu odrekli mađarskoga državljanstva. 2002. Hadadi podnosi zahtjev za razvod braka pred sudom u Budimpešti koji donosi odluku o razvodu u svibnju 2004. Kasnije je i Mesko podnijela zahtjev za razvod braka pred francuskim sudom, dok Hadadi u francuskoj jurisdikciji traži priznanje i ovrhu odluke mađarskoga suda. Drugostupanjski sud u Parizu drži da se odluka o razvodu braka donesena u Mađarskoj ne može priznati: nadležnost budimpeštanskoga suda je „klimava“, dok je nadležnost francuskih sudova čvrsta i jasna, budući je Francuska država trajnog nastana ove obitelji već 20 godina. Hadadi podnosi žalbu u povodu koje su francuski sudovi uputili zahtjev Sudu EU za tumačenjem međusobnog odnosa kriterija za međunarodnu nadležnost.

Sud EU tumači da Brisel II bis predviđa da je nadležnost zasnovana na kriteriju uobičajena boravišta i nadležnost zasnovana na kriteriju državljanstva alternativna, te je izričkom dopuštena koegzistencija nekoliko potencijalno nadležnih država. Uredba ne propisuje hijerarhiju ili prioritet između mogućih nadležnosti.¹³⁷ Po pitanju kriterija zajedničkog državljanstva Sud ne nalazi da bi Uredba nalagala uvažavati samo efektivno zajedničko državljanstvo.¹³⁸ Sam Sud EU prihvaća da alternativno postavljena pravila o nadležnosti mogu dovesti do „utrke na sud“, ali i da se radi o legitimnoj uporabi odredbi *acquisa*. Nema mjesta argumentaciji zlorabe prava čak niti ukoliko s državom zajednička državljanstva više nema nikakve veze.¹³⁹ Na ovaj način Sud sugerira da autonomno i ujednačeno tumačenje Uredbe ne trpi privilegije nacionalnih pravila ili uvriježenog nacionalnog tumačenja.

Kako je ranije rečeno, uredbe u pravilu zamjenjuju nacionalne propise, iako je ova uredba ostavila mogućnost za djelovanje nacionalnog propisa ukoliko sud niti jedne države članice ne bi bio nadležan za spor. Rano se u sudskoj praksi otvorilo i pitanje preostalog prostora primjene nacionalnog zakonodavstva u bračnim predmetima, a vezano uz tumačenje čl. 6. i čl. 7. Uredbe 2201/2003.

136 Vidi predmet: *Hadadi/Mesko*, C-168/08, ECLI:EU:C:2009:474.

137 Točka 49. odluke.

138 Točka 51, 52, 55. odluke.

139 Točka 57. odluke.

Članak 6. Isključiva priroda nadležnosti u skladu s člancima 3., 4. i 5.

Protiv bračnog druga koji:

- (a) ima uobičajeno boravište na području države članice; ili
 - (b) je državljanin neke države članice, ili, u slučaju Velike Britanije i Irske, ima „domicile” na državnom području jedne od navedenih država članica,
- može biti pokrenut postupak u drugoj državi članici samo u skladu s člancima 3., 4. i 5.

Članak 7. Supsidijarna nadležnost

1. Ako nijedan sud neke države članice nije nadležan u skladu s člancima 3., 4. i 5., nadležnost se utvrđuje, u svakoj državi članici, u skladu s pravom države članice o kojoj je riječ.
2. Protiv protustranke koja nema uobičajeno boravište i nije državljanin države članice niti, u slučaju Velike Britanije i Irske, ima „domicile” na državnom području jedne od tih dviju država članica, svaki se državljanin države članice koji ima uobičajeno boravište na državnom području druge države članice, može, kao i državljani te države članice, pozivati na propise o nadležnosti koji se primjenjuju u toj državi.

Odlučna je u njihovu tumačenju argumentacija Suda EU u predmetu *Sundelind Lopez v Lopez Lizazo*.¹⁴⁰

Suelind Lopez je švedska državljanica udana za Kubanca Lopeza Lizaza. Zajedničko uobičajeno boravište bilo im je u Francuskoj, dok u vrijeme podnošenja zahtjeva za razvod on boravi na Kubi, a ona u Francuskoj. Lopez je podnijela Općinskom sudu u Stockholmu zahtjev za razvod braka, oslanjajući se na švedsko zakonodavstvo. Zahtjev je odbijen odlukom 2005. godine, uz obrazloženje da su prema odredbi čl. 3. nadležni samo francuski sudovi te da čl. 7. ujedno isključuje iz primjene švedska nacionalna pravila međunarodne nadležnosti. Odlukom Žalbenog suda 2006. odbijen je pravni lijek koji je ona uložila protiv te odluke. Lopez je dalje uložila pravni lijek protiv odluke švedskom Vrhovnom sudu koji Sudu EU postavlja upit o tome smije li se u predmetu razvoda u kojemu tuženik nema boravište u državi članici niti je državljanin države članice, voditi postupak pred sudom države članice koji prema odredbama Brisel II bis o općoj međunarodnoj nadležnosti nije nadležan, ako bi primjenom odredbe čl. 3. sud druge države članice mogao biti nadležan?¹⁴¹ Švedski sud dalje polemizira da za razliku od francuskih sudova, svoju nadležnost ne može zasnovati na članku 3. Brisel II bis, nego samo na svom nacionalnom pravu. Stoga proizlazi da tumačenje čl. 7. ove Uredbe ima izravan učinak na ishod slučaja u glavnom postupku.

140 Vidi predmet: *Sundelind Lopez/Lopez Lizazo*, C-68/07, ECLI:EU:C:2007:740.

141 Točka. 16.

Sud EU ovdje tumači međuodnos dviju odredbe uredbi Brisel II bis. Prema pravilu o isključivoj prirodi nadležnosti čl. 3., 4., 5., protiv bračnog druga koji ima uobičajeno boravište na području neke države članice; ili je državljanin neke države članice (ili, u slučaju Ujedinjenog Kraljevstva i Irske, ima domicil) može se pokrenuti postupak u drugoj državi članici samo prema čl. 3, 4. i 5.! Ukoliko nadležnost u bračnom sporu nije moguće zasnovati niti na jednom od kriterija predviđenih ovim odredbama Brisel II bis (čl. 3, 4. i 5), nadležnost se u svakoj državi članici zasniva na pravilima o nadležnosti sadržanim u pravu te države. Takva supsidijarna ili rezidualna nadležnost u odnosu na druge kriterije predviđene Uredbom dolazi tek na posljednje mjesto. Sud donosi odluku da „odredbe članaka 6. i 7. Brisel II bis treba tumačiti tako da, ako u postupku razvoda tuženik nema uobičajeno boravište u državi članici niti je državljanin države članice, sudovi države članice ne mogu zasnovati nadležnost na odredbama svog nacionalnog prava, ako bi sudovi druge države članice bili nadležni temeljem odredaba Brisel II bis o općoj međunarodnoj nadležnosti.”¹⁴²

4.1.3. Nadležnost u predmetima o roditeljskoj odgovornosti – Brisel II bis

Uredba kroz osam odredaba predviđa pravila i iznimke najprikladnijeg foruma za donošenje odluke u sporovima o roditeljskoj skrbi. Opću nadležnost za spor o roditeljskoj odgovornosti imaju sudovi države članice u kojoj u trenutku pokretanja postupka dijete ima uobičajeno boravište.

Članak 8. Opća nadležnost

1. *Sudovi države članice nadležni su u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću prema djetetu koje ima uobičajeno boravište u državi članici u trenutku pokretanja postupka.*
2. *Stavak 1. podlozan je primjeni odredaba članaka 9., 10. i 12.*

Kriterij uobičajena boravišta djeteta u konvencijskom je pravu prisutan više od stoljeća te se njegovom uporabom neupitno ostvaruje zaštita najboljeg interesa djeteta. Uobičajenim boravištem treba smatrati mjesto u kojemu osoba doista i živi, ono koje je sjedište njezinih privatnih i društvenih životnih aktivnosti. Djeca koja su se uklopila u društvenu sredinu mogu imati samostalno uobičajeno boravište, jer za njegovo zasnivanje nije potrebna poslovna sposobnost. Iako je uobičajeno boravište blisko čistom faktičnom boravku, izričaj «uobičajeno» ili «redovno» boravište ukazuje na stabilnost, stoga ono mora biti više nego povremeno ili slučajno. Iako se smatra da je u duhu rezolucije Vijeća Europe iz 1972.¹⁴³ prihvatljivo uobičajenim boravištem djeteta uzeti mjesto u kojemu je ono boravilo šest mjeseci, kod djece valja manje rigidno gledati na samo trajanje boravka, a veću pozornost obratiti na intenzitet toga boravka. Nadalje, iako ovdje nema mjesta zavisnom uobičajenom boravištu (paralelnom zavisnom pre-

¹⁴² Točka 29.

¹⁴³ Vidi: Resolution 72 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Standardisation of the Legal Concept of Domicile and Residence, Annex, r. 9,10,11. Dostupno putem stranice Vijeća Europe http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/foreigners_and_citizens/nationality/documents/legal_instruments/1_COE.asp

bivalištu), praktično je vrlo teško odvojiti uobičajeno boravište djeteta od onoga osoba koje izvršavaju roditeljsku srb, poglavito kada su u pitanju novorođena ili mala djeca koja ga samostalno ne mogu zasnovati. Stoga je nepobitno da će uobičajeno boravište malodobna djeteta u pravilu biti zavisno, dakle vezano za uobičajeno boravište osobe koja izvršava roditeljsku srb. Stoga je po pitanju uobičajena boravišta djeteta prihvatljiva teza da je to mješoviti koncept činjenica i prava. Uobičajeno boravište malodobna djeteta u pravilu će biti zavisno, što iziskuje projekciju onih situacija u kojima bi se uobičajeno boravište djeteta moglo razlikovati od onoga njegovih roditelja ili osoba koje izvršavaju roditeljsku skrb. Ukoliko samo roditelji neko vrijeme borave u državi A i tako voljno promijene svoje boravište, a dijete tek kratko vrijeme boravi u toj državi i nastavi boraviti u državi njihova zajednička uobičajena boravišta, postavlja se pitanje je li opravdano vezati djetetovo boravište uz ono njegovih roditelja. Druga je tipična situacija u kojoj dijete napušta mjesto zajednička uobičajena boravišta i odlazi na školovanje u drugu državu. Pitanje je na koji element treba dati prevagu: je li dostatna činjenica da dijete većinu vremena boravi u toj drugoj državi, ili je činjenica da ono nije integrirano u društveni život te države dostatan argument da bi se respektiranjem pukog činjeničnog stanja kreirala izvještačena veza s pravnim sustavom države u kojoj se dijete samo školuje? Treća je situacija vezana uz djecu adolescentske dobi koja bi samostalno odlučila promijeniti svoje boravište tako da primjerice odsele od roditelja s kojim žive k roditelju s kojim inače ne žive. Da bi se procijenilo je li u toj situaciji dijete zasnovalo novo uobičajeno boravište, potrebno je sagledati sveukupnost činjeničnog stanja te procijeniti je li sukladno dobi i zrelosti djeteta opravdano uvažiti njegovu volju za promjenom. Kako Uredba ne definira, već ostavlja pojam uobičajenog boravišta faktičkim konceptom, na tijelu je primjene da odredi gdje se doista nalazi uobičajeno boravište djeteta.¹⁴⁴ Sud EU jasno je protumačio koncept uobičajena boravišta djeteta, a time i olakšao primjenu pred nadležnim tijelima koji u kontekstu primjene Uredbe moraju osigurati sustavnost i ujednačenost prakse, a koja će jamčiti pravnu sigurnost. U jednom od prvih predmeta u kontekstu Brisel II bis uredbe činjenice su predmeta bile slijedeće:

Troje malodobne djece živi s majkom i očuhom u Švedskoj. Godine 2005. odlaze na odmor u Finsku. Mjesecima se sele i žive u kamp-kućici, djeca ne idu u školu. Finski nadležni centar za socijalnu skrb neodgodivo (prisilno) izuzima djecu iz obitelji i smješta u institucionalnu skrb, dok finski Vrhovni upravni sud odbija sve prigovore roditelja o nenadležnosti finskih tijela jer djeca imaju uobičajeno boravište u Švedskoj. Finski Vrhovni upravni sud ipak prihvaća da je pravna utemeljenost postupanja finskog centra ovisno o tome gdje djeca imaju uobičajeno boravište, pa stoga postavlja prethodno pitanje Sudu EU tražeći smjernicu u tumačenju pojma „uobičajenog boravišta djeteta” iz čl. 8.

144 Vidi: Practice Guide for the application of the new Brussels II Regulation (Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000), European Commission, 2005. url: ec.europa.eu/.../parental_resp_ec_vdm_en.pdf. URL: 01.06.2013. str. 12.

Sud EU sugerira da mora postojati određeni stupanj integracije djeteta u društvenu i obiteljsku sredinu, što se poglavito ocjenjuje trajanjem, pravilnošću, uvjetima i razlozima boravka te boravkom obitelji u istom mjestu, djetetovim državljanstvom, pohađanjem škole te poznavanjem jezika.¹⁴⁵

U drugom se predmetu *Mercredi v. Chaffe*¹⁴⁶ pred Sudom našlo tumačenje koncepta uobičajenog boravišta dojenčeta. Podsjećajući na predmet C-523/07, Sud EU ističe da običajeno boravište ukazuje na određeni stupanj integracije djeteta u društvenu sredinu, pri čemu se moraju sagledati uvjeti i razlozi ostanka djeteta, kao i njegovo državljanstvo. Osim fizičke prisutnosti i drugi čimbenici trebaju ukazati da prisutnost djeteta nije privremene naravi. Namjera vršitelja roditeljske skrbi da se trajno nastani s djetetom u drugoj državi članici može biti indikator da je došlo do prijenosa uobičajenog boravišta, ali je djetetovo društveno i obiteljsko okruženje ključno! Ovaj predmet sugerira da je kod izrazito male djece prihvatljivije više se osloniti na uobičajeno boravište primarnog skrbnika. S obzirom na vrlo široko polje primjene Brisel II bis uredbe naglašava se potreban oprez kojim treba tumačiti ovaj kriterij kod prihvaćanja nadležnosti za prekogranični smještaj djeteta.¹⁴⁷

Nastavimo li s kriterijima nadležnosti u ovim predmetima, dalje Uredba predviđa da iznimno neće biti nadležan sud uobičajenog boravišta djeteta u trenutku pokretanja postupka u slučaju da postoji nadležnost suda ranijeg uobičajenog boravišta djeteta.

Članak 9.

Ustaljivanje nadležnosti prema djetetovom prethodnom uobičajenom boravištu

1. Ako se dijete zakonito preseli iz jedne u drugu državu članicu i tamo dobije novo uobičajeno boravište, sudovi države članice djetetova prethodnog uobičajenog boravišta, iznimno od primjene članka 8., zadržavaju nadležnost i tijekom tromjesečnog razdoblja od preseljenja, u svrhe izmjene sudske odluke o pravu na kontakt donesene u toj državi članici prije djetetova preseljenja, ako nositelj prava na kontakt s djetetom, na temelju sudske odluke o pravu na kontakt, i dalje ima svoje uobičajeno boravište u državi članici prethodnog djetetova uobičajenog boravišta.

2. Stavak 1. ne primjenjuje se ako je nositelj prava na kontakt iz stavka 1., prihvatio nadležnost sudova države članice u kojoj dijete ima novo uobičajeno boravište, sudjelujući u postupku pred tim sudovima i ne osporavajući pri tome njihovu nadležnost.

U načelu svaka promjena uobičajenog boravišta dovodi i do promjene nadležnosti, uz određene iznimke. Tako u slučaju da se dijete zakonito preseli iz jedne države članice u drugu i tamo stekne novo uobičajeno boravište, sudovi države članice djetetova ranijeg uobičajenog boravišta iznimno zadržavaju nadležnost tijekom tri mjeseca nakon

¹⁴⁵ Vidi Predmet: A., C-523/07, ECLI:EU:C:2009:225.

¹⁴⁶ Vidi predmet: Mercredi/Chaffe, C-497/10, ECLI:EU:C:2010:829.

¹⁴⁷ Vidi predmet: Health Service Executive, C 92/12, ECLI:EU:C:2012:255.

preseljenja. Ustaljivanje nadležnosti djetetova ranijeg uobičajenog boravišta predviđeno je radi izmjene sudske odluke o pravu na kontakte donesene u državi članici prije djetetova preseljenja. Ono je moguće samo kad nositelj prava na kontakte i dalje ima svoje uobičajeno boravište u državi članici djetetova dotadašnjeg uobičajenog boravišta. Naprotiv, ako bi u tim okolnostima, nositelj prava na kontakte prihvatio nadležnost sudova države članice djetetova novog uobičajenog boravišta sudjelujući u meritornom dijelu postupka pred tim sudovima, ne osporavajući njihovu nadležnost, pravilo ustaljivanja nadležnosti više ne bi vrijedilo.

Iznimka je općem pravilu i situacija nezakonitog odvođenja ili zadržavanja djeteta, kojom se nadograđuje sustav Haške konvencije o građanskopravnim aspektima otmice djece iz 1980. U slučajevima nezakonitog odvođenja ili zadržavanja djeteta, predaja djeteta trebala bi se postići bez odlaganja, pa bi se u tu svrhu i dalje primjenjivala Haška konvencija iz 1980., dopunjena odredbama ove Uredbe.

U slučaju nezakonitog odvođenja ili zadržavanja djeteta, sudovi države članice u kojoj je dijete imalo uobičajeno boravište neposredno prije nezakonitog odvođenja ili zadržavanja, zadržavaju svoju nadležnost sve dok dijete ne dobije uobičajeno boravište u drugoj državi članici, i to

- dok svaka osoba, ustanova ili drugo tijelo s pravom na skrb ne pristane na odvođenje ili zadržavanje
- dok ne protekne najmanje godinu dana boravka djeteta u drugoj državi, nakon što je osoba, ustanova ili drugo tijelo s pravom na skrb saznalo ili trebalo saznati gdje se dijete nalazi
- pod uvjetom da se dijete smjestilo u novoj sredini.

Do premještaja uobičajenog boravišta kod nezakonitog preseljenja može doći samo pod uvjetom da:

- u roku od godine dana nakon što je nositelj prava na skrb saznao ili trebao saznati gdje se dijete nalazi, nikakav zahtjev za predaju nije predan nadležnim tijelima države članice u koju je dijete odvedeno ili u kojoj je zadržano
- zahtjev za predaju, koji je uložio nositelj prava na skrb, je povučen, a nikakav novi zahtjev nije podnesen u roku od godine dana
- nastavno na odbijanje povrata djeteta pozivom na čl. 13.1b o čemu je sud otmice obavijestio državu članicu uobičajenog boravišta djeteta prema čl. 11.st. 1., u toj je državi zaključen predmet
- sud države članice u kojoj je dijete imalo uobičajeno boravište neposredno prije njegova nezakonitog odvođenja ili zadržavanja donio je meritornu odluku o skrbi, a ta odluka ne podrazumijeva predaju.

Sud države članice u koju je dijete nezakonito odvedeno i kojemu je podnesen zahtjev za predaju djeteta djeluje što je moguće brže u postupku na temelju zahtjeva, koristeći

najbrži raspoloživi postupak u skladu s nacionalnim pravom. Sud donosi odluku najkasnije šest tjedana od dana podnošenja zahtjeva, osim u slučaju izuzetnih okolnosti. Sud bi koristeći Hašku konvenciju mogao odbiti povrat djeteta, međutim prema Uredbi ipak ne može odbiti predaju djeteta na temelju članka 13. stavka (b) Haške konvencije iz 1980., ako je utvrđeno da su poduzete sve potrebne mjere za zaštitu djeteta po njegovu povratku. Ukoliko ne bi bile poduzete sve mjere, i sud odlučuje odbiti povrat djeteta, sud je u obvezi saslušati osobu koja zahtijeva predaju djeteta. Ako je sud donio odluku da se dijete ne predaje zbog primjene čl. 13.b Haške konvencije iz 1980., sud mora odmah, izravno ili putem svojega središnjega tijela, poslati presliku sudske odluke kojom je određeno da se dijete ne predaje (uz odgovarajuća pismena, posebno prijepis zapisnika sa saslušanja pred sudom) nadležnom sudu ili središnjem tijelu države članice u kojoj je dijete imalo uobičajeno boravište neposredno prije njegova nezakonitog odvođenja ili zadržavanja, u skladu s odredbama nacionalnog prava. Sud sva navedena pismena mora primiti u roku od mjesec dana od datuma donošenja sudske odluke kojom je određeno da se dijete ne predaje. Sud ili središnje tijelo koje prima informacije o odbijanju povratka djeteta mora o njima obavijestiti stranke i pozvati ih da u skladu s nacionalnim pravom podnesu prijedloge sudu. Stranka kojoj je odbijen povrat u roku od tri mjeseca od datuma obavijesti može stoga zatražiti u meritornom postupku razmatranje skrbi nad djetetom. Ukoliko bi taj sud zaprimio zahtjev, te kasnije u meritornom postupku odlučio da skrb ima roditelj od kojega je dijete nezakonito odvedeno ili zadržano, takva se odluka kojom se zahtijeva predaja djeteta ovršuje sukladno dijelu 4. poglavlja III. Konkretno, u tom je postupku ukinuta egzekvatura te ne postoji mogućnost odbijanja ovrhe ili protivljenja takvoj odluci. Naravno, sud u tom postupku može zaključiti i da je ispravno postupio sud otmice kada je odbio vratiti dijete, te donijeti meritornu odluku da dijete ostaje živjeti s roditeljem koji je dijete protupravno odveo – od kada boravak u toj drugoj državi postaje zakonit. Ukoliko u roku od 3 mjeseca sud ne primi nikakve prijedloge za donošenje odluke o roditeljskoj skrbi, sud zaključuje predmet.

Saslušanje djeteta ima važnu ulogu u primjeni ove Uredbe, te je propisano da se kod primjene članaka 12. i 13. Haške konvencije iz 1980. osigurava da dijete ima mogućnost saslušanja tijekom postupka, osim ako se to čini neprikladnim zbog njegove dobi ili stupnja zrelosti. Ono se odvija prema nacionalnom postupku, dok se saslušanje djeteta u drugoj državi članici može obaviti u skladu s rješenjima Uredbe br. 1206/2001. Posebno pravilo nadležnosti u predmetima otmice djece rezultiralo je bogatom sudskom praksom, ali problematika zbog svoga obima izlazi iz okvira ovog poglavlja.¹⁴⁸

Kod sporova o roditeljskoj odgovornosti moguća je i dvojaka prorogacija nadležnosti: vezana za bračni spor te nevezana za bračni spor. Pred sudovima države članice nadležnima za postupanje temeljem pravila opće međunarodne nadležnosti u bračnom sporu moguće je pridružiti i spor o roditeljskoj odgovornosti vezan uz taj zahtjev.

Za takvu nadležnost moraju kumulativno biti ispunjena tri uvjeta:

148 Vidi predmet: Rinau, op.cit., Predmet Predmet Purruker C-256/09; Predmet J. McB./L.E., C-400/10; Predmet Povse/Alpago C-211/10; Predmet Detiček C-403/09; Predmet C./M., C 376/14; Predmet Bradbrooke, C 498/14.

- da barem jedan od bračnih drugova ima roditeljsku odgovornost u odnosu na dijete
- da su nadležnost sudova prihvatili u trenutku pokretanja postupka izrijekom ili na drugi nedvojbena način bračni drugovi i nositelji roditeljske odgovornosti te
- da je to u najboljem interesu djeteta.¹⁴⁹

Kada govorimo o prorogaciji nevezanoj za bračni spor, Uredba predviđa da stranke mogu prorogirati sud države članice s kojom dijete ima bitnu vezu, osobito ako jedan od nositelja roditeljske odgovornosti ima uobičajeno boravište u toj državi članici ili je dijete državljanin te države članice. Prorogacija je uvjetovana okolnostima da su nadležnost sudova prihvatili u trenutku pokretanja postupka izrijekom ili na drugi nedvojbena način bračni drugovi i nositelj roditeljske odgovornosti te da je takva prorogacija u najboljem interesu djeteta. Presuda Suda EU u predmetu *Van Buggenhout protiv Van de Mierop*,¹⁵⁰ obuhvaća brojne dileme nadležnosti za predmete o roditeljskoj skrbi, te je stoga detaljnije obrađujemo. U ovom je predmetu zahtjev za prethodnu odluku uputio engleski drugostupanjski sud (Court of Appeal), a činjenice su bile sljedeće:

Otac, španjolski državljanin, i majka, državljanka Ujedinjene Kraljevine, borave u Španjolskoj, gdje se rađa i s njima živi od svoga rođenja 2005. pa sve 2010. i njihovo dijete. Roditelji se razvedu 2009., a godinu kasnije majka seli s djetetom u Ujedinjenu Kraljevinu. Spor oko roditeljske skrbi i kontakata s djetetom okončavaju sporazumno 2010. godine kada je njihov dogovor o povjeri djeteta majci i susretima s ocem predan na odobrenje prvostupanjskom sudu u Španjolskoj. Taj je sud donio i odluku o razvodu braka, te je njemu temeljem čl. 12. Uredbe Brisel II bis prorogirana nadležnost i u pogledu odluke o povjeri i kontaktima. Majka nedugo zatim pred nadležnim britanskim sudom traži izmjenu ove odluke o kontaktima u smislu smanjenja kontakata. Nedugo po pokretanju ovog postupka početkom 2011. otac nadležnom sudu u Britaniji podnosi tužbu radi izvršenja odluke od 20. listopada 2010. na temelju čl. 41. i 47. Uredbe br. 2201/2003.

Majka je pred sudom izjavila da se ne protivi izvršenju odluke španjolskoga suda u odnosu na očeva prava na kontakte koja su njom bila detaljno određena do 6. siječnja 2013. Međutim, majka nakon nekoliko dana upućuje zahtjev istom tom španjolskom sudu koji je donio odluku tražeći da temeljem čl. 15. Uredbe Brisel II bis on učini prijenos nadležnosti na engleski sud! Juzgado de Primera Instancia de Torrox donosi rješenje o tom zahtjevu:¹⁵¹

„budući da je odluka od 20. listopada 2010. donesena u ovom predmetu postala pravomoćna, da je predmet okončan te da pred sudom nije u tijeku nijedan drugi predmet između stranaka u području obiteljskog prava, ne postoji nikakav razlog za utvrđivanje da ne postoji nadležnost kako je traženo u zahtjevu“.

149 Vidi: Čl. 12. st. 1.

150 Vidi predmet: *Van Buggenhout/Van de Mierop* C 251/12, ECLI:EU:C:2013:566.

151 Vidi Ibiol., t. 22

Majka potom i od engleskoga suda traži da prihvati nadležnost i donese novu odluku o kontaktima, a sve sukladno čl. 8. Uredbe kao sud uobičajena boravišta djeteta. Engleski sud sada se oglašava nadležnim postupati, na što otac ulaže žalbu. Otac argumentira da prorogacija nadležnosti na temelju čl. 12. st. 3. Uredbe nastavlja proizvoditi učinke nakon okončanja odnosnog postupka i na taj način pruža osnovu za nadležnost kod naknadnog pokretanja svakog postupka koji bi se mogao pokazati nužnim radi odlučivanja o pitanjima roditeljske odgovornosti u pogledu istog djeteta. Majka se protivi, argumentirajući da prorogacija proizvodi učinke do okončanja toga postupka. U svim tim okolnostima sredinom 2013. španjolski sud Juzgado de Primera Instancia de Torrox rješenjem izriče kaznu od 16.000 eura i najavljuje mogućnost donošenja izmjenive odluke o roditeljskoj odgovornosti te stavljanja djeteta pod očevo skrbništvo zbog majčina neizvršenja sporazuma od 21. srpnja 2010. Sada engleski sud ostaje u nedoumici je li on nadležan donositi odluku o kontaktima, budući je jedna već donesena u španjolskoj i determinira ih sve do 2013. godine ili je on samo sud ovrhe te iste španjolske odluke. Upućuje dva pitanja Sudu EU, prvo u odnosu na dvojbu postoje li učinci prorogacije nadležnosti suda države članice na temelju članka 12. st. 3. u odnosu na pitanja roditeljske odgovornosti samo do proglašenja pravomoćne odluke u postupku o kojem je riječ ili ti učinci postoje i nakon toga; drugo u odnosu na dvojbu omogućava li čl. 15. sudu države članice transfer nadležnosti iako nije u tijeku nikakav postupak u odnosu na dijete o kojem je riječ?¹⁵²

Kompleksnost ovog predmeta iziskuje tumačenje čitavoga niza odredbi Brisel II bis uredbe. U pogledu tumačenja odredbi o nadležnosti, sud argumentira da se u skladu s čl. 8. st. 1. Uredbe br. 2201/2003 nadležnost suda treba utvrditi „u trenutku pokretanja postupka“. U tom pogledu čl. 16. ove Uredbe određuje da se u načelu postupak pred sudom smatra pokrenutim „u trenutku u kojemu je pismeno kojim se pokreće postupak [...] predano sudu“. Nadalje, čl. 12. st. 3. t. (b) za prorogaciju nadležnosti posebice traži da su nadležnost sudova izričito ili na neki drugi nedvosmisleni način prihvatile sve stranke u postupku u trenutku pokretanja postupka pred sudom. Slijedom ovih odredbi, Sud zaključuje da iz teksta čl. 8. st. 1. i čl. 12. st. 3. proizlazi da se nadležnost suda u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću treba provjeriti i utvrditi u svakom pojedinom slučaju kad je pred sudom pokrenut postupak, što implicira da se ona ne zadržava nakon okončanja postupka koji je u tijeku. Sud se poziva na recital 12. Uredbe koji propisuje da se pravila o nadležnosti temelje na zaštiti interesa djeteta te na kriteriju blizine, što mora biti zadovoljeno kod svake prorogacije nadležnosti.¹⁵² Sud zaključuje da je prorogacija nadležnosti na temelju čl. 12. st. 3. valjana samo za specifičan postupak koji je pokrenut pred sudom kojemu je nadležnost prorogirana te da ta nadležnost prestaje i vraća se sudu koji je opće nadležan primjenom čl. 8. st. 1. Uredbe konačnim zatvaranjem postupka koji je doveo do prorogacije nadležnosti. S obzirom na sve, Sud zaključuje da prorogirana nadležnost suda države članice pred kojim su nositelji roditeljske odgovornosti zajedničkim sporazumom pokrenuli postupak u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću, na temelju čl. 12. st. 3. Uredbe br. 2201/2003, prestaje proglašenjem pravomoćne odluke u okviru tog postupka.

¹⁵² Vidi Ibid., t.49

U novijem predmetu *L. protiv M.*,¹⁵³ Sud EU bavio se ponovno čl. 12. st. 3. Tumači se da ta odredba omogućava da se za postupak o roditeljskoj odgovornosti uspostavi nadležnost suda države članice koji nije sud uobičajenog boravišta djeteta iako pred izabranim sudom nije u tijeku nijedan drugi postupak. Naime, ograničavanjem područja primjene članka 12. stavka 3. Uredbe br. 2201/2003 na situacije u kojima se postupak o roditeljskoj odgovornosti nadovezuje na drugi postupak koji je već u tijeku znatno bi se smanjila mogućnost korištenja prorogacije nadležnosti predviđena tom odredbom, s obzirom na to da do potrebe pokretanja postupaka o roditeljskoj odgovornosti može doći neovisno o bilo kakvom drugom postupku, te bi se time ugrozio koristan učinak te odredbe i cilj jednakosti svakog djeteta. Nadalje se prema istoj odluci Suda EU ne može smatrati da su u smislu te odredbe nadležnost suda pred kojim je jedna stranka pokrenula postupak o roditeljskoj odgovornosti „izričito ili na drugi nedvosmisleni način prihvatile sve stranke u postupku“ kad osoba koja je u tom prvom postupku tužena naknadno pred istim sudom pokrene drugi postupak, a u okviru prvog postupka u prvom podnesku uloži prigovor nenadležnosti tog suda.¹⁵⁴

Pitanja prorogacije nameću se sudu i kroz novu odluku u predmetu *Gogova*.¹⁵⁵ Gogova i Iliev u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka imaju desetogodišnje dijete. Svi troje su bugarski državljani, s tim da dijete živi s majkom u Milanu, otac također živi u Italiji, ali na nepoznatoj adresi. Gogova je željela produžiti isteklu putovnicu svojeg djeteta kako bi mogli putovati u Bugarsku. U skladu s bugarskim pravom za ishođenje putovnice morala su oba roditelja dati suglasnost te podnijeti zahtjev nadležnim upravnim tijelima. Kako je otac bio nesuradan, majka je podnijela zahtjev pred Rajonen sad na Petrič (Općinski sud u Petriču, Bugarska) tražeći od tog suda da nadomjesti očevu suglasnost na ishođenje putovnice. Kako nije bilo moguće pronaći oca na prijavljenoj adresi, dostava je akta o pokretanju postupka bila nemoguća. Sud stoga određuje zastupnika ad litem da ga zastupa, a isti nije osporio nadležnost bugarskih sudova te je izjavio da spor treba riješiti u djetetovom interesu. Ovaj sud oglasio se nenadležnim, a viši sud upućuje nekoliko pitanja Sudu EU, između ostalih i ovo:

*Treba li pretpostaviti da postoji prorogacija nadležnosti u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 2201/2003 ako zastupnik druge stranke u kasacijskom postupku nije prigovorio nadležnosti suda, ali on nije opunomoćen nego ga je imenovao sud zbog poteškoća prilikom obavještanja druge strane u kasacijskom postupku radi njezina sudjelovanja u sporu osobno ili preko opunomoćenog zastupnika?*¹⁵⁶

Sud EU pažljivim čitanjem čl. 12. st. 3. zaključuje da takvo prihvaćanje nadležnosti „pretpostavlja a minima da je tuženiku poznato da je protiv njega pokrenut postupak pred tim sudovima.“ Kako je ranije u kontekstu Uredbe 44/2001 odlučio Sud, za odsutnog tuženika kojem nije dostavljena tužba kojom se pokreće postupak i koji ne zna da je protiv njega pokrenut postupak ne može se smatrati da je prihvatio tu nadležnost.

153 Predmet: L/M C-656/13, ECLI:EU:C:2014:2364, t.46., 50., 52. i t.1. izreke.

154 Ibid, t. 59.

155 Vidi predmet: Vasilka Ivanova Gogova v. Ilije Dimitrova Ilieva C-215/15, ECLI:EU:C:2015:763.

156 Ibid, t. 22.

Nadalje, o volji tuženika ne može se zaključiti iz postupanja zastupnika ad litem, budući da taj zastupnik nema kontakt s tuženikom, on ne može od tuženika dobiti sve informacije nužne za prihvaćanje ili osporavanje nadležnosti tih sudova. Stoga Sud zaključuje da se ne može smatrati da su nadležnost sudova pred kojima je pokrenut postupak „izričito ili na neki drugi nedvosmisleni način prihvatile sve stranke u postupku“.

Tek kada nije moguća primjena pravila iz čl. 8. – 12. Brisel II bis omogućava zasnivanje nadležnosti suda države članice u kojoj se dijete nalazi. Ovakvo pravilo ima za intenciju otklanjanje eventualne negativne nadležnosti i uskratu pravde. Nadležnost se prema boravištu može primijeniti i na djecu izbjeglice ili na djecu raseljenu na međunarodnoj razini zbog nemira u njihovoj zemlji.

Uredba uvodi i jedan netipični kriterij nadležnosti koji potječe iz common law sustava. Doktrina je to po kojoj sud koji prema Uredbi ima nadležnost, ipak može iznimno odlučiti zastati s postupkom ili dijelom postupka radi upućivanja predmeta primjerenijem sudu. Na to se odlučuje kada smatra da bi sud druge države članice bio u boljoj poziciji da provede postupak, budući se radi o sudu države s kojom dijete ima osobitu vezu te se takvim postupanjem pridonosi ostvarenju najboljeg interesa djeteta. Uredba konkretizira poveznicu „najbliže veze“ tumačeći da osobita veza djeteta i suda države u koju se namjerava uputiti predmet postoji:

- ako je ta država postala uobičajeno boravište djeteta nakon što je postupak pokrenut pred sudom koji ustupa ili
- ako je ta država bila ranije uobičajeno boravište djeteta ili
- ako je dijete njezin državljanin ili
- ako se ondje nalazi uobičajeno boravište nositelja roditeljske odgovornosti ili
- ako je to mjesto gdje se nalazi djetetova imovina ako je predmet spora mjera zaštite djeteta u odnosu na upravljanje, čuvanje ili raspolaganje tom imovinom.

Prijedlog za upućivanjem postupka primjerenijem sudu pokreće se na zahtjev:

- stranke ili
- suda koji vodi postupak ili
- suda druge države članice s kojim dijete ima osobitu vezu.

Sud EU jasno je protumačio da se sud kojemu je podnesen zahtjev, ali koji prema odredbama Brisel II bis nije nadležan, mora oglasiti nenadležnim te da on ne može ustupati nadležnost drugom sudu temeljem odredbe čl. 15. Sud pojašnjava da je transfer moguć samo od strane valjano nadležnog suda, dok je onaj koji nema nadležnost ne može niti ustupati!¹⁵⁷

Neka od pravila međunarodne nadležnosti uvedena Brisel II bis uredbom nedvojbeno su značajne inovacije, poglavito pravila o nadležnosti u slučaju otmice djece, prorogaciji sudu bračnog spora te ustupanja predmeta primjerenijem sudu. Osim što govorimo

¹⁵⁷ Vidi predmet: A., C-523/7, ECLI:EU:C:2009:225.

o kriterijima koji fleksibiliziraju europski sustav međunarodne nadležnosti te smjeraju pravednosti u individualnim slučajevima, ove su odredbe značajne jer stvaraju sinergiju s drugim pravnim izvorima u ovom području, poglavito Haškom konvencijom o mjerama dječje zaštite iz 1996. i Haškom konvencijom o građanskopravnim aspektima otmice djece iz 1980.

4.1.4. Nadležnost u stvarima uzdržavanja – Uredba o uzdržavanju

U postupcima koji se odnose na sporove o uzdržavanju sudovi država članica EU mogu zasnovati svoju nadležnost samo na temelju pravila o direktnoj nadležnosti sadržanim u Uredbi o uzdržavanju. Uredba kroz osam odredaba predviđa pravila i iznimke najprikladnijeg foruma za donošenje ili izmjenu odluke o uzdržavanju. Opća međunarodna nadležnost Uredbom je postavljena kroz četiri alternativna kriterija.

Članak 3. Opće odredbe

U stvarima koje se odnose na obveze uzdržavanja u državama članicama sudsku nadležnost ima:

(a) sud mjesta u kojem tuženik ima uobičajeno boravište; ili

(b) sud mjesta u kojem uzdržavana osoba ima uobičajeno boravište; ili

(c) sud koji je u skladu sa svojim pravom nadležan za postupke o statusu osobe čiji je

predmet o uzdržavanju povezan s tim postupkom, osim ako nadležnost nije utemeljena isključivo na državljanstvu jedne od strana; ili

(d) sud koji je u skladu sa svojim pravom nadležan za postupke o roditeljskoj odgovornosti, osim ako nadležnost nije utemeljena isključivo na državljanstvu jedne od strana.

Uobičajeno boravište tuženika reflektira pravilo opće međunarodne nadležnosti (*forum generalis*). Radi se o kriteriju koji ukazuje na jaku vezu s tuženikom, a kako tuženik ništa ne potražuje te je u procesnom smislu slabija strana, ovaj je kriterij ujedno i najpravedniji. Drugi je alternativni kriterij pravila opće međunarodne nadležnosti *sud uobičajena boravišta vjerovnika*. Iako uobičajeno boravište vjerovnika kao samostalni kriterij međunarodne nadležnost stavlja dužnika u nepraveden položaj, ono odražava jedno od temeljnih postupovnih načela zaštita strane koja je s aspekta njezina socio-ekonomskog položaja slabija. Dodatno se argumentira da je sud vjerovnika najkompetentniji utvrditi stvarne potrebe vjerovnika u njegovoj životnoj sredini. Valja podsjetiti na odredbe o mjerodavnom pravu, gdje će poklapanje poveznice uobičajena boravišta vjerovnika za potrebe primjene materijalnog prava s kriterijem uobičajena boravišta vjerovnika zapravo dovesti do primjene prava foruma *lex fori in foro proprio!* Argument jednostavnosti primjene domaćeg prava na interne i međunarodno obilježene predmete teško je osporiti. Kriterij uobičajena boravišta vjerovnika postavlja stranke u postupku u ravnotežu, jer bi postojanje samo općeg kriterija uobičajena boravišta tuženika pogodovalo tek interesima tuženika!

Oba prethodno navedena kriterija lokalizaciju vrše kroz uobičajeno boravište, koje je podložno različitim tumačenjima. Dugogodišnja praksa Haških konvencija ukazuje na neujednačenost tumačenja ovog kriterija: primjerice u situaciji u kojoj dijete boravi jedan semestar školovanja u inozemstvu na isti činjenični supstrat jedan je sud došao do zaključka da dijete ima, a drugi da nema uobičajeno boravište na njezinu teritoriju! Prednost je današnjeg pravnog sustava EU u postojanju institucije koja usmjerava praksu i osigurava ujednačenu primjenu i tumačenje, pa i ovog koncepta. Štoviše, jedna od prvih dilema s kojima se Sud EU susretao u primjeni Uredbe o uzdržavanju doticala se primjene kriterija uobičajenoga boravišta u njemačkoj jurisdikciji koja nacionalnim propisom predviđa koncentraciju nadležnosti. U tom je smislu Sud protumačio da je pravilu čl. 3. protivan nacionalni propis kojim se u korist prvostupanjskog suda nadležnog prema sjedištu žalbenog suda uspostavlja koncentracija sudske nadležnosti u stvarima koje se odnose na prekogranične obveze uzdržavanja. Sud dalje polemizira da tomu ne bi bilo tako ako nacionalni sustav koncentracije nadležnosti pridonosi ostvarenju cilja dobrog sudovanja i zaštićuje interes uzdržavanih osoba unapređujući učinkovitu naplatu njihovih potraživanja, što mora provjeriti nacionalni sud.¹⁵⁸

Procesna veza glede statusnih tužbi kojima se pridružuju zahtjevi za uzdržavanje, a koja se odražava u čl. 3. st. 3. i st. 4. Uredbe o uzdržavanju, drugačije je naravi. Ove se odredbe temelje na vezi koja postoji između povezanih zahtjeva, gdje se želi osigurati da o zahtjevima koji bi inače dolazili pred različite sudove može odlučiti u jednom postupku sud pred koji je podnesena tužba u glavnom zahtjevu. Nedvojbeno je da se uzdržavanje ne može strogo odvojiti od statusnih pitanja na kojima ova zakonska obveza počiva, pa je stoga tužbi za utvrđivanje očinstva često pridružen i zahtjev za uzdržavanjem djeteta. Slično je i kod odluke o roditeljskoj skrbi te pravu na susrete i druženje često istovremeno donošenje i odluke o uzdržavanju djeteta. Neka nacionalna zakonodavstva u tom smislu previđaju oficijelne adhezijske postupke te se u postupku razvoda braka u kojemu postoje maloljetna djeca *ex offo* donosi odluka o skrbi i kontaktima te njihovu uzdržavanju. U pravilu se kod svih tih postupaka javljaju iste stranke, raspravlja o istom činjeničnom sklopu te izvode slični dokazi. Budući postupovna pravila brojnih država nalažu ili dopuštaju rješavanje oba zahtjeva u jednom postupku, tu okolnost ne bi trebalo zanemariti niti u pitanju međunarodne nadležnosti. Tomu u prilog posebno govore razlozi procesne ekonomičnosti i učinkovitosti. Upravo stoga Uredba o uzdržavanju omogućava iznijeti zahtjeve o uzdržavanju sudovima nadležnim za postupanje u statusnim postupcima ukoliko je zahtjev za uzdržavanje pridružen tim zahtjevima, odnosno sudovima nadležnim za postupak o roditeljskoj skrbi sukladno Uredbi br. 2201/2003. ukoliko je zahtjev za uzdržavanje pridružen tom zahtjevu. Treba pojasniti da se ovdje odražava specifičnost ograničene nadležnosti Europske unije u međunarodnom obiteljskom pravu. Naime, za pitanje utvrđivanja očinstva ne postoje jedinstvene europske norme, pa će stoga kriterij pridruženog zahtjeva biti vezan za valjano zasnovanu nadležnost suda u postupku o statusnom pitanju, kako to određuje nacionalno pravo.

158 Spojeni predmeti: C 400/13 i C 408/13, 18/12/2014., točka 47. Više Župan, M., Poretti, P., "Concentration of jurisdiction in cross-border family cases", u Vinković, M. (ed.), *New developments in EU Labour, Equality and Human Rights Law* (Osijek, 2015).

Pretpostavke ovakve povezane nadležnosti su:

- pred nadležnim sudom pokrenut je statusni postupak
- sukladno pravu *lex fori* odluke o uzdržavanju donose u vezi sa statusnom odlukom
- prema postupovnim propisima *lex fori* ispunjeni su uvjeti za postojanje međunarodne i mjesne nadležnosti suda za statusni postupak
- međunarodna nadležnost za statusnu odluku ne zasniva se samo na državljanstvu jedne od stranaka.

Mogućnosti pridruživanja zahtjeva za uzdržavanje statusnom zahtjevu ovisit će dakle o nacionalnom procesnom pravu: ukoliko nacionalno procesno pravo takvu mogućnost pridruživanja zahtjeva ne predviđa, nju ne može osigurati niti odredba *acquisa* koja dopušta atrakciju!¹⁵⁹ Naprotiv, ukoliko se sud mora oglasiti nenadležnim za postupanje u statusnom pitanju, on i dalje može valjano zasnovati svoju međunarodnu nadležnost ukoliko je zadovoljen neki od elektivnih kriterija predviđenih instrumentom *acquisa*.¹⁶⁰ Još je jedna okolnost zanimljiva u ovom pridruživanju zahtjeva, a proizlazi iz želje europskoga zakonodavca ka dokidanju neumjerenih kriterija nadležnosti. Kriterij je zasnivanja međunarodne nadležnosti atrakcijom uz statusne predmete uvjetovan činjenicom da nacionalno procesno pravo ne zasniva međunarodnu nadležnost u statusnom postupku samo na državljanstvu jedne od stranaka. Stoga bi sud države članice koji je zasnovao svoju nadležnost u statusnom postupku samo temeljem državljanstva jedne od stranaka mogao postupati po tom zahtjevu (npr. prema čl. 63. ZRSZ-a), ali on ne bi mogao u tom predmetu postupati po pitanju uzdržavanja! Drugim riječima, sud u tom slučaju mora razdvojiti zajednički tretman ovih zahtjeva te odbaciti zahtjev za odlučivanjem u predmetu uzdržavanja. Kada je u pitanju atrakcija u predmetima roditeljske skrbi, atrakcija dopuštena kroz instrumente *acquisa* širi dijapazon mogućih foruma na kriterije nadležnosti utvrđene kroz pravila Brisel II bis uredbe. Najnovija odluka Suda EU u predmetu *A. protiv B.*, govori upravo o problematici pridruženih zahtjeva.¹⁶¹

Zahtjev je upućen u okviru spora koji se vodi između gospodina A. i njegove supruge gospođe B. u pogledu zahtjeva za obvezu uzdržavanja njihove dvoje maloljetne djece, a koji je tijekom postupka za razvod braka roditelja podnesen u državi članici različitoj od one u kojoj djeca imaju uobičajeno boravište. Bračni drugovi i njihovo troje djece talijanski su državljani trajno nastanjeni u Londonu. Tužbom je Gospodin A od milanskoga suda tražio razvod braka krivnjom supruge, podijeljenu roditeljsku skrb nad maloljetnom djecom koja će živjeti s majkom, a koju će on uzdržavati u iznosu od mjesečno 4000 eura. Gospođa je uzvratila protutužbom također zahtijevajući da se brak razvede, ona zbog isključive krivnje njezina supruga, te da joj se dodijeli mjesečni iznos uzdržavanja u visini od 18.700 eura. Pri tom je ona osporila nadležnost talijanskog suda u pitanjima prava na skrb, utvrđivanja mjesta boravišta djece, održavanja odnosa i kontakata s djecom te sudjelovanja u njihovu uzdržavanju, smatrajući da je na

159 Tako je u vezi čl. 5. st. 2. odlučio Corte di Cassazione. RDIPP, 2004. 678, 683.

160 Tako je u vezi čl. 5. st. 2. odlučio CA Paris, Clunet Journal du droit international, 130 (2003), 811, 814 et seq. Vidi praksu ESP u predmetu *De Cavel v. De Cavel* (No. 2.), 1980. ECR 731. str. 740-741, bilj. 7-9.

161 Vidi predmet: *A/B.*, C-184/14, ECLI:EU:C:2015:479.

temelju Uredbe br. 2201/2003 za odlučivanje o tim pitanjima nadležan britanski sud gdje su njihova maloljetna djeca rođena i gdje borave.

Sud u Milanu proglasio se nadležnim za odlučivanje o zahtjevu za razvod braka na temelju članka 3. Brussel II bis. Tumačeći čl. 8. st. 1. izveo je zaključak o isključivoj nadležnosti britanskih sudova za odlučivanje o pitanjima u vezi s „roditeljskom odgovornošću“ u smislu članka 2. točke 7. te uredbe, s obzirom na to da djeca uobičajeno borave u Londonu.

U pogledu zahtjeva za uzdržavanje, s jedne strane, gospođe B i, s druge strane, maloljetne djece, Tribunale di Milano ponovno je odlučio razlikovati dvije situacije. Tako se ocijenio nadležnim za odlučivanje o zahtjevu za uzdržavanje gospođe B, s obzirom na akcesornost tog zahtjeva u odnosu na postupak o statusu osobe ili čak i u odnosu na postupak za razvod braka, u smislu članka 3. točke (c) Uredbe br. 4/2009. Suprotno tomu, oslanjajući se na članak 3. točku (d) te uredbe, Tribunale di Milano proglasio se nenadležnim za odlučivanje o zahtjevu za uzdržavanje maloljetne djece jer je on akcesoran u odnosu na postupak o roditeljskoj odgovornosti te smatra da su o tom zahtjevu nadležni odlučivati britanski sudovi.

Gospodin A protiv te odluke žalili se Vrhovnom kasacijskom sudu, smatrajući da su talijanski sudovi nadležni i za odlučivanje o pitanjima koja se tiču obveza uzdržavanja djece. Taj se pak sud našao u nedoumici o tome u kakvom su odnosu odredbe članka 8. Uredbe br. 2201/2003 i članka 3. Uredbe br. 4/2009, osobito u pogledu dosega pojma „povezani postupak“ s obzirom na uvjete navedene u članku 3. točkama (c) i (d) potonje uredbe. Pitanje je treba li članak 3. točke (c) i (d) Uredbe br. 4/2009 tumačiti na način da, u situaciji u kojoj je pred sudom jedne države članice pokrenut postupak za razvod braka, dok se pred sudom druge države članice vodi postupak o roditeljskoj odgovornosti u odnosu na to dijete, o zahtjevu koji se odnosi na obvezu njegova uzdržavanja može odlučivati bilo sud koji je nadležan za odlučivanje u postupku za rastavu braka ili za okončanje bračne veze, kao o zahtjevu koji je akcesoran u odnosu na postupak o statusu osobe u smislu članka 3. točke (c) te uredbe, bilo sud nadležan za odlučivanje u postupku o roditeljskoj odgovornosti, kao o zahtjevu koji je akcesoran u odnosu na taj postupak u smislu članka 3. točke (d) navedene uredbe, ili pak o takvom zahtjevu nužno mora odlučivati posljednje navedeni sud.

Sud EU istaknuo je da iako te odredbe izričito dopuštaju nacionalnom sudu da se proglasi nadležnim za odlučivanje o zahtjevu koji se odnosi na obvezu uzdržavanja u prekograničnom kontekstu kada mu njegovo pravo priznaje nadležnost za odlučivanje u postupcima o statusu osobe ili o roditeljskoj odgovornosti – doseg pojma „povezanog postupka“ naveden u tim odredbama ne može se prepustiti ocjeni sudova država članica ovisno o njihovu nacionalnom pravu. Iz zahtjeva za ujednačenu primjenu prava Unije proizlazi da taj pojam u cijeloj Europskoj uniji treba tumačiti samostalno i ujednačeno. Odredba članka 3. točaka (c) i (d) Uredbe br. 4/2009, kada je riječ o kriterijima za dodjeljivanje nadležnosti koji su u njoj navedeni, razlikuje sudske postupke prema tome tiču li se prava i obveza između bračnih drugova ili prava i obveza koje

roditelji imaju u odnosu na jedno dijete ili više njih. Zahtjev koji se odnosi na obveze uzdržavanja maloljetne djece pripada drugoj vrsti postupaka jer se tiče utvrđivanja obveza jednog ili drugog roditelja da uzdržava svoju djecu kako bi se osiguralo pokriće troškova njihove skrbi i školovanja, pa je tako zahtjev koji se odnosi na obveze uzdržavanja maloljetne djece tako je po svojoj naravi neraskidivo povezan s postupkom o roditeljskoj odgovornosti. Dalje sud zaključuje da zahtjev koji se odnosi na obveze uzdržavanja maloljetnog djeteta nije nužno povezan s postupcima za razvod braka jer se u takvom postupku nužno ne utvrđuju obveze uzdržavanja maloljetnog djeteta. Stoga Sud prilikom tumačenja pravila o nadležnosti predviđenih u članku 3. točkama (c) i (d) Uredbe br. 4/2009 nalaže uvažiti zaštitu interesa djeteta, sukladno čl. 24. st. 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. U slučaju u kojem su postupak za razvod braka roditelja maloljetne djece i postupak o roditeljskoj odgovornosti u pogledu te djece pokrenuti pred dvama različitim sudovima – zahtjev u pogledu obveze uzdržavanja te djece ne može se smatrati istodobno akcesornim i u odnosu na postupak o roditeljskoj odgovornosti u smislu članka 3. točke (d) navedene uredbe i u odnosu na postupak o statusu osobe u smislu članka 3. točke (c) te uredbe. Taj se zahtjev može smatrati akcesornim samo u odnosu na postupak o roditeljskoj odgovornosti.

Sveprisutan trend povećanja stranačke autonomije u međunarodnom obiteljskom pravu slijede i odredbe o izričitoj i prešutnoj prorogaciji nadležnosti za predmete uzdržavanja. Stranke ne mogu prorogirati bilo koji sud, već to mogu biti samo sudovi s kojima je predmet u određenoj vezi! Radi se o sudu ili sudovima države članice u kojoj jedna od stranaka ima uobičajeno boravište; čiji je državljanin jedna od stranaka; dok je u pogledu uzdržavanja između (bivših) bračnih drugova to sud nadležan za njihov bračni spor te sud posljednjeg zajedničkog boravišta u trajanju od najmanje jedne godine. Nije moguće prorogirati nadležnost za predmete uzdržavanja djece mlađe od 18 godina. Predviđeni su i posebni formalni uvjeti valjanosti: pisani oblik sporazuma o nadležnosti uključivo i priopćenje elektroničkim sredstvima s trajnim zapisom. Prešutna je prorogacija moguća u korist suda čijoj se nadležnosti tuženik podvrgnuo upuštanjem u parnicu, ne ističući prigovor nenadležnosti.

Ukoliko prema svim prethodno navedenim kriterijima sud niti jedne države članice ne bi bio nadležan postupati, postupak je moguće pokrenuti pred sudom države članice zajednička državljanstva vjerovnika i dužnika. Ovom supsidijarnom nadležnošću Uredba daje određeni značaj kriteriju zajedničkog državljanstva stranaka. Ukoliko niti po jednom ranije navedenom kriteriju Uredbe sud niti jedne države članice ne bi bio nadležan postupati, sud može zasnovati nadležnost po principu nužnog foruma. Nužni forum (forum necessitates) doktrinarno je opravdan u svojstvu zaštite temeljnih ljudskih procesnih prava te realizaciji načela dostupnosti pravdi. Ipak, postupati u ovoj situaciji može se samo iznimno; ako nije opravdano očekivati da će se postupak voditi u trećoj državi ili je to nemoguće te ako je spor u dovoljnoj mjeri povezan s tom državom članicom.

Budući su odluke o uzdržavanju podložne promjenama, Uredba predviđa poseba pravila za te postupke o promjeni odluke o uzdržavanju. Smjera se ograničiti nepoštena

postupanja i učestale zahtjeve za promjenom odluke na način da sve dok vjerovnik zadržava svoje uobičajeno boravište u državi članici čiji je sud odluku donio, dužnik ne može podnijeti zahtjev za promjenu odluke donesene u državi članici ili državi ugovornici Haške konvencije o uzdržavanju niti pred jednim drugim sudom osim onoga koji je tu odluku donio! Ova se zabrana postupanja može isključiti u nekoliko slučajeva, i to ako je uslijedila izričita ili prešutna prorogacija nadležnosti, kada nadležno tijelo ne može ili odbacuje nadležnost za promjenu odluke te kada donesena odluka ne može biti priznata u državi u kojoj je podnesen zahtjev za promjenu odluke.

4.2. Procesni instituti i radnje

Sve prethodno navedene uredbe sadrže pravila o pokretanju postupka pred sudom, ispitivanju nadležnosti, ispitivanju dopuštenosti, litispenciji i zavisnim postupcima te privremenim i hitnim mjerama. Znakovito je da se svojim odredbama uredbe iz sfere obiteljskoga prava naslanjaju na već postojeće odredbe Brisel I uredbe, a potom su jedna za drugom ove odredbe istovjetne kod Brisel II *bis*,¹⁶² Uredbe o uzdržavanju,¹⁶³ prijedloga uredbe o bračno-imovinskom režimu,¹⁶⁴ prijedloga uredbe o imovini registriranih partnera.¹⁶⁵ U primjeni ovih odredbi postoji jasna i ujednačena praksa Brisel I uredbe, koju trebaju slijediti i navedene uredbe sljednice. Stoga u ovom segmentu možemo govoriti o spontanoj harmonizaciji europskog postupovnog prava. Upravo tako i ove odredbe pokušavaju staviti u ravnotežu važeće nacionalne procesne sustave i zajednički europski pravosudni prostor. Dalje govorimo nešto više o institutima koji se se našli u odlukama Suda EU u kontekstu obiteljskih uredbi.

U recentnoj je odluci¹⁶⁶ Sud promatrao pitanje litispencije. Za potrebe tumačenja članka 19. stavaka 1. i 3. Uredbe br. 2201/2003 kada je riječ o postupcima razvoda koji su stranke pokrenule pred sudovima dviju država članica, treba tumačiti:

*„da u situaciji u kojoj je ranije započeti postupak pred sudom u prvoj državi članici obustavljen nakon što je bio pokrenut postupak pred drugim sudom u drugoj državi članici, kriteriji litispencije više nisu ispunjeni pa stoga treba smatrati da nadležnost suda pred kojim je postupak započeo ranije nije utvrđena.”*¹⁶⁷

Odredbe europskih obiteljskih uredbi daju za pravo sudovima država članica da prema svome vlastitom pravu poduzmu privremene mjere, uključujući i mjere osiguranja, čak i ukoliko je sud druge države članice nadležan za glavni predmet. Zanimljiva pitanja u primjeni privremenih mjera u praksi Brisel II *bis* otvorila su se i pred Sudom EU u predmetu *Detiček vs. Sgueglia*.¹⁶⁸

162 Čl. 16-20.

163 Čl. 9-14.

164 Ibid,

165 Ibid.

166 Predmet A. protiv B., C-489/14, ECLI:EU:C:2015:654

167 Ibid, točka 45.

168 Vidi predmet: *Detiček*, op.cit., bilj. 147.

Detiček je državljanka Slovenije koja je 25 godina živjela zajedno s talijanskim državljaninom Sguegliom u Italiji. 1997. rođena je Antonella, u odnosu na koju deset godina kasnije nadležni talijanski sud donosi odluku kojom privremeno dodjeljuje ocu skrbništvo nad kćeri te nalaže privremeni smještaj djeteta u rimskom domu za djecu. Majka odlazi sa kćeri u Sloveniju, a otac prema Uredbi Brisel II bis traži priznanje i proglašenje ovršnom odluke talijanskog suda, što je odobrio nadležni nižestupanjski sud te potvrdio Vrhovni sud Slovenije. Ovršni sud započinje, ali i obustavlja ovršni postupak radi vraćanja djeteta u Italiju i smještanja u tamošnji dom za djecu do donošenja konačne odluke talijanskog suda. Majka krajem 2008. pokreće pred mariborskim sudom postupak za privremeno skrbništvo nad Antonellom, te joj prema čl. 20. Brisel II bis i čl. 13. Haške konvencije iz 1980. sud dodjeljuje. Otac na tu odluku prolazi dvije instance žalbenog postupka, gdje u drugoj Viši sud u Mariboru traži pomoć Suda EU kojemu upućuje pitanje može li sud države u koju je dijete nezakonito odvedeno poduzimati mjere osiguranja temeljem čl. 20., ako je sud druge države članice nadležan za odlučivanje o glavnoj stvari već donio odluku o mjerama osiguranja, te je ta odluka proglašena ovršnom u toj drugoj državi članici.

Sud EU naglašava da je ključan sustav pravne zaštite koju EU stvara: uredbu ne treba izdvajati već je sagledati kroz temeljna načela i vrijednosti komunitarnog prava.¹⁶⁹ Sustav roditeljske skrbi uspostavljen Uredbom počiva na načelu najboljeg interesa djeteta i načelu najbliže veze¹⁷⁰ - koji se u sustavu određivanja međunarodne nadležnosti reflektiraju prvenstveno u kriteriju uobičajenog boravišta djeteta iz odredbe čl. 8.! Naprotiv, čl. 20. ove Uredbe je izuzetak na taj sustav utvrđivanja međunarodne nadležnosti kojega se može aplicirati samo kada su kumulativno ispunjena tri uvjeta te ga se treba tumačiti restriktivno. Sud iscrpno analizira i zaključuje da uvjeti za primjenu čl. 20.¹⁷¹ nisu ispunjeni. Sud u konačnici polemizira o temeljnim pravima djeteta: čl. 24. st. 3. Povelje o temeljnim pravima iziskuje održavanje kontakta s oba roditelja, ali to načelo treba sagledavati u međudodnosu s drugim načelima – ponajprije najboljim interesom djeteta – ova načela treba uravnotežiti. Sud nalazi da je postupanje slovenskog sudstva u direktnoj koliziji s postavkama o temeljnim pravima, te zaključuje da se u okolnostima navedenog predmeta ne treba tumačiti da čl. 20. dopušta sudu države članice poduzimanje privremenih mjera u pogledu roditeljske skrbi nad djetetom o kojemu je već meritorno odlučio sud druge države članice te je ta odluka postala ovršna i na području prve države članice!¹⁷²

Uredba o uzdržavanju u pogledu privremenih mjera slijedi rješenja Brisel I Uredbe, te se shodno primjenjuje tumačenje čl. 31, odnosno čl. 46. Uredbe br. 44/2001. Sud koji je nadležan za donošenje meritorne odluke može donijeti i privremenu mjeru, ali je prema čl. 14. prihvaćeno da i sud koji nije nadležan za meritum može donositi privremene mjere. Pri sudovima država članica može se podnijeti zahtjev za donošenjem privremenih mjera uključujući i zaštitne mjere koje se mogu predvidjeti pravom te

169 Točka 33, 34.

170 Vidi: recital 12 preambule Uredbe.

171 Točka 40-52.

172 Točka 54-57.

države. Ipak, ukoliko prihvatimo tumačenje EU suda u pogledu Brusells II bis Uredbe (Purrucker), takve mjere su donesene u skladu s nacionalnim pravom i one ne mogu kolati na europskom pravosudnom području prema pravilima Uredbe.

Nadalje, privremene je mjere moguće tražiti i pred sudom izvršenja, kad se odluka mora priznati u skladu s Uredbom o uzdržavanju. Podnositelj zahtjeva može uvijek upotrijebiti privremene mjere, uključujući i zaštitne mjere, u skladu s pravom države članice izvršenja bez da se traži proglašenje izvršivosti (prema čl. 30.). Zaštitne mjere na imovini stranke protiv koje se zahtijeva izvršenje moguće su i kada teče rok za žalbu u skladu s čl. 32. st. 5. protiv proglašenja izvršivosti, sve do donošenja odluke po žalbi. Sud EU donio je niz odluka o tumačenju privremenih mjera u kontekstu Uredbe br. 44/2001, te se one shodno primjenjuju i ovdje. Treba naglasiti da će novi instrument: Europski nalog za zamrzavanje bankovnih računa, dobiti značajno mjesto u predmetima uzdržavanja.¹⁷³

173 Vidi: Župan, M., Cross-border recovery of maintenance taking account of the new European Account Preservation Order (EAPO), DOI 10.1007/s12027-015-0397-9. ERA Forum (2015) 16, str. 163–179. (puni rad dostupan na: <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000068001-000069000/000068027.pdf>)

5. Priznanje i ovrha

Globalizacija društvenog života u prvi je plan stavila pitanja učinaka aktivnosti pravosuđa jedne države u drugoj državi. Upravo se stoga često ističe da je od svih europskih prekograničnih pravnih pitanja najvažnije osigurati brz, jednostavan i ekonomičan način provedbe pravomoćne odluke na prostoru svih drugih država članica. Štoviše, upravo je na polju uzajamnog priznanja EU utemeljila i cjelokupan sustav prekogranične pravosudne zaštite u obiteljskim predmetima. EU mehanizmi bitno su olabavili nekada uvriježeno poimanje da se odlukama stranih sudova učinci mogu priznati tek nakon određenog preispitivanja, i u formalnoj proceduri. Na europskom je prostoru tradicionalni postupak za davanje egzekvaturu u kojemu se provjerava zadovoljava li strana odluka zakonom propisane pozitivne ili negativne pretpostavke doživio transformaciju. Štoviše, za određene vrste sporova čak je i potpuno ukinut! U nastavku se pojašnjavaju modeli koje prakticiraju Uredbe Brisel II bis te Uredba br. 4/2009. Treba napomenuti da će za potrebe uredbe „odluke“ podobne za priznanje biti sudske odluke, kao i odluke drugih tijela koje su u državi odluke po učincima izjednačene sa sudskim odlukama.

5.1. Priznanje i ovrha u bračnim predmetima i dijelu predmeta o roditeljskoj odgovornosti

Uredba Brisel II bis predviđa dvije vrste postupka priznanja: automatsko priznanje ipso iure za koji nije potreban nikakav formalan postupak, te incidentno priznanje. Ukoliko postoji pravni interes, zainteresirana stranka može pokrenuti i postupak za donošenje odluke o priznanju ili nepriznanju strane odluke.

Uredba predviđa dvostupanjski postupak po zahtjevu za izdavanje potvrde izvršivosti (proglašenje odluke ovršnom). Postupak podnošenja zahtjeva za proglašenje ovršnosti regulira pravo države ovrhe. Uredba propisuje da će se raditi o ex parte postupku u kojemu sudjeluje samo predlagatelj. U načelu sud bez odlaganja donosi odluku. Protiv odluke o priznanju stranke mogu izjaviti žalbu, i to u roku od mjesec dana, odnosno ako ovršenik ima uobičajeno boravište u drugoj državi članici dva mjeseca, od dostave odluke o proglašenju ovršnosti, kada je sud ograničen ispitati samo okolnosti čl. 22-24. Sud priznanja ni u kojem slučaju ne smije naknadno preispitivati nadležnost suda države odluke, preispitivati razlike između materijalnog prava države priznanja i primijenjenog mjerodavnog prava kao niti preispitivati sadržaj odluke odnosno ulaziti u njezin meritum. Sud priznanja može preispitivati samo okolnosti taksativo navedene uredbom, kako slijedi. Sudska odluka koja se odnosi na razvod, zakonsku rastavu ili poništaj braka ne priznaje se ako je:

- priznanje očito protivno javnom poretku državi članici u kojoj se zahtijeva priznavanje
- odluka je donesena u odsustvu protustranke kojoj nije dostavljeno pismeno o pokretanju postupka ili drugo odgovarajuće pismeno pravodobno da bi mogla pripre-

miti svoju obranu, osim ako je utvrđeno da je protustranka nedvosmisleno prihvatila sudsku odluku

- odluka je nespojiva s ranijom sudskom odlukom donesenom u postupku između istih stranaka u državi članici u kojoj se zahtijeva priznavanje

- odluka je nespojiva s ranijom sudskom odlukom donesenom u drugoj državi članici ili državi nečlanici, između istih stranaka, ako ta prethodna sudska odluka ispunjava uvjete potrebne za priznavanje u državi članici u kojoj se zahtijeva priznavanje.

Kada je u pitanju većina odluka o roditeljskoj odgovornosti, ponovno se sud priznanja mora ograničiti samo na ispitivanje razloga taksativno navedenih Uredbom. Tako se odluka koja se odnosi na roditeljsku odgovornost ne priznaje:

- ako je njezino priznanje očito protivno javnom poretku državi članici u kojoj se zahtijeva priznavanje, uzimajući u obzir najbolji interes djeteta

- kada je odluka donesena, osim hitno, a da u postupku djetetu nije omogućeno saslušanje, čime su prekršena temeljna postupovna načela države članice u kojoj se zahtijeva priznavanje

- ako osobi koja se nije upustila u postupak nije bilo pravodobno dostavljeno pismeno kojim se pokreće postupak ili drugo odgovarajuće pismeno, te joj nije omogućeno dovoljno vrijeme da priredi svoju obranu, osim ako je utvrđeno da je ta osoba nedvosmisleno prihvatila sudsku odluku

- ako takav zahtjev postavi bilo koja osoba koja smatra da sudska odluka zadire u njezinu roditeljsku odgovornost, ako je odluka donesena bez saslušanja te osobe;

- ako je odluka nespojiva s kasnijom sudskom odlukom koja se odnosi na roditeljsku odgovornost donesenu u državi članici u kojoj se zahtijeva priznavanje

- ako je odluka nespojiva s kasnijom sudskom odlukom koja se odnosi na roditeljsku odgovornost, donesenu u drugoj državi članici ili državi nečlanici u kojoj dijete ima uobičajeno boravište, ako ta kasnija sudska odluka ispunjava uvjete potrebne za njezino priznavanje u državi članici u kojoj se zahtijeva priznavanje

- ako postupak za smještaj djeteta u ustanovu za skrb ili udomiteljstvo, propisan čl. 56., nije poštovan.

Recentna odluka suda EU u predmetu C-455/15 sugerira da se sud priznanja ne smije pozivati na povredu javnog poretka kako bi otklonio priznanje odluke u slučaju u kojem je sud odluke svoju nadležnost utemeljio na nepostojećim okolnostima. U konkretnom je slučaju sud odluke ubilježio u obrazac koji slijedi odluku da je svoju nadležnost zasnovao na čl. 15, a uistinu nikakvog transfera nadležnosti nije bilo. Sud EU stoga u odnosu na tumačenje čl. 23. točke (a) drži da „u slučaju kad u odnosu na interes

djeteta ne postoji očita povreda pravnog pravila za koje se u pravnom poretku države članice smatra da ima ključan značaj ili prava koje je u tom pravnom poretku priznato kao temeljno pravo – ne omogućuje sudu te države članice koji se smatra nadležnim za odlučivanje o skrbi nad djetetom da odbije priznati odluku suda druge države članice koji je odlučio o skrbi nad tim djetetom.“¹⁷⁴ U ovom je slučaju Sud EU ponovno osnažio načelo uzajamnog povjerenja.

5.2. Priznanje i ovrha u predmetima o pravu na susrete i druženje te otmicu djece

Ukidanje egzekvature potpuno je nov pristup (priznanju i) ovrši odluka o uzdržavanju. Ovaj je model “revolucionarno” uveden Uredbom br. 805/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o uvođenju europskog naloga za izvršenje za nesporne tražbine u odnosu na jedan vid tražbina koje ulaze u kategoriju građanskih i trgovačkih predmeta, uključivo i stvari uzdržavanja. Usvojeno potom kao “najvažnija inovacija” Brisel II bis uredbe predstavlja odmak od tradicionalnoga u sferi priznanja i ovrhe odluka u dijelu obiteljskopravne materije. Egzekvatura nije ukinuta na razini cijelog instrumenta, već samo za odluke o kontaktima roditelja i djece (pravu na susret i druženje) te predaji nezakonito odvedenog ili zadržanog djeteta. Odluke ovršne u državi članici porijekla izravno se mogu ovršiti u drugim državama članicama, bez potrebe priznanja i proglašenja ovršnom u državi članici u kojoj ovrhu treba provesti. Ukoliko se u trenutku donošenja odluke rješava međunarodno obilježeni predmet, sud odluke po službenoj dužnosti izdaje potvrdu iz dodatka III. Uredbi, te je takva odluka automatski ovršna u drugim državama članicama. Ukoliko odluka u trenutku donošenja nema međunarodno obilježje, potvrdu sud odluke izdaje naknadno na zahtjev stranke. Odluka se kasnije ne smije ispitivati.

U predmetima o pravu na susrete i druženje sud odluke će izdati potvrdu o ovršnosti samo ako je:

- osobi koja se nije upustila u postupak pred sudom pravodobno dostavljeno pismeno o pokretanju postupka ili ekvivalentna isprava, tako da toj osobi omogući pripremu obrane, ili ako je, unatoč činjenici da je toj osobi dostavljeno pismeno, ali ne u skladu s tim uvjetima, ipak utvrđeno da ona nedvosmisleno prihvaća sudsku odluku

- ako su sve stranke u sporu imale mogućnost da budu saslušane

- ako je dijete saslušano, osim ako saslušanje nije bilo primjereno zbog njegove dobi ili stupnja zrelosti.

U predmetima otmice djece odluke o predaji djeteta priznaju se i ovršne su u drugoj državi članici bez potrebe pribavljanja potvrde ovršnosti i bez mogućnosti osporavanja njezina priznavanja ako je sudska odluka potvrđena u državi članici podrijetla. Sudac koji je donio sudsku odluku o predaji djeteta izdaje potvrdu samo ako:

- je djetetu omogućeno saslušanje, osim ako je saslušanje smatrano neprikladnim

¹⁷⁴ Vidi: ECLI:EU:C:2015:763 [53]

zbog njegove dobi ili stupnja zrelosti

- je strankama omogućeno saslušanje i
- ako je pri donošenju sudske odluke sud uzeo u obzir razloge i dokaze na temelju kojih se izdaje nalog u skladu s člankom 13. Haške konvencije iz 1980.

5.3. Priznanje i ovrha u predmetima uzdržavanja

Uredba o uzdržavanju u segmentu priznanja i ovrhe prakticira kompleksni dvotračni sustav. Glava IV. naslovljena Priznanje, ovršnost i ovrha odluka predviđa postupak koji se primjenjuje:

a) na odluke donesene u državama članicama vezanim Protokolom o pravu mjero-davnom za obveze uzdržavanja

b) na odluke donesene u državama članicama koje nisu vezane Haškim protokolom 2007.

a) Po prototipu ranijih uredbi ukidanje egzekvaturе za dio odluka o uzdržavanju prakticira i Uredba br. 4/2009.: „odluka donesena u državi članici vezanoj Haškim protokolom 2007. koja je ovršna u toj državi članici bit će priznata u drugoj državi članici bez potrebe provođenja ikakvog posebnog postupka i bez mogućnosti protivljenja njezinu priznanju.“ Takva odluka koja je ovršna u državi odluke, bit će ovršna i u državi ovrhe bez potrebe proglašenja njezine ovršnosti. Bit je ovoga sustava u osiguravanju učinkovite ovrhe koja je minimalno formalizirana temeljem čl. 20. - predviđa se podnošenje primjerka odluke uz popratne priloge. Određeni mehanizam zaštite postupovno slabije strane – tuženika, prebačen je iz države ovrhe u državu odluke (prvu državu). Tužniku se u dvije situacije, predviđene čl. 19. Uredbe o uzdržavanju, omogućava podnošenje pravnog lijeka protiv odluke (zahtjev za preispitivanje odluke), i to pred nadležnim sudom države odluke:

- ako mu pismeno kojim započinje postupak nije dostavljeno na način i na vrijeme koji mu omogućavaju pripremanje njegove obrane

- ako nije bio u mogućnosti osporavati zahtjev za uzdržavanje zbog više sile ili izvanrednih okolnosti koje su nastupile bez njegove krivnje.

Sama odredba čl. 19. Uredbe o uzdržavanju nadalje propisuje da rok od 45 dana za podnošenje zahtjeva za preispitivanje odluke počinje teći od dana kada je protustranka stvarno upoznata sa sadržajem odluke te je bila u mogućnosti poduzeti odgovarajuće pravne radnje. Najkasnije rok za ulaganje priziva počinje teći dana kada su poduzete prve ovršne mjere – budući se istima u cijelosti ili djelomično oduzima mogućnost raspolaganja imovinom. Sud odluke može odbiti zahtjev iz čl. 19. kada je odluka važeća i podobna za ovrhu; ili može usvojiti zahtjev u kojem slučaju istovremeno odluku proglašava ništetnom, kako to pravno kvalificira sama Uredba. Odredbom čl. 21. Uredba o uzdržavanju uvodi nultu odredbu koja izrijekom određuje da se razlozi za odbijanje ili obustavu ovrhe predviđeni pravom države članice ovrhe primjenjuju, osim ako su

inkompatibilni s primjenom st. 2. i 3. čl. 21. Stoga ovu odredbu treba tumačiti na način da se: ovrha odluka o uzdržavanju koje ulaze u polje primjene Uredbe provodi načelno sukladno nacionalnom ovršnom pravu, ali mimo njegovih sastavnica svaki nacionalni ovršni postupak mora jamčiti (i ne smije se protiviti) onome propisanim Uredbom, pa i glede uvjeta čl. 21. Kada su u pitanju okolnosti čl. 21., Uredba samo decidira u kojim je slučajevima ovrhu moguće odbiti. Predviđene su dvije kategorije mogućih prigovora, oba na zahtjev dužnika. O okolnosti da je tražbina djelomično ili potpuno prestala zbog proteka zastarnog roka ili isteka prekluzivnog roka nadležno tijelo države članice ovrhe vodi računa na zahtjev dužnika, kada će u cijelosti ili dijelu odbiti ovrhu odluke suda; to može biti zastarni rok prava države članice odluke ili prava države članice priznanja, ovisno o tome kojim je pravom predviđen duži rok. Nadalje, sud može odbiti ili obustaviti ovrhu sukladno čl. 21. st. 2. t. 2. kada je ta odluka nespojiva s odlukom donesenom u državi članici ovrhe ili s odlukom donesenom u drugoj državi ili trećoj državi, a koja ispunjava pretpostavke nužne za priznanje te odluke u državi članici ovrhe. Dalje se određuje da će na zahtjev dužnika nadležni sud obustaviti u cijelosti ili dijelu ovrhu odluke suda podrijetla, ukoliko je sukladno čl. 19. Uredbe br. 4/2009. pred nadležnim sudom države članice odluke pokrenut postupak po zahtjevu za ispitivanje odluke suda države podrijetla. Nadalje, nadležno će tijelo države članice ovrhe na zahtjev dužnika obustaviti ovrhu odluke suda države podrijetla kada je ovršnost te odluke obustavljena u državi članici odluke.

b) U pogledu odluka iz država članica koje nisu vezane Haškim protokolom (Ujedinjeno Kraljevstvo i Danska), Uredba uvodi veću mogućnost ispitivanja. Ovdje je preuzet model Briselske I. uredbe gdje se olakšanje kolanju stranih odluka ogleđa s obzirom na načelni pristup automatskom priznanju odluka drugih država članica EU. Uredba br. 4/2009. određuje da će se odluka o uzdržavanju države članice priznati u drugoj državi članici bez provođenja ikakvog posebnog postupka (čl. 23.). Iznimno se odluka neće priznati, a razlozi su za odbijanje priznanja:

- očita protivnost javnom poretku
- procesne nepravilnosti: neuredna dostava / vrijeme za pripremu obrane nerazumno kratko
- te nespojivost s odlukom donesenom između istih stranaka u državi članici u kojoj se priznanje traži ili s prethodnom odlukom donesenom u drugoj državi članici ili u trećoj državi u sporu o istom zahtjevu i između istih stranaka, uz uvjet da ta odluka ispunjava pretpostavke nužne za njezino priznanje u državi u kojoj se priznanje traži.

Odluka donesena u državi članici nevezanoj Haškim protokolom 2007., koja je ovršna u toj državi, bit će ovršna i u drugoj državi članici kada je na zahtjev zainteresirane stranke ondje proglašena ovršnom. Uredba utvrđuje mjesnu međunarodnu nadležnost te detaljizira sadržaj zahtjeva za proglašenje ovršnosti strane odluke, po dokumentaciji i formularima iz čl. 28. Bitno je da se odluka proglašava ovršnom bez odgađanja, najduže do 30 dana nakon završetka formalnosti iz čl. 28. (izuzevši izvanredne okolnosti). Ovršenik u ovom stadiju postupka nije ovlašten podnositi ikakve podneske.

Žalbu protiv odluke o zahtjevu za proglašenje ovršnosti treba podnijeti u roku od 30 dana te će sud odbiti ili ukinuti odluku o proglašenju ovršnosti samo zbog razloga navedenih u čl. 24.!

Zajedničke odredbe odjeljka 3. čl. 16. Uredbe br. 4/2009. reguliraju pitanja: privremene ovršnosti; utvrđuju da će odluka donesena u državi članici koja je ovršna u državi članici ovrhe, biti ovršena pod istim uvjetima kao tuzemna odluka države članice ovrhe; propisuje zabranu ulaska u meritum te određuje da naknada troškova nema prednost pred obvezom uzdržavanja! Ovrha se provodi prema pravu države članice kojoj je zahtjev podnesen, iako Uredba svojim odredbama zadire u ovom segmentu u nacionalne režime. Propisani su i dokumenti koje je podnositelj zahtjeva obvezan priložiti: ovjereni preslika odluke; izrijeka odluke upisana u standardni obrazac (sukladno dodatku I. Uredbe).

Bibliografija:

- Andrae, M., Schimrick, M., EG-UnterhaltsVO, u Rauscher, T., Europäisches Zivilprozess- und Kollisionsrecht: Kommentar (München : Sellier European Law Publishers, 2010-2011.)
- Ackers, L., Stalford, H., A Community for children? Children, citizenship and internal migration in the EU (Ashgate, Aldershot 2004).
- Aoyama, Y., „Problems in international litigation“, u: The International Symposium on Civil Justice in the Era of Globalization. Collected Reports, Editorial Board of the ISJ, Tokyo, 1993.
- Andrae, M., Internationales Familienrecht (Nomos 2014.)
- Baarsma, N. A., The Europeanisation of International Family Law (T.M.C., Asser Press, 2011.)
- Barnes, M., Hammond, D., International Child Maintenance and Family Obligations: a Practical Guide. (Bristol, 2013.)
- Beaumont, P., „International Family Law in Europe – the Maintenance Project, the Hague Conference and the EC: A Triumph of Reverse Subsidiarity“, *RabelsZ* (2009) str. 509-546.
- Beaumont, P., Jurisdiction in cross-border parental responsibility cases, u Jurisdiction of cross-border cases and recognition and enforcement of judgements in family law matters, Ministry of Justice, 2010. URL:http://www.jpa.gov.lv/uploads/filedir/jurisdiction_of_cross-border_cases_and_recognition_an_enforcement_of_judgement_in_family_law_matters.pdf
- Beaumont, P., McEleavy, P.; Anton's Private International Law (Edinburgh 2011.)
- Blair, M. et.al., Family law in the World Community (Durham, Carolina Academic Press 2009).
- Bordaš B., Sporazumno određena međunarodna nadležnost u porodično-pravnoj materiji u pravu EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad, 2010, vol. 44, br. 3, str. 203-225.
- Bonomi, A., The Interaction among the Future EU Instruments on Matrimonial Property, Registered Partnerships and Successions, *Yearbook of Private International Law*, vol. 13/2011, str. 217-231.
- Boele-Woelki, K., „To be or not to be: Enhanced Cooperation in International Divor-

ce Law within the European Union“, 39 Victoria University of Wellington Law Review (2008) str. 779-792.

- Bogdan, M., Concise Introduction to EU Private International Law (Groningen, Europa Law Publishing, 2013.)
- Chloros, A., „Three decades of legal and social change - Persons and Family“, 4 International Encyclopaedia of Comparative Law (2007).
- De Boer, Th. M. Jurisdiction and Enforcement in International Family Law: A Labyrinth of European and International Legislation, Netherlands International Law Review, Vol. 49/2002., Iss. 3, str. 307-351.
- Duraković, A., Jedinstvena pravila o imovinskopравnim aspektima registrirane zajednice u evropskoj uniji – prijedlog uredbe o nadležnost, mjerodavnom pravu i priznanju i izvršenju odluka u oblasti imovinskopравnih odnosa osoba u registriranoj zajednici od 16.03.2011., Nova Pravna Revija, 1/2012., str. 18-26.
- Ferrand, F.; The Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations, u Campuzano Díaz, B.; Czepelak, M.; Benot, A.R. (eds.), Latest Developments in EU Private International Law, Intersentia, 2011, str. 83-111.
- Farrugia, R., The Future EU Regulation Concerning Matrimonial Property Regimes, u: B. Campuzano Díaz, M. Czepelak, A. R. Benot (ur.), Latest Developments in EU Private International Law, Intersentia, 2011., str. 77-78.
- Gruber, P., Die neue EG – Unterhaltsverordnung, 2/2010 IPRax str. 128-138.
- Nagy, Cs. I., What Functions May Party Autonomy Have in International Family and Succession Law? An EU Perspective, Nederlands Internationaal Privaatrecht (NIPR), Vol. 30/2012., br. 4, str. 576-586.
- Helms, T., „Neues europäisches Familienkollisionrecht“, u Verbeke, A.L. et.al. eds., Confronting the Frontiers of Family and Succession Law, Liber Amicorum Walter Pintens, Intersentia, 2012, str. 681-701.
- Henderson, T., From Brussels to Rome: The Necessity of Resolving Divorce Law Conflicts Across the European Union, Wisconsin International Law Journal, vol. 28/2011, no. 4., str. 769-793.
- Jänterä-Jareborg, M., „Unification of International Family Law in Europe - A Critical Perspective“, u K., Boele-Woelki, ed. Perspectives for the unification and harmonisation of family law in Europe (Antwerp – Oxford - New York, Intersentia 2003), str. 3-33.
- Kerameus, K.D., Procedural implications of civil law unification, u: Harkamp, S.,

- et.al. eds., *Towards European Civil Code*, Kluwer Law International, Nijmegen, 2011., str. 261. et seq.
- Kramer, X. E., *Harmonization of Civil Procedure and the Interaction with Private International Law*, u, Kramer X.E. i C.H. van Rhee eds., *Civil Litigation in a Globalizing World*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2012. str. 121-131.
 - Kramer, X. E., *Cross-Border Enforcement in the EU: Mutual Trust Versus Fair Trial? Towards Principles of European Civil Procedure*, *International Journal of Procedural Law*, Vol. 2/2011. str. 202-230.
 - Malatesta, A., *The external dimension of EC private international law in family and succession matters* (Padova, CEDAM 2008).
 - Magnus, U., Mankowski, P. (eds.), *Brussels IIbis Regulation* (Walter de Gruyter, 2012.)
 - Martiny, D. „Neograničeno priznanje i ovrha stranih sudskih građanskopravnih odluka prema europskim uredbama“, u: Garašić, J., ur., *Europsko građansko procesno pravo – izabrane teme* (Zagreb, Narodne novine, 2013.) str. 171-193.
 - Martiny, D., „Objectives and values of (private) international law in family law“, u J. Meeusen, et. al. eds. *International family law for the EU* (Antwerpen, Intersentia 2007).
 - Medić-Musa, I., *Predmeti o roditeljskoj odgovornosti prema Uredbi Vijeća (EZ) br. 2201/2003 od 27. studenoga 2003. o nadležnosti i priznanju i ovrsi odluka u bračnim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti i o ukidanju Uredbe (EZ) br. 1347/2000*, u: Korać Graovac A., Majstorović, I., (ur.), *Europsko obiteljsko pravo* (Narodne novine, 2013.) str. 231-265.
 - Medić Musa, I.: *Uredba Vijeća (EZ) br. 1206/2001 o suradnji između sudova država članica na području izvođenja dokaza u građanskim ili trgovačkim predmetima*, *Zbornik radova s Trećeg međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse“*, Neum, 2005.
 - Medić-Musa, I., *Komentar Uredbe Bruxelles II bis u području roditeljske skrbi* (Pravni fakultet u Osijeku, 2012.)
 - Meeusen, J. et.al. eds., *International Family Law For The European Union* (Antwerpen, Intersentia, 2007)
 - Ni Shuilleabhain, M., *Cross-Border Divorce Law, Brussels II Bis* (Oxford Uni Press, 2010.)
 - North, P. M., *Development of rules of private international law in the field of family law*. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Martinus Nijhoff

Publishers 1980, vol 166. str. 9-118.

- Practice Guide for the application of the new Brussels II Regulation (Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000), European Commission, 2005. url: ec.europa.eu/.../parental_resp_ec_vdm_en.pdf. URL: 01.06.2013.
- Rauscher, T., *Europäisches Zivilprozess- und Kollisionsrecht: Kommentar* (München, Sellier European Law Publishers, 2010-2011.)
- Storskrubb, E., *Civil Procedure and EU Law: A Policy Area Uncovered* (Oxford University Press, 2008.)
- Siehr, K., „The EU Maintenance Regulation and the Hague Maintenance Protocol of 2007. Recognition of Foreign Judgments and the Public Policy Defence“, u *A Commitment to Private International Law. Essays in honour of Hans van Loon / Un engagement au service du droit international privé. Mélanges en l'honneur de Hans van Loon* (Cambridge etc., Intersentia, 2013.) str. 529-540.
- Sikirić, H., *Bračni predmeti prema Uredbi Vijeća (EZ) br. 2201/2003 od 27. studenoga 2003. o nadležnosti i priznanju i ovrsi odluka u bračnim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti i o ukidanju Uredbe (EZ) br. 1347/2000*, u Korać Graovac A., Majstorović, I., (ur.), *Europsko obiteljsko pravo* (Narodne novine, 2013.) str. 203-229.
- Šinova, R., Valentova, L., *Hanbook of European Civil Procedure Law* (Olomouc, 2012.)
- Van Den Eeckhout, V., *The Promotion of Fundamental Rights by the Union as a Contribution to the European Legal Space: The Role of European Private International Law* (August 26, 2008). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1259363> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1259363>
- Van den Grinten, P., et. al. eds., *Practical Obstacles in Cross Border Litigation* (Dewenter, Kluwer 2005).
- Vuković, M., Kunštek, E., *Međunarodno građansko postupovno pravo* (Zgombić i partneri, 2005.)
- Viarengo, I., *The EU Proposal on Matrimonial Property Regimes*, *Yearbook of Private International Law*, Vol. 13, 2011. str. 199-215.
- Walker, L., *Maintenance and Child Support in Private International Law* (Hart Law Publishing, 2015).

- Župan, M. “The best interest of the child – a guiding principle in administering cross-border child related matters?”, u: T. Liefgaard, J. Sloth-Nielsen (eds.) 25 Years CRC (Brill | Nijhoff, 2016). (u postupku objave).
- Župan, M., Poretti, P., “Concentration of jurisdiction in cross-border family matters”, u Vinković, M. (ed.), New developments in EU Labour, Equality and Human Rights Law (Osijek 2015).
- Župan, M., Cross-border recovery of maintenance taking account of the new European Account Preservation Order (EAPO), DOI 10.1007/s12027-015-0397-9. ERA Forum (2015) 16, str. 163–179. (rad dostupan na: <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000068001-000069000/000068027.pdf>)
- Župan, M., ed. Private International Law in the Jurisprudence of European Courts – Family at Focus (Pravni fakultet Osijek, Osijek 2015). (zbornik dostupan na: <http://www.pravos.unios.hr/katedra-medunarodnog-privatnog-prava/recent-updates>)
- Župan, M., Ledić, S., „Cross-border family matters - Croatian experience prior to EU accession and future expectations“, Pravni vjesnik, 3-4/2014. str. 49-77.
- Župan, M., “Ključna pitanja u primjeni Uredbe o uzdržavanju“, u: Ivana Kunda (ur.), Third “Petar Šarčević” International Scientific Conference. Family and Children: European Expectations and National Reality/Treća međunarodna znanstvena konferencija „Petar Šarčević“. Obitelj i djeca: europska očekivanja i nacionalna stvarnost (Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 2014.) str. 135.-153.
- Župan, M., „Innovations of the 2007 Hague Maintenance Protocol“, u Beaumont, P., et.al. eds., Recovery of maintenance in the EU and worldwide (Hart Law Publishing, 2014.) str. 311-328.
- Župan, M., „Određivanje međunarodne nadležnosti u obiteljskopравnim stvarima“, u Garašić, J. (ur.), Europsko građansko procesno pravo – izabrane teme. (Narodne novine Zagreb 2013.) str. 147-171.
- Župan, M., „Registered Partnership in Cross-border Situations –where (in)visibility to law lies?“ u, Bodiřoga – Vukobrat, N., Gerald G. Sander, Barić, S., Unsichtbare Minderheiten/Invisible Minorities. (Verlag dr. Kovač, Hamburg, 2013.) str. 95-117.
- Župan, M., „Roditeljska skrb u sustavu Haške konvencije o mjerama dječje zaštite iz 1996.“ u Rešetar, B. (ur.), Pravna zaštita prava na (zajedničku) roditeljsku skrb. (Osijek 2012.) str. 199-222.
- Župan, M., „Pravosudna suradnja u prekograničnim obiteljskim predmetima“, u Župan, M., (ur.) Pravni aspekti prekogranične suradnje i EU integracija: Mađarska – Hrvatska, Osijek-Pecs, 2011., str. 591-618.

- Župan, M. „European Model(s) of Protective Measures in Cross-Border Maintenance Debt Recovery“ (ppt), izlaganje na međunarodnoj konferenciji: Recovery of Child Support and Family Maintenance in Asia-Pacific and Worldwide: National and Regional Systems and the Hague 2007 Convention and Protocol (Hong Kong, 9 to 11 November 2015) http://hcchasiapacificweek2015.org/childsupport_provisional.php
- Župan, M., „Ukidanje egzekviture u europskom pravu: nekoliko odabranih pitanja“, Pravo i porezi, Zagreb. 17(2008.), br. 11, str. 65-74.

Glava V

Boris Ljubanović

PRAVO EU U UPRAVNOM PRAVU I POSTUPKU

Uvodne napomene

Jedan od kriterija za članstvo u Europskoj uniji je administrativni kriterij koji podrazumijeva učinkovitu upravu koja je u mogućnosti implementirati i primjenjivati cjelokupno pravo (tzv. *acquis communautaire*) EU-a. Premda je Republika Hrvatska postala punopravnom članicom EU, smatramo kako nam se možda progledalo kroz prste kada je u pitanju ovaj kriterij. Upravu smatramo najslabijom karikom u primjeni prava EU-a. Javni službenici nemaju relevantna znanja koja su im potrebna da bi primjenjivali pravo EU-a u svakodnevnim poslovima. Sukladno tzv. "Constanzo obvezi", zadaća je nacionalnih upravnih tijela da izuzmu iz primjene normu nacionalnog prava koja je suprotna pravu EU-a i izravno primijene normu EU prava. Možda se na prvi pogled ova obveza čini sasvim jasna i razumljiva s europskog aspekta, no ona može biti itekako problematična s nacionalnog aspekta. U ovome dijelu ćemo nastojati pojasniti ulogu upravnih tijela u primjeni prava EU i navesti posljedice koje mogu nastati zbog neprijemne ili pogrešne primjene prava EU.

U okviru Jean Monnet katedre za procesno pravo EU-a odobren je predmet pod nazivom "Europsko upravno pravo i postupak", a koji je prvenstveno namijenjen zaposlenima u državnoj i javnoj upravi (dalje upravna tijela) te sucima upravnih sudova. Predmet ima za cilj educirati navedene osobe o pravu EU općenito, a posebice o njihovim obvezama u primjeni prava EU-a. Cilj je ovoga dijela knjige da prvenstveno posluži kao nastavni materijal za izvođenje navedenog predmeta u okviru Jean Monnet katedre, ali i da služi kao literatura za polaganje dijela ispita iz predmeta "Upravno pravo" na integriranom diplomskom studiju prava te iz predmeta "Osnove uprave" na stručnom upravnom studiju.

Neki autori (primjerice Hartley)¹ pod pojmom "Upravno pravo EU" pišu o sudskom nadzoru akata Unije, konkretno tužbi za poništenje. Kako je ova tužba predmetom razrade u dijelu knjige "Postupci pred Sudom EU" nadzora zakonitosti dotaknut ćemo se samo u osnovnim crtama. U ovome poglavlju će se pokriti slijedeće teme: pojam i karakteristike europskog upravnog prava; izvori europskog upravnog prava; ustroj izvršnih i upravnih tijela Unije; upravni ustroj Unije, europski upravni standardi, Europski upravni postupak te nadzor zakonitosti akata izvršnih i upravnih tijela Unije.

1 Vidi: Hartley, T., Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice. 2. hrv. izd. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta, 2004.

1. Pojam i karakteristike europskog upravnog prava

Europsko upravno pravo u smislu upravnog prava Europske unije (u literaturi i u ovom tekstu se upotrebljavaju oba ova naziva) je važan, a prema nekim autorima štoviše i najvažniji dio pravnog poretka Europske unije (dalje: Unija).² Čine ga pravna pravila i opća načela koja uređuju upravu Unije, prije svega ustroj, ovlasti, odgovornost i način postupanja tijela koja u Uniji obavljaju upravne poslove, kao i nadzor zakonitosti postupanja i odluka tih tijela.³ Riječ je o sustavu pravnih pravila koja se odnose na primjenu prava Unije u upravnim stvarima.⁴ Tu primjerice spadaju pravna pravila koja normiraju službeničke odnose zaposlenika Unije, tržišno natjecanje, zaštitu prava okoliša, zaštitu potrošača, carine, poreze, socijalna prava, javno zdravlje, energetiku, turizam, državljanstvo Unije itd.

Kako bi naglasio razliku između upravnog prava i drugih grana prava Unije, Aviani navodi da se o upravnom pravu može govoriti uvijek kada primjenom prava Unije nastaju subordinirani pravni odnosi između Unije s jedne strane te država članica, odnosno pojedinaca s druge strane. Prema ovom pravnom piscu, pravila europskog upravnog prava mogu se svrstati u četiri skupine.⁵ Prvu skupinu čine pravna pravila materijalnog karaktera koja se primjenjuju u pojedinim slučajevima. Ona sadrže pretpostavke za ostvarivanje određenog prava ili nametanje stanovite obveze. Primjerice, to su pravila koja predviđaju uvjete koji moraju biti zadovoljeni za stavljanje nekog farmaceutskog ili prehrambenog proizvoda na tržište Unije; pravila koja postavljaju uvjete koji moraju biti ispunjeni kako bi se ocijenilo da neko trgovačko društvo ima monopolni položaj na tržištu. Drugu skupinu čine pravna pravila postupovnog značaja jer propisuju način postupanja u primjeni pravila materijalne prirode u pojedinim slučajevima. Tu spadaju naprimjer pravila koja određuju nadležnost za rješavanje u određenoj upravnoj stvari; o pokretanju i vođenju postupka; o obliku i sadržaju odluka i dr. Treću skupinu čine pravna pravila o nadzoru postupanja tijela Unije u pojedinim slučajevima, te upravnom i sudskom nadzoru donesenih odluka. Najzad, četvrtu skupinu čine pravna pravila koja su sadržana u odlukama u pojedinim upravnim stvarima, kao i pravila sadržana u podzakonskim propisima izvršnih i upravnih tijela Unije.

Unija ima samostalni, jedinstveni *sui generis* pravni poredak koji ima supranacionalni karakter jer su države članice Osnivačkim ugovorima (dalje Ugovori ili Ugovor) dio svoga suvereniteta prenijele na tijela Unije, s tim da su za tijela Unije utemeljila i posebne izvorne ovlasti (legislativne, administrativne i sudbene) putem kojih Unija uspostavlja i razvija, usporedno s pravnim porecima država članica, svoj pravni poredak.

2 Vidi pobliže: Schwartz, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 2006., str. 3. i dr.

3 Posebna grana usporednog upravnog prava je i međunarodno upravno pravo koje je nastalo ponajprije u vezi s rješavanjem upravnih sporova iz oblasti međunarodnih službeničkih odnosa. Vidi pobliže: Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Ocena publications, London, 1991. str. 239. i d.

4 Vidi: Đerđa, D., *Osnove upravnog prava Europske unije*, Rijeka, 2012., str. 20.

5 Vidi o svemu tome: Aviani, *Pojam i izvori upravnog prava Europske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, god. 15. 2002., str. 233., 237-238.

Tako i prema Ustavu RH⁶ “Republika Hrvatska, na temelju članka 140. i 141. Ustava, institucijama Europske unije povjerava ovlasti koje su potrebne za ostvarivanje prava i ispunjavanje obveza preuzetih na temelju članstva” (čl. 143. st. 2.).⁷

Sukladno svome supranacionlnom karakteru, pravni poredak Unije ima izravan učinak i nadređen je pravnim poredcima država članica.

Zamisao o izravnom učinku prava Unije te stoga i njenog upravnog prava, razvila se kroz praksu Suda Europske unije (dalje Sud EU). **Izravan učinak** znači da za pojedince (fizičke i pravne osobe) država članica nastaju subjektivna prava izravno na temelju normi europskog prava, a čiju zaštitu oni ostvaruju pred nacionalnim sudovima i upravnim tijelima. Izravni je učinak Sud EU po prvi put formulirao u predmetu *Van Gend en Loos* iz 1962. godine.⁸ U obrazloženju presude u tome predmetu uz ostalo stoji: “*da se pojedinci pred nacionalnim sudovima mogu pozvati na pravo Zajednice. Sve to ukazuje na zaključak da u Zajednici postoji novi pravni poredak međunarodnog prava radi čijeg su postojanja države članice na određenim područjima ograničile svoj suverenitet. Subjekti tog novog pravnog poretka nisu samo države članice već i njihovi državljani*”⁹ Prema praksi Suda EU izravni učinak ima ona norma koja je dovoljno **jasna, precizna i bezuvjetna** da bi se mogla primijeniti, odnosno proizvesti izravni učinak. Takva norma uvijek ima izravni učinak u vetikalnom pravnom odnosu (pojedinaac ima subjektivno pravo u odnosu na državu). Mogućnost izravnog učinka u horizontalnom pravnom odnosu (pojedinaac ima subjektivno pravo u odnosu na drugog pojedinca) je isključena kada se radi o normama sadržanim u direktivama.¹⁰

Što se pak tiče odnosa nacionalnog prava i prava Unije, u predmetu *Costa v. ENEL*, Sud je definirao **načelo nadređenosti prava Unije** nad nacionalnim pravnim poredcima država članica. Prema obrazloženju presude u spomenutom predmetu “*... pravo Zajednice utemeljeno na Ugovoru kao autonomnom pravnom izvoru ne može biti derogirano nacionalnim pravom država članica*”.¹¹

6 Glava VIII. Europska unija, članci 143. – 146., unesena je u Ustav promjenom Ustava RH iz 2010. godine (NN 76/10).

7 Smerdel naglašava da prijenos dijela suvereniteta na Uniju nikada nije nepovratan s obzirom na odredbu čl. 2. st. 5. Ustava RH u kojoj stoji: «Savez s drugim državama Republika Hrvatska sklapa zadržavajući suvereno pravo da sama odlučuje o prenesenim ovlastima i pravo da slobodno iz njih istupa». Smerdel, B., Ustavno uređenje europske Hrvatske, Zagreb, lipanj 2013., str. 235.

8 Vidi predmet: NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration., 26/92, EU:C:1963:1.

9 Ibid.

10 Usp. Čapeta, T., i Rodin, S., Osnove prava Europske unije, II. izdanje, Zagreb, lipanj 2011., str. 60., 61.

11 Vidi predmet: Flaminio Costa v E.N.E.L., 6/64, EU:C:1964:66.

Izravan učinak i nadređenost prava Unije formulirao je, sukladno spomenutoj praksi Suda EU¹², Ustav RH u čl. 145. u kojem stoji:

“Ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije izjednačeno je s ostvarivanjem prava koja su zajamčena hrvatskim pravnim poretkom” (st. 1.); “Pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom Europske unije (st. 2.); Državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima izravno primjenjuju pravo Europske unije” (st. 4.).

Na izravnu primjenu prava Unije odnosi se i odredba čl. 145. st. 3. Ustava RH koja glasi: *“Hrvatski sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini Europske unije”*.

Ova odredba utvrđuje obvezu naših sudova da štite subjektivna prava utemeljena na pravu Unije kako u vertikalnim tako i u horizontalnim pravnim odnosima. Iz gore citirane odredbe čl. 145. st. 1. Ustava RH proizlazi da se pravni učinak prava Unije odnosi i na upravna tijela. Premda je ova odredba Ustava korisna, nema sumnje da bi pravo Unije proizvodilo gore spomenute učinke i da nema ove ustavne odredbe.

Prema praksi Suda EU, upravna tijela imaju obvezu primijeniti normu europskog prava kada ona to zahtijeva (ima izravni učinak), odnosno izuzeti iz primjene nacionalno pravo ako je ono suprotno europskom pravu (načelo nadređenosti), odnosno protumačiti neku nacionalnu normu u skladu s europskim pravom (usklađena interpretacija).¹³ Doslovno, to znači da bi nacionalna upravna tijela u slučaju neusklađenosti normi nacionalnog upravnog prava (bilo materijalnog bilo procesnog) trebali isključiti iz primjene normu nacionalnog prava i izravno primijeniti pravo Unije. To je tzv. Constanzo obveza.¹⁴

Zbog naprijed navedenih karakteristika prava Unije, a osobito zbog nadnacionalnog karaktera toga prava koje obuhvaća i europsko upravno pravo, pravo Unije se po svojoj prirodi ne smatra klasičnim međunarodnim pravom. To je shvaćanje došlo do izražaja u odlukama Suda EU,¹⁵ a zastupljeno je i u stručnoj literaturi. Tako prema Liliću, po

12 S obzirom na široku nadležnost Europskog suda može se zaključiti da on u pojedinim slučajevima ima ulogu međunarodnog suda (international court) kada tumači odredbe ugovora, ustavnog suda (constitutional court) kada nadzire zakonitost, drugostupanjskog suda (appellate court) kada odlučuje o prethodnim pitanjima, te upravnog suda (administrative court) kada rješava službeničke sporove. Lilić, *Upravno pravo Upravno procesno pravo*, Beograd, 2010., str. 100.

13 Vidi: Čapeta, T., i Rodin, S., t., bilj. 10, str.152

14 Vidi predmet: Fratelli Costanzo SpA v. Comune di Milano, 103/88, EU:C:1989:256, t. 31

15 Vidjeli smo da je to shvaćanje istaknuto u obrazloženju presude u predmetu Van Gend en Loos. U obrazloženju presude u već spomenutom predmetu F. Costa v ENEL pored ostaloga stoji: *“Države članice ograničile su svoja suverena prava u određenim područjima i osnovale...novi pravni entitet koji obvezuje i države članice i njihove državljane. Integracija prava Zajednice u pravne poretku država članica isključuje kasnije poduzimanje jednostranih mjera od strane država članica kojima se utječe na pravni poredak Zajednice prihvaćen na bazi reciprociteta u svim državama članicama”*.

svom karakteru pravo Unije nije konvencionalno međunarodno pravo, već predstavlja poseban sistem “struktura i procedura” koji ima obilježja ne samo nacionalnih pravnih sistema, već i jednog nadnacionalnog pravnog sistema. To u praksi znači da se svaki pravni subjekt jedne zemlje članice može pozvati i na norme “europskog (komunitarnog) prava”, ali isto tako i na norme nacionalnog prava. Jedno od ključnih obilježja Unije, a istovremeno i najveća razlika u odnosu na druge oblike suradnje i na regionalnom i na međunarodnom nivou, upravo je njen nadnacionalni, tj. supranacionalni karakter.¹⁶

U nastavku ćemo reći nešto više o izvorima prava Unije općenito, a time i o samim izvorima europskog upravnog prava.

¹⁶ Vidi: Lilić, S., op.cit., bilj., 12, str. 94.

2. Izvori europskog upravnog prava

Postoje različite sistematizacije izvora prava Unije, pa prema tome i upravnog prava Unije. Mi ćemo ih za potrebe ovoga rada podijeliti u četiri skupine: 1) primarno pravo, 2) sekundarno pravo, 3) opća pravna načela, te 4) presude Suda EU.¹⁷ Sve te norme zajedno čine pravnu stečevinu Unije (franc. *acquis communautaire*).

2.1. Primarno pravo

Primarno pravo Unije čine pravni izvori koje su države članice prihvatile neposredno, bez sudjelovanja institucija Unije. To su, dakle, u naravi akti država članica. U primarno se pravo ubrajaju ugovori, supsidijarne konvencije, te akti predstavnika država članica.

2.1.1. Ugovori

2.1.1.1. Osnivački ugovori, amandmani i ugovori o pristupanju

Pod pojmom **Ugovori** podrazumijevaju se tzv. osnivački ugovori¹⁸, ali i sve izmjene i dopune tih ugovora, protokoli koji su pridodani navedenim ugovorima i dodatni ugovori kojima se mijenjaju dijelovi Ugovora; ugovori o pristupanju novih država članica te Povelja temeljnih prava Unije.

Ugovori se mijenjaju usvajanjem novog ugovora, koji sadrži amandmane na prethodni, a ne usvajanjem posve novog cjelovitog ugovora.¹⁹ Radi lakšeg snalaženja izrađene su, objavljene i u upotrebi konsolidirane verzije svih ugovora. Lisabonski ugovor je dakle amandmanski ugovor kojim se mijenjaju UEZ i UEU. Oba su ugovora doživjela značajne sadržajne izmjene, ali je došlo i do promjene naziva UEZ u Ugovor o funkcioniranju EU (UFEU). Osnivački ugovori koji su trenutno važeći su: Ugovor o EU (UEU) i Ugovor o funkcioniranju EU (UFEU).

Ugovori sadrže brojne odredbe tzv. europskog upravnog prava. Posebno su to odredbe koje uređuju ustroj institucija i drugih tijela Unije, njihove ovlasti i međusobne odnose. Tu spadaju i odredbe o sastavu i izvršnim ovlastima Vijeća i Europske komisije (dalje: Komisija), upravnom nadzoru te sudskoj zaštiti od nezakonitih upravnih radnji. Za upravno postupanje važne su odredbe o zabrani diskriminirajućeg postupanja, pravu

17 Ovoj se podjeli u literaturi dodaju i međunarodni ugovori koje je Unija sklopila s državama nečlanicama (tako T. Josipović, o. c., str. 4., te Đerđa, op.cit., bilj. 4, Neki autori te ugovore svrstavaju u sekundarno pravo (tako Čapeta i Rodin, op.cit., bilj. 10.)

18 "Unija" je utemeljena Pariškim ugovorom iz 1951. godine kojim je osnovana Europska zajednica za ugljen i čelik (ugovor je prestao važiti 2002. godine), te Rimskim ugovorima iz 1957. godine o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju i Europske ekonomske zajednice.

19 Ustavni ugovor razlikovao se od svih dotadašnjih izmjena. Predviđao je ukinuti dotadašnje Ugovore (UEU i UEZ) i zamijeniti ih novim cjelovitim tekstom Ustava. Kako je ta ideja propala na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj 2005., vratilo se staroj tehnici – amandmana na postojeće ugovore

stranke na saslušanje, obvezi donošenja odluke u razumnom roku, obvezi obrazlaganja odluke, zaštiti podataka, državljanstvu Unije i dr. Ove i druge odredbe ugovora su u pravilu posredni izvori upravnog prava Unije jer se moraju pobliže razraditi sekundarnim pravom Unije.

2.1.1.2. Povelja temeljnih prava EU

Povelja temeljnih prava EU (dalje: Povelja) usvojena je još 12. prosinca 2000. godine, a tek je stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora (1. prosinca 2009.) postala, prema čl. 6. UFEU, pravno obvezatni dokument, po snazi izjednačen s Ugovorima. Povelja sadrži šest poglavlja koja reguliraju zaštitu ljudskog dostojanstva, individualnih sloboda, jednakosti, solidarnosti, građanskih prava i tzv. pravosudnih prava. Kao posebno važnim, u kontekstu teme ovoga rada, izdvojili bismo čl. 41 Povelje koji jamči pravo na dobru upravu. Citirat ćemo odredbu u cijelosti, a potom razraditi njene pojedine elemente.

Članak 41. (Pravo na dobru upravu)

1. Svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku.

2. Ovo pravo uključuje:

(a) pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati;

(b) pravo svake osobe na pristup svojem dosjeu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne;

(c) obvezu uprave da obrazloži svoje odluke.

3. Svaka osoba ima pravo da joj Unija nadoknadi svaku štetu koju uzrokuje njezine institucije ili njezini službenici pri obavljanju svojih dužnosti, u skladu s općim načelima zajedničkim pravnim sustavima država članica.

4. Svaka se osoba može pisanim putem obratiti institucijama Unije na jednom od jezika Ugovora i mora dobiti odgovor na istom jeziku.

Odredba ima nekoliko elemenata. Prije svega, postoji zahtjev "pravičnosti postupka" koji podrazumijeva da "Svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku." Smatramo da nije potrebno detaljnije se upuštati u raspravu o tome što se smatra pravičnim postupkom.

Nadalje, ovo pravo u sebi uključuje "pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati." Treba istaknuti kako je sam Sud EU prepoznao važnost načela saslušanja stranaka mnogo prije usvajanja Povelje. Tako je još 1974., u predmetu *Transocean Marine Paint Association v.*

*Komisija*²⁰, a na prijedlog nezavisnog odvjetnika Sud EU poništio odluku Komisije iz razloga jer stranci nije bila dana mogućnost da se očituje o navodima Komisije: “osoba čiji su interesi osobito pogođeni odlukom tijela javne vlasti moraju se moći o tome očitovati.”²¹ Sud je pružio zaštitu pojedincu pozivanjem na opće načelo prava – *audiatur et altera pars*.²² Čini se kako je zaštita ovoga prava u Povelji samo kodifikacija postojeće sudske prakse.

Pravičnost postupka podrazumijeva i pravo svake osobe na pristup svojem dosjeu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne kao i obvezu uprave da obrazloži svoje odluke. Posebno je važan standard da odluke moraju biti obrazložene.

Također, svaka osoba ima pravo da joj Unija nadoknadi svaku štetu koju uzrokuju njezine institucije ili njezini službenici pri obavljanju svojih dužnosti, u skladu s općim načelima zajedničkim pravnim sustavima država članica. O postupku za naknadu štete protiv EU je bilo već govora u prvome poglavlju knjige (Postupci pred Sudom EU) pa nema smisla ovdje isto ponavljati.

I konačno, svaka se osoba (fizička, ali i pravna) može pisanim putem obratiti institucijama Unije na jednom od jezika Ugovora i mora dobiti odgovor na istom jeziku.

2.1.3. Supsidijarne konvencije

Supsidijarne konvencije su međunarodni ugovori sklopljeni između država članica kojima se uređuju pitanja iz mjerodavnosti Unije. Njihovo se sklapanje mora temeljiti na Ugovorima. Države članice su, naprimjer, sklopile Konvenciju o mjerodavnosti i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (1968.), te Konvenciju o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze po međunarodnom privatnom pravu (1980.). Spomenuti međunarodni ugovori postavljaju ujednačena pravila koja se primjenjuju u ugovornim obvezama što je značajno za uspostavu zajedničkog tržišta.²³ Supsidijarne konvencije su u pravilu posredni izvor upravnog prava. Kažemo u pravilu jer je moguća i njihova neposredna primjena.

2.1.4. Akti predstavnika država članica

Akti predstavnika država članica su akti koje donosi Europsko vijeće kao zasebna institucija Unije u čiji sastav ulaze državni poglavari ili predsjednici vlada. Oni u Vijeću ne nastupaju kao njegovi članovi, već kao predstavnici država članica. Akti predstavnika država su, u pravilu, također posredni izvor prava.

20 Vidi predmet: *Transocean Marine Paint Association v. Commission of the European Communities*, 17/74, EU:C:1974:106.

21 *Ibid.*, t. 15 presude.

22 Više o primjeni općih načela prava u praksi Suda EU vidi u: Petrašević, T., *Primjena općih načela prava u praksi Europskog suda pravde*, Zbornik radova “Načela i vrijednosti pravnog sistema - norma i praksa” / Marković, Goran i dr. (ur.). - Istočno Sarajevo : Univerzitet u Istočnom Sarajevu, Pravni fakultet , 2012., str. 793-807.

23 Vidi: Aviani, op.cit, bilj. 5., str. 240.

2.2. Sekundarno pravo

Sekundarno prvo čine pravni izvori koje donose institucije Unije, na temelju izričitih odredaba Ugovora te koji prema načelu zakonitosti moraju biti u skladu s tim ugovorima. Riječ je o regulatornim ovlastima Unije koje su u određenim područjima države članice Ugovorima prenijele na institucije Unije.

Prema odredbi čl. 288. st. 1. UFEU izvori sekundarnog prava Unije su: uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja.

2.2.1. Uredbe

Uredbe imaju opću primjenu, obvezujuće su u cijelosti i izravno se primjenjuju u svim državama članicama. Dužna su ih primjenjivati upravna tijela, ali i sudovi država članica. Objavljaju se u Službenom listu Unije i stupaju na snagu onoga dana koji je u njima naveden, a ako nije naveden stupaju na snagu dvadesetoga dana od dana objave. Uredbe se primjenjuju na brojnim upravnim područjima. Dajemo samo neke od primjera. Tako npr. Uredba (EEZ) iz 1991. godine o ekološkoj proizvodnji poljoprivrednih proizvoda i označavanju tako proizvedenih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, Uredba Vijeća (EZ-a) iz 1999. godine o financiranju zajedničke poljoprivredne politike, Uredba Vijeća (EZ-a) iz 2002. godine kojom se utvrđuju posebni zahtjevi pristupanja i s njima povezani uvjeti primjenjivi na ribolov dubokomorskih populacija, Uredba (EZ) Europskog parlamenta i Vijeća iz 2007. godine o određivanju općih pravila za dodjelu financijske potpore Zajednice u području transeuropskih prometnih i energetskih mreža. Neke uredbe imaju posebno značenje za europsko upravno pravo, naprimjer Uredba (EZ) Europskog parlamenta i Vijeća iz 2001. godine u pogledu javnog pristupa ispravama Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, te Uredba Vijeća (EEZ) iz 1974. godine o rokovima zastare postupka i provođenja sankcija prema pravilima Europske ekonomske zajednice koja se odnose na prijevoz i tržišno natjecanje.

2.2.2. Direktive (ili smjernice)

Direktive su obvezujuće za države članice u odnosu na u njima postavljeni cilj koji se želi postići. Za razliku od uredbi, direktive u državama članicama nisu u pravilu izravno primjenjive. Moraju se implementirati u nacionalni pravni sustav kako bi postale obvezujuće, s tim da je državi članici ostavljeno da izabere oblik i način ostvarivanja cilja predviđenog direktivama. Za provedbu direktiva je, prema iznesenom, potrebna zakonodavna aktivnost država članica.

Dakle, direktive u pravilu nemaju izravne pravne učinke već ih proizvode neizravno, posredstvom nacionalnog (implementacijskog) zakonodavstva. No, u situaciji kada je bezuspješno protekao rok za implementaciju, javlja se mogućnost tzv. izravnog učinka direktive. Tu je potrebno dati nekoliko pojašnjenja. Kao prvo, prema stajalištu Suda EU isključena je mogućnost izravnih učinaka direktive u horizontalnim odnosima (odnosi između privatnih osoba) čak i neovisno o tome što odredbe neimplementirane direktive u vezi sa svojim sadržajem ispunjavaju sve pretpostavke za izravne učinke.

U vertikalnim odnosima (odnosi države i privatnih osoba) direktive mogu proizvoditi izravne učinke, ali samo jednostrane, na način da pojedinac može zahtijevati određeno činjenje od države ali ne i obrnuto.

Osim mogućnosti izravnog vertikalnog učinka direktiva, kao sankcija za neuredno izvršenje obveze implementacije postoji odgovornost države za štetu koju su pojedinci pretrpjeli zbog toga što direktiva nije u propisanom roku implementirana ili je pogrešno implementirana. Ako je, naime, država članica propustila implementirati direktivu u propisanom roku, time nije ispunila svoju obvezu iz Ugovora i time je povrijedila pravo Unije, ali i obvezu koju ima prema pojedincima koji bi implementacijom direktive stekli određena subjektivna prava. Ako su ti pojedinci, jer nisu stekli ta prava pretrpjeli štetu, država članica je dužna sanirati tu štetu. Da ne bi bilo nesporazuma, odgovornost za štetu ne postoji samo u slučaju neprovedbe direktiva, to je puno širi koncept o čemu će biti više govora u nastavku rada.

I kao treća moguća posljedica neuredne implementacije direktive je tužba protiv države članice zbog povrede prava Unije. Ovdje je povreda počinjena propustom (nečinjenjem). O ovoj tužbi je bilo govora u prvome poglavlju knjige (Postupci pred Sudom EU) pa će elaboriranje istoga ovdje izostati.

Prema shvaćanju Suda EU, neovisno o tome što neimplementirane odredbe direktive nemaju izravne učinke, sudovi država članica moraju odredbe nacionalnih propisa тумачiti koliko je to moguće (so far as possible) sukladno duhu i ciljevima direktive koji bi bio postignut implementacijom direktive.²⁴

Direktive danas uređuju, između ostalog, brojna područja europskog upravnog prava.²⁵ Direktive Vijeća i Komisije koje se upućuju svim državama članicama objavljuju se u SL EU, a stupaju na snagu na dan koji je u njima naveden, a ako taj dan nije naveden tada dvadesetoga dana od dana objave. O ostalim direktivama obavještavaju se oni kojima se upućuju, a stupaju na snagu nakon dobivene obavijesti.

2.2.3. Odluke

Odluke su u cjelini obvezujući akti za subjekte na koje se odnose. Mogu biti upravljene državama članicama i pojedincima te imati različite sadržaje. Odlukama se, na primjer, osnivaju određena tijela, uredi i agencije Unije te razrađuje njihovo funkcioniranje, imenuju se određene osobe na pojedine dužnosti, navode kriteriji za donošenje nekih odluka, utvrđuju prava i obveze pojedinaca te na taj način određuju njihov pravni položaj.²⁶

24 Vidi: obrazloženje presuda u predmetima W. Miret i P. Faccini Dori. Detaljnije o učincima direktiva u nacionalnom pravu vidi Čapeta, T., Rodin, S., Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu, Pravosudna akademija, Zagreb, 2008.

25 Vidi: Đerđa op.cit., bilj. 4, bilj. 94.

26 Ibid., str. 37. bilj. 95.

2.2.4. Preporuke i mišljenja

Preporuke i mišljenja nisu pravno obvezujući akti. Preporuke donosi Vijeće ili Komisija. Tim se aktom poziva u pravilu država članica ili neka pravna osoba na postupanje u određenom području sukladno politici i ciljevima Unije.

Mišljenjem se izražava stajalište Unije o određenom pitanju. Upućuje se, kao i preporuka, najčešće državama članicama.

2.3. Zakonodavni i nezakonodavni akti EU

Ovdje je potrebno naglasiti da je za jačanje supranacionalnog karaktera pravnog poretka Unije, dakako i na upravnom području, značajna reforma zakonodavnog postupka predviđena Lisabonskim ugovorom. UFEU, u čl. 289., predviđa zakonodavne akte i nezakonodavne akte. Zakonodavni akti su oni koji se donose u redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku. U redovnom zakonodavnom postupku prijedlog akta Komisije moraju prihvatiti i Vijeće i Europski parlament. Ali i neki akti koje je usvojilo samo Vijeće ili samo Europski parlament u posebnom zakonodavnom postupku u kojem je druga institucija imala samo savjetodavnu ulogu, također se smatraju zakonodavnim aktima.²⁷ Nezakonodavni akti mogu biti delegirani akti ili provedbeni akti. Delegirane akte donosi samo Komisija i to kada neki zakonodavni akt ovlasti Komisiju da donese akt opće primjene kojim se mijenjaju ili dopunjavaju neki dijelovi zakonodavnog akta. Zakonodavni akt koji daje ovlaštenje Komisiji mora izričito definirati ciljeve, sadržaj, opseg i trajanje delegacije ovlasti.²⁸

Zakonodavni akti i nezakonodavni akti mogu se donositi u formi uredbi, direktiva i odluka. No u nazivu nezakonodavnih akata navode se se pridjevi “delegirana”, odnosno “provedbena” kako bi se već na prvi pogled istaknula razlika između zakonodavne i nezakonodavne uredbi, direktive ili odluke.

2.4. Opća pravna načela

U klasičnoj teoriji upravnog prava pod pojmom pravnih načela ne podrazumijevamo pravne norme već naputke kakve norme trebaju biti (tzv. opća pravna pravila). Za razliku od pojedinačnog pravnog pravila koje se primjenjuje ili ne primjenjuje po shemi “sve ili ništa”, pravno načelo je optimalizacijska zapovijed da se ostvari neki cilj u cijelosti ili barem u najvećoj mjeri.²⁹ Zakonodavcu služe kao okosnica pri reguliranju pravnog poretka, a tijelima koja primjenjuju pravo (posebno sudovima i upravnim tijelima) kao smjernice u primjeni propisa, osobito kada se uobičajenim metodama tumačenja pravnih pravila (gramatičkom, logičkom i dr.) ne može doći do rješenja ili kada postoje tzv. pravne praznine jer pravno pravilo ne daje izravni odgovor na neko pitanje. Važnost općih pravnih načela Unije posebno se ogleda i u tome što je njihovo ostvarivanje te njihova međusobna povezanost i isprepletenost od ključnog značenja

27 Vidi: Čapeta, Rodin, op. cit, bilj. 10, str. 12.

28 Vidi: Čl. 290. UFEU

29 Vidi: Krapac, D., Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije, VI. izdanje, Zagreb, studeni 2014., str. 84.

za razvoj ukupnog pravnog poretka Unije, ali i za razvoj te međusobnu harmonizaciju pravnih poredaka država članica u mjeri u kojoj je to potrebno za ostvarivanje ciljeva Unije, i to u području ustavnog, međunarodnog, upravnog i kaznenog prava, te na različitim područjima privatnog prava.³⁰

Neka su pravna načela izričito postavljena Ugovorima (tako npr. načelo ograničenih ovlasti Unije, načelo supsidijarnosti, načelo razmjernosti, načelo lojalne suradnje, načelo zabrane diskriminacije).³¹ No velik broj načela definirao je Sud EU u svojim presudama tumačeći odredbe Ugovora i sekundarnog prava Unije. Sud EU-a je razvio doktrinu kako pravo Unije ne proizlazi samo iz pisanih izvora već i iz općih načela prava. Koja načela postoje u pravnom poretku EU utvrđuje Sud EU u svojoj praksi, a pri njihovu definiranju se rukovodi: pravnim poredcima država članica i međunarodnim konvencijama, kojih su potpisnice države članice EU (npr. Europska konvencija za ljudska prava).³² Sami Osnivački ugovori izravno i neizravno na više mjesta pružaju temelj (opravdanje) za primjenu općih načela prava (vidi tako čl. 19 UEU, čl. 263 UFEU, čl. 340 UFEU te čl. 6. st. 1. UEU).³³

U kontekstu europskog upravnog prava, Komisija je u dokumentu pod naslovom "Bijela knjiga o vladavinskom sustavu" (European Governance. A White Paper) formuli-rala i usvojila sljedeća načela dobre vladavine:

1. Otvorenost (transparentnost) institucija
2. Sudjelovanje (participacija) građana
3. Odgovornost svih nositelja vlasti
4. Djelotvornost nositelja vlasti
5. Usklađenost (koherentnost) politika.³⁴

Primjenu navedenih načela osnažuje poštivanje:

6. Načela razmjernosti (proporcionalnosti) i
7. Načela supsidijarnosti.

Gore navedena pravila su razvijena u vezi s postupanjem/ponašanjem tijela "vlasti" na razini EU. Navedena načela možemo označiti i europskim upravnim standardima. **Načelo razmjernosti (ili proporcionalnosti)** zahtijeva da ograničenja sloboda i prava budu u svakom pojedinom slučaju razmjerna naravi potrebe za ograničenjem.³⁵ Prema **načelu supsidijarnosti** donošenje političkih odluka treba biti na razini najpogodnijoj sa stajališta racionalnosti i djelotvornosti odlučivanja. Ono izražava zahtjev da se političke odluke donose na najnižoj razini mogućoj sa stajališta cilja koji se želi postići. U okviru Unije ono znači da odluke ponajprije donose nadležna tijela država članica,

30 Vidi: Josipović, T., Načela

31 Vidi: čl. 290. UFEU

32 Vidi više: Petrašević, op.cit., bilj.22

33 Ibid.

34 Vidi pobliže o tim načelima: Smerdel, op. cit., bilj.7, str. 51. – 54.

35 Vidi: čl. 16. st. 2. Ustava RH i čl. 5. st. 4. UEU

a na tijela Unije prenose se ovlasti samo kada je to u zajedničkom interesu izrijekom određeno.³⁶

2.5. Praksa Suda EU

Sukladno učenju o isključivoj vezanosti sudova na ustavne i zakonske norme, u zemljama kontinentalne Europe sudska praksa nije izvor prava. Tako je i kod nas. Prema čl. 115. st. 3. Ustava RH sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava. U stvarnosti, međutim, pravna shvaćanja izražena u odlukama viših sudova utječu na praksu naših nižih sudova jer viši sudovi, zbog mogućeg ponavljanja ukidanja odluka nižih sudova, navode niže sudova na odustajanje od njihovog shvaćanja i sprječavanja produljenje postupka.

U pravnom poretku Unije odluke Suda su izvor prava. Pritom pored izreka presuda veliku važnost imaju često i veoma opširna obrazloženja presuda. U njima Sud, kao institucija Unije koja osigurava jedinstvenu primjenu i tumačenje prava Unije, pobliže iznosi argumente stranaka u sporu, stajališta intervenijenata u sporu (npr. institucija Unije ili država članica), ciljeve koji se određenom europskom pravnom normom žele postići, te utvrđuje sadržaj odnosne pravne norme. Tumačenje Suda postaje sastavnim dijelom pravnog pravila. Stoga kada nacionalni sud primjenjuje neku odredbu prava Unije, dužan ju je primjenjivati zajedno s tumačenjem koje joj je dao Sud. Riječ je o tzv. interpretativnim presudama Europskog suda koje ne predstavljaju individualno pravno pravilo, već opće pravno pravilo koje uvijek prati onu normu pozitivnog prava koja je protumačena tim pravnim pravilom. One se donose u tzv. prethodnom postupku o kojem je bilo detaljnije govora u prvome poglavlju ove knjige. Takve presude postaju sastavnim dijelom izvora prava Unije koje, kao pravo nadređeno nacionalnom pravu, moraju primjenjivati svi sudovi.³⁷ Svaki pojedinac u postupku pred nacionalnim sudovima može se pozvati na pravo Unije i praksu Suda. Nacionalni sudovi imaju obvezu, sukladno Ugovorima, primjenjivati ih. U suprotnom može doći do povrede prava Unije, što je jedna od pretpostavki da bi fizičke i pravne osobe mogle ostvariti naknadu štete.³⁸

³⁶ Vidi: Smerdel, op., cit., bilj. 7, str. 55.

³⁷ Vidi: Čapeta, T., Rodin, S., op.cit., bilj 10, str 272 i dr.

³⁸ Vidi: Ibid., str. 16

3. Ustroj izvršnih i upravnih tijela Unije

3.1. O (upravnim) institucijama Unije

Prema Ugovoru “Unija ima institucionalni okvir koji stremi promicanju njenih vrijednosti, ostvarivanju njenih ciljeva, služi njenim interesima kao i interesima njenih građana i država članica, te koji osigurava konzistentnost, djelotvornost i kontinuitet njenih politika i aktivnosti.”³⁹ U ostvarivanju ovih složenih zadaća ključnu ulogu imaju institucije Unije. Nakon Lisabonskog ugovora to su Europski parlament, Europsko vijeće, Vijeće, Europska komisija (u ovom tekstu Komisija), Sud Europske unije (u ovom tekstu Europski sud), Europska središnja banka, te Revizorski sud. No, pored institucija u pravnom sustavu Unije djeluju i brojna druga tijela, uredi i agencije. S obzirom na pravnu prirodu Unije, njene ciljeve, te ustrojstvo i ovlasti njenih institucija i tijela, nositelji izvršnih i upravnih poslove ne mogu se odrediti kao što se to čini u zakonodavstvu i stručnoj literaturi država članica.⁴⁰ Ne ulazeći ovdje u razmatranje zadaća i sastava svih institucija Unije, sasvim općenito može se reći da su zakonodavci Unije Europski parlament i Vijeće; da je temeljna zadaća Europskog vijeća kako to stoji u čl. 15. st. 1. Ugovora o Europskoj uniji “davanje Uniji poticaja potrebnog za njezin razvoj”; te “utvrđivanje općih političkih smjernica i prioriteta tog razvoja” i da ono nema izvršne funkcije, ali ni zakonodavne; da Europski sud obavlja pravosudne funkcije; te da Komisija obavlja, pored ostaloga, izvršne i upravne funkcije, s tim da određene izvršne funkcije ima i Vijeće.

U nastavku ćemo opisati Europsku Komisiju i Vijeće EU koje smatramo izvršnim institucijama Unije uz napomenu da stroga trodioba vlasti na razini EU ne postoji.

3.2. Europska Komisija

Komisija je “pokretačka snaga Unije”. Ona promiče opći interes Unije, ima zakonodavnu inicijativu, donosi delegirane i provedbene akte⁴¹, osigurava i nadzire primjenu prava Unije, sukladno Ugovorima obavlja koordinacijske, izvršne i upravljačke funkcije.⁴²

U postupku imenovanja Komisije kao kolektivnog tijela, najprije Europsko vijeće⁴³ kvalificiranom većinom predlaže Europskom parlamentu kandidata za predsjednika Komisije. Potom Europski parlament većinom glasova svojih članova bira odnosnog kandidata za predsjednika Komisije. Nakon toga Vijeće, zajedničkom suglasnošću s izabranim predsjednikom, na temelju prijedloga država članica te sukladno predvide-

39 Vidi: Čl. 13. st. 1. UFEU.

40 Tako i Aviani, op. cit., bilj.5, str. 244.

41 Vidi: o tome naprijed pod II.

42 Vidi: čl. 17. st. 1. UEU.

43 Europsko vijeće čine šefovi država ili vlada država članica zajedno s njegovim predsjednikom i predsjednikom Komisije. Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku sudjeluje u njegovu radu.

nim kriterijima koje moraju ispunjavati⁴⁴ predlaže članove Komisije. Zatim Europski parlament glasovanjem potvrđuje predsjednika, Visokog predstavnika za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i ostale članove Komisije kolektivno, kao tijelo. Na temelju takve potvrde Europsko vijeće imenuje Komisiju kvalificiranom većinom. Mandat Komisije traje pet godina.

Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku imenuje kvalificiranom većinom Europsko vijeće, uz suglasnost predsjednika Komisije. On vodi zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku Unije, te osigurava dosljednost vanjskog djelovanja Unije. U Komisiji je odgovoran za njezine obveze u vanjskim odnosima i za usklađivanje drugih aspekata vanjskog djelovanja Unije. On predsjedava sastancima Vijeća za vanjske poslove u sastavu ministara vanjskih poslova, te je jedan od potpredsjednika Komisije.⁴⁵ Na taj se način žele uskladiti stajališta Vijeća i Komisije u pitanjima vanjskog djelovanja Unije, a Visokom predstavniku omogućiti izvršavanje njegovih zadaća. Kao institucija Unije koja promiče njen opći interes, Komisija je u obavljanju svojih zadaća potpuno neovisna. Članovi Komisije ne smiju tražiti ni primati naputke od bilo koje vlade ili koje druge institucije, tijela, ureda ili pojedinaca. Oni se moraju suzdržavati od svakog djelovanja koje je nespojivo s njihovim dužnostima i zadaćama. No i države članice su dužne poštivati njihovu neovisnost i ne pokušavati na njih utjecati u obavljanju njihovih zadaća. Za trajanja mandata članovi Komisije ne smiju se baviti ni jednim drugim zanimanjem, ni plaćenim ni neplaćenim.⁴⁶

Iznimno važnu ulogu Komisija ima u postupku donošenja zakonodavnih i drugih akata Unije. Zakonodavni akti mogu se donijeti samo na temelju prijedloga Komisije, osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno. I ostali akti se donose na temelju prijedloga Komisije ako je to Ugovorima predviđeno. No i Europski parlament može zatražiti od Komisije da podnese odgovarajući prijedlog o pitanjima za koje smatra da ih je radi provedbe Ugovora potrebno odrediti aktom Unije. Ako Komisija ne podnese prijedlog, o razlozima je obvezna obavijestiti Europski parlament.⁴⁷

Kao što je već izneseno (naprijed pod II.) kada Komisija ima ovlast donositi opće akte radi provedbe zakonodavnih akata Unije (tzv. provedbeni opći akti) ona obavlja izvršnu funkciju u Uniji. U situaciji kada Komisija ima delegiranu ovlast, tada ona ima kvazi-zakonodavnu ulogu (tzv. delegirani akti).

Osim u slučaju zajedničke vanjske i sigurnosne politike i u drugim slučajevima predviđenim Ugovorima, Komisija predstavlja Uniju u vanjskim odnosima.⁴⁸

44 Kriteriji su državljanstvo države članice, opća sposobnost i europsko opredjeljenje, te neupitna neovisnost (čl. 17. st. 7. u vezi sa st. 3. i 5. Ugovora o Europskoj zajednici).

45 Vidi: Čl. 18. UEU

46 Vidi: Čl. 17. st. 3. UEU, čl. 245. UFEU.

47 Vidi: Čl. 17. st. 2. UEU čl. i UFEU.

48 Kada je riječ o pitanjima koja se odnose na njenu zajedničku i vanjsku politiku, Uniju prema vani predstavlja predsjednik Europskog vijeća, ne dovodeći u pitanje ovlasti Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. V. čl. 15. st. 6. UEU.

Pored svega navedenog, Komisija je najvažnije izvršno (upravno) tijelo u Uniji. Ona osigurava primjenu Ugovora i mjera koje na temelju njih donose institucije, nadzire primjenu prava Unije pod kontrolom Suda EU, izvršava proračun, obavlja izvršne i upravne poslove kako je predviđeno Ugovorima.

Kao “čuvar Ugovora” Komisija nadzire njihovu primjenu. Ako ocijeni da neka država članica nije ispunila određenu obvezu na temelju Ugovora, može protiv nje pokrenuti postupak zbog poverde prava EU, o čemu je također bilo više govora u prvome poglavlju ove knjige.

Komisija je kolektivno, kao tijelo, odgovorna Europskom parlamentu koji može odlučivati o nepovjerenju Komisiji.⁴⁹

3.3. Vijeće Europske unije

Vijeće, zajedno s Europskim parlamentom, obavlja zakonodavnu i proračunsku funkciju. Ono utvrđuje politiku Unije i ima koordinativnu funkciju.⁵⁰

Što se zakonodavne funkcije Vijeća tiče, u Ugovorima predviđenim slučajevima, na prijedlog Komisije, zakonodavne akte (uredbe, direktive i odluke) donose zajedno Europski parlament i Vijeće (tzv. redovni zakonodavni postupak⁵¹). U nekim područjima Vijeće samostalno donosi zakonodavne akte uz obvezu savjetovanja Europskog parlamenta ili zakonodavne akte samostalno donosi Europski parlament uz obvezu savjetovanja Vijeća (tzv. posebni zakonodavni postupci).

Među brojnim drugim poslovima koje prema Ugovorima obavlja Vijeće, koje ovdje ne razmatramo, posebno treba istaknuti njegove zadaće u području vanjskog djelovanja i sigurnosne politike. Vijeće oblikuje zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku i donosi odluke potrebne za njezino utvrđivanje i provedbu, suglasno općim smjernicama i strateškim odrednicama Europskog vijeća. Zajedno s Visokim predstavnikom Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku Vijeće osigurava jedinstvo, koherentnost i učinkovitost djelovanja Unije.⁵²

S obzirom na temu koju u ovom radu razmatramo, potrebno je istaknuti izvršne funkcije Vijeća. Vijeću (ili Komisiji) se pravno obvezujućim aktima Unije dodjeljuju provedbene ovlasti kada su potrebni jedinstveni uvjeti za primjenu tih akata, pod uvjetima i u slučajevima predviđenim Ugovorima.⁵³ Ovdje je riječ o provedbenim aktima Vijeća, a ne zakonodavnim aktima, što znači da se radi o izvršnoj funkciji Vijeća. No, u praksi, najčešće takvu ovlast ima Komisija.

49 Vidi: Čl. 17. st. 8. UEU.

50 Vidi: Čl. 16. st. 1. UEU.

51 Taj je postupak pobliže normiran u čl. 294. UFEU.

52 Vidi: Čl. 26. st. 2. UEU.

53 Vidi: čl. 291. st. 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Vijeće može zatražiti poništenje nekoga akta EU koji je donijela neka druga institucija, tijelo, ured ili agencija EU ako smatra da je takav akt nezakonit. Radi se o tzv. postupku za poništenje akta EU o kojem je bilo govora detaljno u prvome poglavlju knjige.

Vijeće se sastoji od po jednog predstavnika svake države članice na ministarskoj razini, koji je ovlašten preuzimati obveze u ime vlade svoje države članice. Ovisno o pitanjima o kojima Vijeće raspravlja, u sastav Vijeća ulaze ministri odgovarajućeg resora. Stoga postoji više saziva Vijeća, tako Vijeće za vanjske poslove, Vijeće za pravosuđe i unutar-nje poslove, Vijeće za opće poslove koje osigurava dosljednost u radu različitih sastava Vijeća, Vijeće za poljoprivredu i ribarstvo i dr. Dužnost predsjedanja sastavima Vijeća, osim u sastavu Vijeća za vanjske poslove kojemu uvijek predsjedava Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, ima država članica koja u tom razdoblju predsjedava Vijećem temeljem sustava rotacije. Vijeće obično donosi odluke glasovanjem kvalificirane većine. Kvalificirana većina postiže se tzv. "dvostrukom većinom": većina država članica glasuje za (55% država članica, najmanje 15 država) + 65% stanovništva Unije (najmanje 260 glasova od ukupno 352 glasa je za prijedlog). Odluke se također mogu donijeti običnom većinom ili jednoglasno.⁵⁴

Vijeće ima svoj upravni ustroj (v. dalje pod 4.), te ima kako ćemo vidjeti važnu ulogu u nastajanju europskih upravnih standarda.

54 Za utvrđivanje kvalificirane većine vidi: čl. 16. st. 4. Ugovora o Europskoj uniji.

4. Upravni ustroj Unije

4.1. O upravnom ustroju - općenito

Dok se zakonodavstvo EU donosi centralizirano, na EU razini ono se primjenjuje decentralizirano, od strane sudova i upravnih tijela država članica. S aspekta upravnog prava, pravo Unije primarno primjenjuju upravna tijela država članica, a ne upravne službe Unije. Možda je to razlog zbog kojeg se Ugovori ne bave upravnim ustrojem Unije. No prema čl. 298. st. 1. UFEU: “U obavljanju svojih zadaća institucije, tijela, uredi i agencije Unije imaju potporu otvorene, učinkovite i neovisne europske administracije”. Temeljem te odredbe, za obavljanje poslova koji su joj Ugovorima povjereni pored dužnosnika Unija mora imati i svoje upravne službenike i namještenike. Riječ je prije svega o službenicima koji su zaposleni u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije te su, kao takvi, djelatnici Unije, a ne država članica. Prema Ugovoru, Europski parlament i Vijeće uredbama, u redovnom zakonodavnom postupku i nakon savjetovanja s ostalim zainteresiranim institucijama, utvrđuje Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije i uvjete zaposlenja ostalih službenika Unije.⁵⁵ Službenici Unije se zapošljavaju i napreduju putem natječaja kojega priprema, objavljuje te utvrđuje listu kandidata Europski ured za odabir osoba (tzv. EPSO). Prema Protokolu (br. 7.) o povlasticama i imunitetima Europske unije “*Dužnosnicima i ostalim službenicima Unije priznaju se povlastice, imuniteti i olakšice isključivo u interesu Unije*”.⁵⁶ Službenici uživaju imunitet od sudskih postupaka za radnje koje poduzimaju u obnašanju službene dužnosti. Oslobođeni su od plaćanja nacionalnih poreza na plaće, nadnice i prihode koje im isplaćuje Unija. No taj su porez dužni plaćati u korist Unije. Uživaju jednake olakšice koje se uobičajeno dodjeljuju dužnosnicima međunarodnih organizacija veza- no uz monetarne ili devizne propise.⁵⁷

Radnopravni sporovi službenika Unije u nadležnosti su Službeničkog suda kao specijaliziranog suda.⁵⁸

4.2. Upravni ustroj Komisije

U skladu sa širokim nadležnostima i ulogom koja joj je Ugovorima dodijeljena, kao prije svega politička institucija, s izvršnom funkcijom, upravni ustroj Komisije je karakterističan po veoma razgranatosti, brojnoj i pobliže uređenoj upravnoj službi. Svakodnevni rad Komisije obavlja njezino osoblje te je on organiziran u odjele zvane **glavne uprave** (Directorates-General)⁵⁹, od kojih je svaka nadležna za određeno područje politike te **druge službe** (Services)⁶⁰, koje obavljaju različite poslove važne za

55 Vidi: Čl. 336. UFEU.

56 Vidi: Čl. 14. Protokola (br. 7.) o povlasticama i imunitetima Europske unije.

57 Za povlastice pobliže vidi: čl. 11. i 13. Protokola (br. 7.) o povlasticama i imunitetima Europske unije.

58 Taj sud će biti ukinut ako se usvoji prijedlog povećanja broja sudaca Općeg suda.

59 Vidi detaljnije na: http://ec.europa.eu/about/ds_hr.htm

60 Npr. Ured za borbu protiv prijevara (European Anti-Fraud Office), Pravna služba (Legal service), Izdavački ured (Publications Office) itd.

ostvarivanje zadaća Komisije. Jedna ili više općih uprava u pravilu djeluje u okviru odgovarajućeg resora člana Komisije. Odnosi su, kao i u svim drugim upravnim službama institucija Unije, hijerarhijski. Čelnik glavne uprave - glavni direktor (director general) odgovoran je za rad opće uprave odnosno službe resornom članu Komisije koji im daje naputke za rad.

Što se drugih službi Komisije tiče, osobito važne zadaće ima Glavno tajništvo (Secretariat General) – brine se o koordinaciji svih aktivnosti Komisije, obavlja unutarnji nadzor zakonitosti postupanja, te ostvaruje suradnju s drugim institucijama Unije. U skladu s navedenim nadležnostima, Glavno tajništvo se brine o provedbi Kodeksa dobrog upravnog ponašanja (engl. *Code of Good Administrative Behaviour*)⁶¹ donesenog od strane Komisije.

Pored navedenih upravnih službi, pri Komisiji djeluju brojni stručni i savjetodavni odbori koji se ustrojavaju po kriteriju stručnosti te ostvarivanju općih interesa u postupcima odlučivanja.

U vrijeme dovršetka rukopisa (prosinac 2015. godine) u službama Komisije je zaposleno 33197 službenika i namještenika, među kojima je i 788 ili 2,4% iz Republike Hrvatske.

4.3. Upravni ustroj Vijeća

Upravni ustroj Vijeća čine Glavno tajništvo Vijeća, Odbor stalnih predstavnika vlada država članica te radna tijela Odbora stalnih predstavnika vlada država članica.

Prema Ugovoru, Glavno tajništvo Vijeća pomaže u radu Vijeća. Za rad Glavnog tajništva odgovoran je Glavni tajnik kojeg imenuje Vijeće. Vijeće odlučuje i o ustroju Glavnog tajništva. Također prema Ugovoru, Glavno tajništvo Vijeća pomaže i Europskom vijeću.⁶² Glavno tajništvo ima opća ravnateljstva na čelu s općim ravnateljima i pravnu službu. Ono doprinosi djelovanju cijelog ustroja Vijeća. Pruža pomoć Vijeću u poslovima upravne prirode, kao što su organizacija i tehnička priprema sjednica Vijeća, Odbora stalnih predstavnika i drugih radnih tijela, izrada zapisnika sjednica, te pružanje pravne pomoći. Osigurava postojanost u radu predsjedništava s obzirom da se ona izmjenjuju svakih šest mjeseci, usklađuje djelovanje i odluke različitih saziva Vijeća, te omogućava međusobnu povezanost rada različitih radnih skupina. Često zatupa Vijeće, posebno pred Europskim sudom i odborima Europskog parlamenta.

Odbor stalnih predstavnika vlada država članica **tzv. COREPER** (franc. **COMITÉ DES REPRÉSENTANTS PERMANENTS**) čine, što proizlazi iz samog naziva Odbora, stalni predstavnici, po funkciji veleposlanici država članica u Uniji. Svaka država članica, naime, ima svoje stalno predstavništvo u Bruxellesu, na čelu kojeg je stalni predstavnik, a to je po položaju veleposlanik dotične države članice u Uniji. Budući da ministri država članica borave u sjedištu Unije samo povremeno, Odbor stalnih predstavnika

61 Dostupan na: http://ec.europa.eu/transparency/code/index_en.htm

62 Vidi: čl. 240. st. 2. i čl. 235. st. 4. UFEU

kao pomoćno tijelo, sastavljeno na razini nižoj od ministarske, osigurava stalnost rada Vijeća. Prema Ugovorima, Odbor stalnih predstavnika vlada država članica odgovoran je za pripremu rada Vijeća i za obavljanje zadataka koje mu Vijeće povjeri. On može donositi postupovne odluke u slučajevima predviđenim poslovnikom Vijeća.⁶³ Odbor stalnih predstavnika možemo smatrati dopunskim tijelom Vijeća ili kako se to u literaturi navodi “njegovom produljenom rukom”, ali i “nezamjenjivom vezom između uprava država članica i institucija Unije”.⁶⁴ Pitanja o kojima raspravlja i odlučuje Vijeće prethodno se razmatraju na sjednicama Odbora. Ukoliko postoji opća suglasnost Odbora o određenom pitanju, ono se uvrštava u tzv. “dio A dnevnog reda Vijeća”, a ako suglasnosti nema unosi se u tzv. “dio B dnevnog reda Vijeća”. O pitanjima uključenim pod “A dnevnog reda” Vijeće, razumije se, znatno brže i jednostavnije donosi odluke, većinom često i bez rasprave. Posebno treba istaknuti i pomoć koju Odbor pruža Vijeću u usaglašavanju stajališta o nekom pitanju s Komisijom.

Odbor stalnih predstavnika je osnovao brojne odbore i radne skupine koje mu pomažu u radu. Čine ih upravni službenici država članica zaposleni u Uniji ili u svojoj državi. U njihovom radu u pravilu sudjeluju i službenici Komisije. Djelatnost odbora i radnih skupina usmjerena je na uža stručna područja, s tim da ne donose odluke nego raspravlja o određenim pitanjima te svoja stajališta u formi izvješća dostavljaju Odboru. Stoga se može reći da je tu riječ o obliku mogućeg utjecaja upravnih tijela država članica na sadržaj odluka Odbora, a na taj način i Vijeća.

4.4. Upravni ustroj Europskog parlamenta

Upravni ustroj Europskog parlamenta čine njegovi stalni parlamentarni odbori koji su osnovani kako bi Parlament mogao izvršavati svoje zadaće. Odbori prethodno razmatraju akte iz nadležnosti Parlamenta, pripremaju nacрте propisa i odluka za raspravu i odlučivanje u Parlamentu, te izrađuju izvješća o različitim pitanjima iz područja koja pokrivaju. Svaki parlamentarni odbor ima predsjednika, ured i tajništvo. Kada je to potrebno, Europski parlament osniva i privremene odbore, pododbore i istražu odbore te određuje njihove zadatke.

Predsjedniku Europskog parlamenta, koji uz ostale obveze predstavlja Parlament i nadzire njegov unutarnji rad, pomažu u obavljanju njegovih dužnosti **Ured predsjednika i Savjet predsjednika**. Ured predsjednika Parlamenta čine predsjednik i potpredsjednici Parlamenta, te kvestori koji imaju ulogu savjetnika. Ured, pored obavljanja poslova koji se tiču sjednica Parlamenta i službeničkih pitanja, razmatra unutarnja financijska pitanja, te donosi prethodne verzije proračuna Parlamenta.

Savjet predsjednika Parlamenta čine predsjednik i potpredsjednici Parlamenta, predsjednici političkih parlamentarnih skupina, te dva nezavisna predstavnika koji nemaju pravo glasa. Savjet pomaže predsjedniku osobito u slučajevima kada je potrebno uskladiti različita stajališta, npr. u pogledu prijedloga dnevnog reda plenarnih sjednica

63 Vidi: Čl. 16. st. 7. Ugovora o Europskoj uniji i čl. 240. st. 1. UFEU.

64 Đerđa, D., op.cit., bilj. 4, str. 81., 82.

Parlamenta, rješavanju sukoba nadležnosti između odbora, pokretanja postupka pred Europskim sudom.

Glavno tajništvo Parlamenta se sastoji od Ureda glavnog tajnika, Pravne službe te općih ravnateljstava. Na čelu glavnog tajništva je glavni tajnik koji upravlja svim službama Parlamenta.

4.5. Agencije Unije

Agencije su tijela (različitih naziva) koja su strukturno izdvojena iz sustava državne uprave radi obavljanja javnih poslova⁶⁵ na državnoj razini, u kojima su zaposleni javni službenici i financiraju se uglavnom iz državnog proračuna te su podložna propisima javnog prava.⁶⁶ Agencije imaju stanovit stupanj autonomije, u pravilu i pravnu osobnost, ali uz odgovornost osnivača. Odlikuju se specijalizacijom i stručnošću što im daje dodatni legitimitet. Često imaju tzv. regulacijske ovlasti koje se sastoje u donošenju općeobvezujućih pravila unutar granica koju su im postavljene osnivačkim aktom⁶⁷ i od reguliranja ponašanja u pojedinačnim slučajevima, tj. rješavanja pojedinačnih slučajeva (tzv. adjudikacija), zatim ovlast provođenja nadzora, primjene sankcija i dr.

Agencije se temelje na ideji “povlačenja države” delegiranjem ovlasti pravne regulacije javnih ovlasti na nezavisna regulacijska tijela.⁶⁸ Riječ je o tzv. agencifikaciji u korist koje se navode brojni razlozi. Smatra se da neovisne agencije imaju prednost pred tradicionalnim upravnim tijelima jer se ostvaruje depolitizacija i onemogućivanje političkog utjecaja na odvijanje gospodarskog ili monetarnog života, zaštita okoliša, zaštita potrošača, različite komunalne i društvene službe itd. Jača uloga profesionalizma i profesionalnih standarda, a na taj način i kvaliteta, pouzdanost i dostupnost javnih usluga. Zatim se ostvaruje prikladnija i preciznija regulacija javnih službi, te čvršći nadzor i pouzdanija pravna zaštita korisnika i potrošača na tržištu. Najzad, sprječava se stvaranje monopola i povećava se povjerenje građana u obavljanje javnih poslova.⁶⁹ Postoje i protivnici stvaranja sve većeg broja takvih nezavisnih regulatora. Tako Smerdel navodi: *“Riječ je o potpuno novim institucijama koje su s ustavnog stajališta mali monstrumi. Objedinjuju kvazi-regulatornu ulogu, primjenjuju propise i presuđuju”*.⁷⁰ Isti dalje naglašava *“one su ovlaštene donositi propise kao nezavisan zakonodavac koji nije pod nadzorom, a to može u kratkom roku rezultirati takvom hiperprodukcijom propisa*

65 Javni poslovi se tradicionalno smatraju javnim službama, tj. službama od općeg interesa.

66 Vidi: Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V., Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi) nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma, Hrvatska javna uprava, br. 3/08., str. 661.

67 Prema Pusiću, društvena regulacija je «djelatnost sistemskog legitimnog utjecaja na ponašanje ljudi prema prethodno postavljenim kriterijima». Vidi: Pusić, E., Društvena regulacija, 1989., str. 149.

68 Regulacijske agencije su nastale po uzoru na slična tijela u SAD-u. Prva američka agencija, smatra se, je Interstate Commerce Commission nastala 1887. godine izdvajanjem poslova međunarodnog prometa željeznicom, cestama i rijekama iz ministarstva unutarnjih poslova.

69 Vidi: Koprić, Musa, Đulabić, op. cit., bilj. 66, str. 666., 667.

70 Vidi članak u Poslovni dnevnik, od 14. ožujka 2006., dostupan na <http://www.poslovni.hr/hrvatska/smerdel-u-hrvatskoj-su-regulatorne-agencije-u-funkciji-interesa-kompanija-7937>

sa zakonskom snagom prema kojima će zakonodavni stampedo koji provodi Sabor biti ravan nuli".⁷¹

Danas u Uniji postoji preko 40 agencija Unije različitih naziva (agencije, zaklade, uredi, centri). Povjereni su im mnogobrojni upravni poslovi što rasterećuje Komisiju i pruža joj mogućnost da se u većoj mjeri posveti politikama Unije.

Važno je naglasiti da agencije Unije nemaju ovlast donositi opća pravila (tzv. rule making), što se razlikuje od onoga gore rečenoga. To proizlazi iz Ugovora jer oni ne predviđaju takvu ovlast agencija, ali i iz tumačenja Ugovora koje je dao Sud EU. Sud je, naime, u predmetu Meroni iz 1958., koje je ponovljeno kasnije i drugim predmetima, zauzeo stajalište da Komisija može delegirati zadatke administrativnim agencijama, ali je ta delegacija ograničena sljedećim uvjetima: ona se mora odnositi na vlastite ovlasti Komisije; mora biti ograničena samo na pripremu i izvršenje egzekutivnih akata; ne može uključivati široku političku diskreciju; Komisija mora zadržati nadzor delegiranih ovlasti i odgovorna je za njih; ta delegacija ne smije utjecati na ravnotežu između institucija.⁷²

Unatoč ograničenih mogućnosti delegiranja ovlasti agencijama, njihova je stvarna uloga često veoma značajna. Naime, u pravilu, stručnu i znanstvenu podlogu Komisiji za izradu prijedloga propisa dostavljaju agencije, koje na taj način ostvaruju snažan utjecaj u političkom i zakonodavnom procesu. Komisija je formalno nositelj prijedloga, ali je glavni sudionik agencija (kao što je npr. Europska agencija za lijekove).

Agencije se osnivaju sekundarnim pravom Unije. Osnivačkim aktom određena je i djelatnost agencije. Prema djelatnostima (funkcijama) koje obavljaju postoje tri vrste agencija, i to: (1) Agencije koje doprinose funkcioniranju unutarnjeg tržišta i obavljaju regulacijsku funkciju donošenjem odluka u pojedinačnim slučajevima (tzv. adjudikacija). Tu spadaju npr. Ured za usklađivanje na unutarnjem tržištu, Europska agencija za lijekove, Europska agencija za kemikalije; (2) Agencije kojima je djelatnost prikupljanje i sređivanje, te pružanje usporednih informacija na nekom području, a koje to čine uz pomoće mreže nacionalnih agencija. To su npr. Europska agencija za zaštitu okoliša, Europski nadzorni centar za narkotike i opojne droge; te (3) Agencije koje promiču socijalni dijalog i suradnju, kao npr. Europski centar za razvoj stručnog osposobljavanja, Europska zaklada za poboljšanje radnih i životnih uvjeta.⁷³

Iako postoje različite vrste agencija, njihov je ustroj sličan. Imaju upravni odbor sastavljen od predstavnika država članica i Komisije, te nekih drugih tijela ili entiteta. Upravni odbor donosi program rada, utvrđuje izvore financiranja, te određuje ciljeve i smjernice rada. Izvršnog direktora imenuje upravni odbor i on je odgovoran za rad agencije i provedbu njezinog programa. Agencije imaju i jedan ili više odbora (tehnič-

⁷¹ Ibid.

⁷² Vidi predmet: Meroni/Co. Industrie Metallurgiche, S.p.A. v. High Authority of the C-9 / 56, EU:C: 1958: 7

⁷³ Postoji i drugačija podjela agencija na: decentralizirane agencije, agencije u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike te izvršne agencije. Više na: http://europa.eu/about-eu/agencies/index_hr.htm

kih ili znanstvenih) koji čine stručnjaci. Nadzor nad radom agencije obavlja Komisija, ombudsmeni i Sud EU.

Agencije se uglavnom financiraju iz proračuna Unije, a neke ostvaruju i vlastite prihode.

Pored tzv. **neovisnih agencija** o kojima je dosad bilo govora i koje, kao što smo vidjeli, nisu osnovane Ugovorima već sekundarnim pravom, Unija ima i **tzv. izvršne agencije**, te **ostale agencije**. Izvršne agencije osniva Komisija odlukom kojom im određuje i cilj – obavljanje određenih izvršnih poslova za Uniju (npr. Izvršna agencija za istraživanje, Prevoditeljski centar). Ostale agencije osniva Vijeće i za svoj su rad odgovorne Vijeću. One djeluju u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike (Europska obrambena agencija, Europski institut za sigurnosne studije, te Europski satelitski centar), kao i u području slobode, sigurnosti i pravde (Europska jedinica za pravosudnu suradnju te Europski policijski ured).

5. Europski upravni standardi u izvršenju prava EU u državama članicama

Prema načelu (općem pravnom pravilu) jedinstvenog važenja i primjene prava Unije ono mora na cijelom području Unije odnosno na području svih država članica jedinstveno vrijediti i primjenjivati se na isti način. To je osnovni preduvjet za ostvarivanje ciljeva i zadaća Unije. Pravo Unije mora na području svih država članica jednako vrijediti i primjenjivati se, neovisno o tome u čijoj je nadležnosti njegova primjena i o kojem rangu norme je riječ.⁷⁴ Stoga veliko značenje imaju tijela koja primjenjuju pravo Unije, odnosno obavljaju izvršne i upravne poslove.

Iz naših dosadašnjih izlaganja smo saznali da Komisija, kao prvenstveno politička institucija Unije, ima u manjoj mjeri i izvršnu funkciju. Vidjeli smo da Unija ima upravne službenike koji su zaposlenici njezinih institucija, tijela, ureda i agencija, s tim da posebno razgranatu mrežu upravnih službi ima Komisija. Izložili smo da postoje agencije koje, sukladno funkcijama koje su im osnivačkim aktom određene, doprinose funkcioniranju unutarnjeg tržišta i donošenjem odluka u pojedinačnim slučajevima (tzv. adjudikacija), kao i da Komisija odlukom osniva tzv. izvršne agencije radi obavljanja određenih izvršnih poslova.

Prema iznesenom, upravne službe, agencije i druga slična tijela Unije u današnje vrijeme imaju i provedbenu ulogu.

No, ideja o “izvršnom federalizmu”, suglasno kojoj akte Unije u pravilu izvršavaju javne službe država članica, osim ako je to povjereno tijelima Unije, ostvaruje se i danas.⁷⁵ Važnost toga pitanja, kako to naglašava nizozemska autorica Maartje Verhoeven, ne smije se podcijeniti, jer se primjena prava Unije prvenstveno odvija u nacionalnim upravnim odlukama, od kojih vrlo mali broj završava u sudskim postupcima. Dakle, djelotvornost prava Unije u praksi u velikoj mjeri ovisi o njegovoj primjeni od strane nacionalnih upravnih tijela.⁷⁶

Ali, jedinstvena i djelotvorna primjena prava Unije na cijelom njezinom području pretpostavlja, pored ostaloga, i odgovarajući sustav javne uprave država članica. Iz naših prethodnih izlaganja o nadležnostima Unije vidljivo je da ona nema ovlast kreirati model uređenja javne uprave i zahtijevati da ga države članice primijene. Treba reći da ni *acquis communautaire* Unije ne sadrži izričita pravila o organiziranju javnih uprava zemalja članica. Ili, drugim riječima, ne postoje gotova europska rješenja o tome kako dosegnuti modernu i uspješnu javnu upravu. Načelo administrativne autonomije država članica prihvaćeno je odredbom čl. 291. st. 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije u kojem stoji: «Države članice donose sve mjere nacionalnog prava potrebne za

⁷⁴ Vidi: Josipović, T., op. cit., bilj. 30, str. 53., 54.

⁷⁵ Usp. Koprić, Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima, Godišnjak Akademije pravni znanosti Hrvatske, br. 1/14., str. 18.

⁷⁶ Vidi: Verhoeven, M., *The Constanzo Obligation, The Obligations of National Administrative Authorities in the Case of Incompatibility between National Law and European Law*, 2011. str. 47.

provedbu pravno obvezujućih akata Unije». Ovdje je riječ o «implementacijskom deficitu» (Koprić) stoga što Unija nema ovlast organizirati javnu upravu država članica, iako te javne uprave provode njene obvezujuće pravne akte, uz zahtjev da ta provedba bude usklađena i učinkovita.

Spomenuti deficit nastoji se otkloniti ili ublažiti na način predviđen u člancima 197. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Prema odredbi čl. 197., koja ima naziv «Administrativna suradnja», učinkovita provedba prava Unije od strane država članica, koja je bitna za pravilno funkcioniranje Unije, smatra se pitanjem od zajedničkog interesa. Unija može poduprijeti napore koje države članice ulažu kako bi poboljšale svoju administrativnu sposobnost za provedbu prava Unije. Takvo djelovanje može uključivati olakšavanje razmjene informacija i javnih službenika kao i podupiranje programa osposobljavanja. Nijedna država članica nije obvezna koristiti se tom potporom. Europski parlament i Vijeće, odlučujući uredbama u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, u tu svrhu utvrđuju potrebne mjere, pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje zakona i drugih propisa država članica. Odredbom o kojoj je ovdje je riječ pruža se mogućnost jačanja upravnih kapaciteta nacionalne javne uprave, tj. poboljšanja njezine sposobnosti provođenja prava Unije.

Prema čl. 291. st. 2. i 3. kada su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije, tim se aktima provedbene ovlasti dodjeljuju Komisiji ili Vijeću u posebnim valjano utemeljenim slučajevima i slučajevima iz čl. 24. i 26. Ugovora o Europskoj uniji.⁷⁷ Za te potrebe Europski parlament i Vijeće uredbama, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, unaprijed utvrđuju pravila i opća načela za mehanizme kojima države članice nadziru izvršenje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji.

Pravo Unije je, dakle, prihvatilo načelo administrativne autonomije država članica, te stoga Unija nema ovlast kreirati uređenje javnih uprava zemalja članica. No tim je istim pravom određeno da se «učinkovita provedba prava Unije od strane država članica... smatra pitanjem od zajedničkog interesa». Teorija upravnog prava govori o «implementacijskom deficitu», koji se nastoji ublažiti odredbama prava Unije koje normiraju administrativnu suradnju sa svrhom jačanja sposobnosti nacionalnih javnih uprava za učinkovitu i usklađenu primjenu pravnih akata Unije.

Ugovorom predviđena administrativna suradnja ostvarena je do danas različitim oblicima suradnje koji čine «europsku integriranu upravu» (Europe's integrated administration) koja se temelji na upravnim mrežama u kojima pored vertikalne suradnje Komisija – agencije Unije – nacionalne agencije, postoje i različiti oblici horizontalne suradnje među nacionalnim agencijama i drugim akterima. Po koordinativnim mehanizmima te se mreže razlikuju kao mreže informiranja, planiranja i provedbe.⁷⁸ Na taj način javne uprave zemalja članica postaju funkcionalno, ali ne i ustrojbeno i hijerarhijski, dio europske uprave. Na taj se način glede javnih uprava ostvaruje «europizaci-

77 Spomenuti članci odnose se na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku.

78 Vidi: Koprić, koji se poziva na Hofmanna i Türka, o.c., str. 18.

ja kao učinak” a ne “europeizacija kao homogenost”.⁷⁹

Pored spomenute upravne suradnje, postoje i drugi europski upravni standardi.

Važan upravni standard su tzv. upravni kapaciteti Unije koje je Komisija definirala kao standarde procjene za istočnoeuropske države.⁸⁰ Pod upravnim kapacitetima Unije podrazumijeva se sposobnost javne uprave određene države da:

- 1) sudjeluje u oblikovanju i provedbi europske javne politike
- 2) provodi europsku pravnu stečevinu (*acquis communautaire*) te
- 3) da usvoji određene standarde koji se uglavnom odnose na službenički sustav, sasvim određeni način njegove pravne regulacije, te politiku upravnog osoblja, tako da se:

- status javnih službenika uredi posebnim zakonom i to na način koji je različit od statusa drugih zaposlenika

- oblikuje karijerni službenički sustav (sustav karifikacije službenika i automatskog napredovanja, te određivanja plaće prema stupnju razvrstavanja samog službenika)

- služba za državu depolitizira i osigurava političku neutralnost službenika i javne uprave u cjelini

- osiguraju plaće službenika usporedive s plaćama u privatnom sektoru

- ustroji posebni sustav osposobljavanja javnih službenika.⁸¹

Kako su sve države članice EU ujedno i članice Vijeća Europe, relevantni su i standardi sadržani u odredbi čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija) kojom je zajamčeno pravo na pravičan postupak, te u odredbi čl. 41. Povelje temeljnih prava Unije, kojom je predviđeno pravo na dobru upravu (*right to good administration*).

Načela i pravila dobrog upravljanja sadržana su u Preporuci Vijeća Europe o dobrom upravljanju iz 2007. godine. Načela i pravila formulirana su i u Europskom kodeksu dobrog upravnog postupanja. Ona su ujedno i kriterij po kojem se ocjenjuje poštivanje standarda dobre uprave. Kodeks je usvojio Europski parlament 2001. godine, istodobno s rezolucijom kojim poziva Ombudsmana da prema načelima i pravilima sadržanim u Kodeksu u konkretnom slučaju prosuđuje je li uprava dobra ili je loša.

⁷⁹ Koprić, I., (op. cit., bilj. 75, str. 21.) smatra da zasad nema ni potreba ni mogućnosti da se postigne «europeizacija kao homogenost».

⁸⁰ Odredila ih je Komisija u mišljenjima iz 1997. godine.

⁸¹ Poblježe o upravnim kapacitetima Unije vidi: Koprić, I., Europski upravni prostor – ispunjavanje europskih standarda u državama članicama i kandidatima, u knjizi Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012., str. 167. – 171.

Standardi dobre uprave svode se, ponajviše na određena načela europske javne uprave. To su sljedeća načela:

a) **Vladavina prava** (Rule of Law) znači postupanje prema pravu, odnosno zakonu, s tim da podrazumijeva i određene zahtjeve koji se tiču sadržaja Ustava. Značajna je za djelovanje uprave jer isključuje arbitrarno odlučivanje, a zahtijeva dosljedno ostvarivanje zakonitosti, diobu vlasti, pravično i nepristrano upravno postupanje, sudski nadzor uprave i dr.

b) **Zakonitost** znači da se djelatnost uprave mora obavljati na temelju i u skladu s pravom, pravnim propisima; ono traži pravnost upravnog djelovanja, obuhvaćenost uprave pravom.

c) **Razmjernost** znači da svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

d) **Legitimna očekivanja** znače da zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. One moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje.

e) **Pouzdanost i predvidljivost**. Pouzdanost znači odsutnost arbitrarnosti u djelovanju javne uprave, što se postiže poštivanjem temeljnog načela pravne države (Rechtsstaat) – djelovanje putem prava i u skladu s pravom. Predviđenost znači da se unaprijed može ocijeniti kakva će biti odluka upravnog tijela. Predvidljivo, sigurno i jasno upravno ozračje posebno cijene strani, ali i domaći ulagači. Za primjenu ovih načela potreban je brz upravni postupak i profesionalnost upravnih službenika, koja se postiže odgovarajućim sustavom regrutiranja i napredovanja, te korektnim materijalnim nagrađivanjem.

f) **Otvorenost i transparentnost**. Otvorenost znači da moraju postojati uvjeti za nadziranje javne uprave izvana, a transparentnost da uprava sama po sebi mora biti «prozirna» za mogućnost kontroliranja. Na taj se način štiti javni interes jer se smanjuje mogućnost donošenja loših odluka, mita i korupcije, ali se zaštićuje i interes građana jer se otvara mogućnost osporavanja upravnih odluka.

g) **Odgovornost**. Odgovornost znači: prvo, da uprava mora odgovorno donositi svoje odluke i biti sposobna obrazložiti ih, te drugo, da uprava mora odgovarati za svoje odluke, za etičnost svoga rada. Riječ je o odgovornosti glede konkretnih odluka i djelovanja upravnih službenika. Nadzor nad radom uprave može biti unutarnji, interni (tzv. interne kontrole) i vanjski (putem tužiteljstva, suda, ombudsmana i parlamenta).

h) **Učinkovitost i djelotvornost**. Ovdje se ne radi o sinonimima. Učinkovitost, naime, znači «dobar omjer između korištenih sredstava i postignutih rezultata», a dje-

lotvornost znači «sposobnost javne uprave da postigne ciljeve i nađe rješenja za pitanja od javnog interesa». Načelo učinkovitosti ostvaruje se sve širom praksom ugovaranja, koncesioniranja i delegiranja javnih usluga privatnim tvrtkama (ceste, luke, telefonija, otpad i dr.), kao i izlaskom nekih javnih službi na tržište te na taj način u konkurenciju s privatnim sektorom.

Postoje, međutim, i neka druga načela koja su prihvaćena u svakoj demokratskoj javnoj upravi, a odnose se na javne službenike, te na kvalitetu propisa i postupaka.

Načela koja se odnose posebno na javne službenike su sljedeća:

a) **Nepristranost.** Ovo načelo ima dva aspekta. Prvi je da vjerski i svjetonazorski pogledi nositelja javnih ovlasti, te njihove društvene veze, osobni i obiteljski interesi ne smiju utjecati na sadržaj upravnih odluka i propisa u tom smislu da budu pristrani. Drugi aspekt nepristranosti je intelektualna neovisnost nositelja javne ovlasti u odnosu prema nadređenima. On ima pravo odbiti izvršiti nalog nadređenog službenika koji je očito nezakonit ili bi se njegovim izvršenjem počinilo kažnjivo djelo.

b) **Lojalnost.** Ovo načelo zahtijeva: prvo, da je predlagatelj dužan nadređenim službenicima kad god je to moguće ponuditi više različitih rješenja i ukazati na posljedice tih rješenja; te drugo, da nalozi podređenim službenicima moraju biti jasni i nedvosmisleni, s točno određenim mandatom (ovlaštenjem) i sredstvima koja treba koristiti.

c) **Materijalna nezainteresiranost.** Ovo se načelo manifestira kao odsutnost korupcije od strane upravnih službenika, te odsutnost kumuliranja javne službe i privatne djelatnosti koje dovodi do sukoba javnog i privatnog interesa.

d) **Diskrecija i suzdržanost.** Riječ je o načelu koje traži da se službenik javne uprave suzdrži od komentiranja svog profesionalnoga rada i iznošenja činjenica iz privatne sfere korisnika javnih usluga.

6. Europski upravni postupak

6.1. Europski upravni postupak - uvodne napomene

Unatoč posljednjih godina značajnom širenju ovlasti Unije te stoga i sve šireg kruga njezinih materijalno upravnih propisa, europski "zakonik" o upravnom postupku koji bi se primjenjivao u svim postupcima u kojima se materijalni propisi primjenjuju u konkretnim upravnim stvarima, osim ako za postupanje u nekom području ne postoje drukčija pravila, još uvijek ne postoji.⁸² To znači da obrada teme o upravnim postupcima u europskom pravu uključuje mukotrpan posao pronalaženja i tumačenja upravno postupovnih propisa u primarnom i sve brojnijem sekundarnom pravu Unije, te izučavanje prakse Suda EU-a, ali i Europskog suda za ljudska prava koja se tiče upravnog postupanja. To je, vjerojatno, jedan od razloga veoma oskudne literature, domaće i strane, posvećene upravnim postupcima u europskom pravu.⁸³

U tekstu koji slijedi razmotrit ćemo odredbe primarnog prava Unije koje su relevantne za upravno postupanje u Uniji, prikazati takve odredbe sadržane u sekundarnom pravu Unije, ukazati na pravila upravnog postupka koja proizlaze iz prakse Suda EU, te na kraju navesti pojedina pravila upravnog postupka koja donose pravni instrumenti Vijeća Europe.

6.2. Pravila upravnog postupanja u primarnom i sekundarnom pravu Unije

6.2.1. Pravila upravnog postupanja u primarnom pravu Unije

Što se **primarnog prava Unije** tiče, relevantne odredbe za upravno postupanje sadržane su u Ugovorima.

Prema Ugovoru o Europskoj uniji (UEU) to su sljedeće odredbe:

- **Odredbe čl. 5. st. 3. i 4.** u kojima su normirana načela supsidijarnosti i razmjernosti (proporcionalnosti) koja se, dakako, ostvaruju i u upravnim postupcima.

- **Odredba čl. 6. st. 1.** kojom Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom temeljnih prava Unije, koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori. Povelja je posebno važna za upravni postupak jer u čl. 41. utvrđuje «pravo na dobru upravu».⁸⁴ Za upravni postupak relevantne su i odredbe čl. 42. i 47. Povelje kojima je propisano pravo

82 I pored nastojanja kodifikacije upravnog postupka Unije. Vidi o tome pobježe: Đerđa, D., Pravila upravnog postupka u europskom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1/2012., str. 124. – 126.

83 U domaćoj literaturi europskim upravnim postupcima bavi se Đerđa, D., vidi njegov rad cit. u bilj 82., str. 109. – 144. Za noviju stranu literaturu vidi: Harlow and Rawlings, Process and Procedure in EU Administration, Oxford and Portland, Oregon, 2014.

84 Odredbe čl. 41. Povelje temeljnih prava Unije su, prema nekim autorima, tek ograničen i preuzak pokušaj određivanja «dobre uprave». U njima se samo ponavlja ono što je već sadržano u drugim izvorima prava Unije. Vidi pobježe Harlow i Rawlings, op. cit., bilj. 144, str. 87. – 89.

na pristup ispravama te pravo na učinkovito pravno sredstvo i pravičan spor.

- **Odredbe čl. 6. st. 2. i 3.** prema kojima Unija pristupa Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje Konvencija), a temeljna prava kako su zajamčena Konvencijom i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama sačinjavaju opća načela prava Unije. Treba istaknuti da Unija još nije članica Konvencije i nije izvjesno hoće li to uskoro postati imajući u vidu negativno mišljenje Suda od 18. prosinca 2014.⁸⁵

- **Jamstvo «pravičnog» postupka iz čl. 6. Konvencije** (koja je samo posredni izvor prava Unije) odnosi se i na upravni postupak. Ono znači da se postupak mora provesti prema određenim pravnim standardima uspostavljenim ustavom i zakonima, u kojem će slučaju zakonske posljedice biti izvjesne i primjerene normativnim očekivanjima⁸⁶ onih na koje se zakon primjenjuje.

Odredba čl. 9. UEU iz koje proizlazi da institucije, tijela, uredi i agencije Unije u provođenju europskih upravnih postupaka moraju poštivati načelo jednakosti građana Unije⁸⁷ i posvećivati im jednaku pozornost.

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU) također donosi odredbe koje su relevantne za upravno postupanje u Uniji. To su sljedeće odredbe:

Odredba čl. 10. sadrži opće pravilo o zabrani diskriminacije na temelju spola, rase, etničkog podrijetla, religije ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije koja se, dakako, mora ostvarivati u europskim upravnim postupcima.

Odredba čl. 8. odnosi se posebno na uklanjanje nejednakosti i promicanje ravnopravnosti između muškaraca i žena.

Odredba čl. 18. st. 1. posebno je važna za upravne postupke jer zabranjuje diskriminaciju na temelju državljanstva. Na jednakom postupanju prema svim građanima Unije temelji se funkcioniranje jedinstvenog zajedničkog tržišta, ali i ostvarivanje svih politika Unije i, uopće, svih njezinih ciljeva.⁸⁸ Diskriminacija na temelju državljanstva može biti formalna (izravna) i/ili materijalna (neizravna). Formalna, izravna diskriminacija postoji kada se zakonom ili drugim pravnim propisom za državljane drugih država članica izričito predviđa da za ostvarivanje nekog prava moraju ispunjavati dodatne uvjete koji ne važe za domaće državljane, ili su im postavljena ograničenja koja se na domaće državljane ne odnose, ili prema domaćem pravu državljani drugih dr-

⁸⁵ Vidi: Mišljenje 2/13 Suda od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2454.

⁸⁶ Normativno očekivanje je, prema Pusiću, općenito, kod neodređenog kruga članova zajednice, stabilizirano očekivanje da će se ponašanje generalnog, ne konkretiziranog, kruga adresata odvijati prema zahtjevu pravne norme. Usp. Pusić, E., Društvena regulacija, Zagreb, 1989., str. 237. i d.

⁸⁷ Prema čl. 9. UEU čl. 20. st. 1. UFEU svaki državljanin države članice građanin je Unije. Građanstvo Unije dodaje se nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga.

⁸⁸ Vidi: Schwartz, J., EU – Komentar, Baden-Baden, 2000., str. 328.

žava uopće ne mogu ostvarivati određeno pravo koje domaći državljani mogu postići. O materijalnoj, neizravnoj diskriminaciji radi se kada se za ostvarivanje nekog prava predviđaju uvjeti koje državljani drugih država članica ne mogu ili teže mogu ostvariti nego domaći državljani (npr. zahtijeva se određeno vrijeme boravka u odnosnoj državi, ili se mora znati jezik te države). Zabrana diskriminacije najčešće dolazi do izražaja kod primjene pojedinih propisa, odnosno kad državljanin jedne države članice želi u drugoj državi članici ostvariti ili zaštititi neko svoje pravo. Ona se odnosi kako na fizičke osobe – državljane država članica, tako i na pravne osobe neke od država članica. Zabranu diskriminacije moraju poštivati institucije i tijela Unije te sve institucije i tijela država članica, što znači i izvršna i upravna tijela.⁸⁹

- **Odredba čl. 15. st. 1.** koja propisuje da radi promicanja dobrog upravljanja i osiguranja sudjelovanja civilnog društva, institucije, tijela, uredi i agencije Unije u obavljanju svojih djelatnosti trebaju koliko je god to moguće poštivati načelo otvorenosti djelovanja.

- **Odredba čl. 15. st. 3.** koja određuje da svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili sjedištem u nekoj državi članici ima pravo pristupa dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije neovisno o njihovom mediju, podložno načelima i uvjetima koji se predviđaju u skladu s ovom odredbom.

- **Odredba čl. 296. st. 2.** prema kojoj se u pravnim aktima Unije, pa tako i u upravnim odlukama, moraju navesti razlozi na kojima se ti akti temelje te se u njima mora uputiti na sve prijedloge, inicijative, preporuke, zahtjeve ili mišljenja koja predviđaju Ugovori.

6.2.2. Pravila upravnog postupanja u sekundarnom pravu Unije

Pravila koja normiraju upravni postupak donose, naravno, uredbe i direktive kao izvori sekundarnog prava Unije. One, međutim, sadrže pravila koja se primjenjuju u posebnim upravnim područjima i pritom uređuju samo neka postupovna pitanja u tim područjima. Drukčije, zapravo, i ne može biti jer se tzv. opći upravni postupak, koji se u pravilu primjenjuje u svim upravnim područjima, normira posebnim zakonodavnim aktom, a ne uredbama i direktivama. Sukladno navedenom, npr., Uredba Vijeća (EEZ-a) br. 2309/93 iz 1993.,⁹⁰ kojom se utvrđuju postupci Zajednice za odobravanje i nadzor lijekova za ljudsku i veterinarsku uporabu i kojom se osniva Europska agencija za ocjenu medicinskih proizvoda propisuje pretpostavke za izdavanje lijekova o kojima je ovdje riječ, te neka pitanja postupka u odnosnom posebnom upravnom području (tko ima legitimaciju za podnošenje zahtjeva za izdavanje odobrenja, sadržaj zahtjeva, nadležnost za izdavanje odobrenja, obvezu pribavljanja u postupku mišljenja od nadležnog tijela, pravo na pravni lijek i tijelo koje odlučuje o podnesenom pravnom lijeku). Na sličan način i neke druge uredbe rješavaju tek pojedina pitanja upravnog

89 Usp. Shcwartze, J., op.cit., bilj. 88, str. 334., 335., Josipović, T., op.cit., bilj. 30, str. 45., 46.

90 Uredba Vijeća (EEZ) br. 2309/93 od 22. srpnja 1993. o utvrđivanju postupaka Zajednice za odobravanje i nadzor lijekova za ljudsku i veterinarsku primjenu i o osnivanju Europske agencije za ocjenu lijekova (SL L 214, 24 8.1993., str. 1). Ova Uredba je zadnje izmijenjena Uredbom (EZ) br. 807/2003 (SL L 122, 16.5.2003., str. 36).

postupka u odnosnom posebnom upravnom području.

Postoji, međutim, i manji broj uredbi koje uređuju neko pitanje upravnog postupka, ali se to uređenje primjenjuje u postupcima u svim upravnim područjima. U tu kategoriju spada primjerice Uredba br. 1. iz 1958. godine o određivanju jezika koji se upotrebljava u Europskoj ekonomskoj zajednici.⁹¹ Ona propisuje da pojedinačna odluka koja ima učinak na tijela država članica ili privatne osobe mora biti napisana na jeziku države članice kojoj pripada tijelo ili osobe kojoj je akt upravljen. Primjenu u svim upravnim postupcima ima i Uredba br. 1182/71. iz 1971. godine⁹² o utvrđivanju pravila koja se primjenjuju za razdoblja, dane i vremenska ograničenja. Ona određuje računanje vremena u pravu Unije, što važi i za računanje rokova u svakom postupku, kao i za stupanje određenog akta na pravnu snagu.

Najzad, neke uredbe prava Unije, čija postupovna pravila vrijede u nekom posebnom upravnom području, u praksi institucija i tijela Unije dobivaju veću obuhvatnost. Neka postupovna pravila tih uredbi primjenjuju se, naime, i u drugim posebnim upravnim područjima te na taj način, može se reći, postaju pravila općeg upravnog postupka u Uniji. Tako pravila Uredbe br. 17. : Prva Uredba kojom se primjenjuju članci 85. i 86. Ugovora, koja normiraju opoziv upravnog akta kojim je stranaka stekla neko pravo u području tržišnog natjecanja, analogno se primjenjuju i u drugim upravnim područjima. Ili pravila Uredbe Komisije br. 99/63 (EEZ-a) od 25. srpnja 1963.⁹³ o saslušanju propisanom člankom 19(1) i (2) Uredbe Vijeća br. 17.,⁹⁴ koja vrijede za saslušanje osoba protiv kojih se vodi istražni postupak zbog povreda tržišnog natjecanja i saslušanje trećih osoba u ovim postupcima, primjenjuju se i u drugim područjima prigodom saslušanja stranaka i trećih osoba.⁹⁵

6.2.3. Pravila upravnog postupka u presudama Suda EU

U izlaganjima naprijed smo istaknuli da su presude Suda EU-a u pravnom sustavu Unije izvor prava. U njima su, prije svega ostaloga, definirana brojna opća pravna pravila (načela) koja, za razliku od pojedinačnog pravnog pravila, tijelima koja primjenjuju pravo, što znači i upravnim tijelima, služe kao smjernice u primjeni prava. Riječ je o općim pravilima zakonitosti, razmjernosti (ili proporcionalnosti), legitimnih očekivanja, pouzdanosti, predvidljivosti, djelotvornosti i odgovornosti. S obzirom da su navedena opća pravila ujedno i načela europske javne uprave, ona su u našim dosadašnjim

91 Uredba br. 1 o određivanju jezika koji se koriste u Europskoj ekonomskoj zajednici (SL L 17, 6.10.1958., str. 385.).

92 Uredba Vijeća (EEZ-a, Euratom) br. 1182/71 od 3. lipnja 1971. o utvrđivanju pravila koja se primjenjuju na razdoblja, datume i rokove (SL L 124., 08.06.1971., str. 1)

93 Uredbom Komisije (EZ) br. 2842/98 opoziva se Uredba Komisije br. 99/63/EEZ od 25. srpnja 1963. o saslušanju u skladu s člankom 19. stavcima 1. i 2. Uredbe Vijeća br. 17, Uredbe Komisije (EEZ) br. 1630/69 od 8. kolovoza 1969.

94 Uredba br. 17. (OJ 13, 21.2.1962, p. 204–211) koja je zamijenjena s Direktiva o pravilima naknade štete kod kršenja propisa o zaštiti tržišnog natjecanja (SL L 349, 5.12.2014, str. 1–19)

95 Usp. Đerđa, rad cit. u bilj. 82., str. 115., 116., 120., 121

izlaganjima (pod II. 4.) već prikazana. Sukladno presudama Suda EU, navedenim općim pravnim pravilima treba dodati i opće pravilo o zabrani diskriminacije na temelju državljanstva, iz kojeg proizlazi i pravilo da se prema državljanima svih država članica mora u svakoj državi članici postupati kao i prema domaćim državljanima, osim ako Ugovorom nije što posebno određeno (princip jednakog postupanja, the principle of equal treatment).

U presudama Suda EU-a, izražena su i druga postupovna pravila koja se odnose i na upravno postupanje u svim upravnim područjima.⁹⁶ To su pravila iz kojih proizlazi:

- Pravo stranaka na uvid u spis predmeta. No ono nije bez iznimaka. Postoje ograničenja predviđena propisima o zaštiti podataka.⁹⁷
- Pravo stranke na izjašnjavanje. Stranci se mora pružiti mogućnost da se izjasni, odnosno da bude saslušana prije donošenja odluke. To je jedan od općih elemenata pojma pravičnog postupka.
- Obveza tijela upravnog postupka da istakne pravnu osnovu za poduzimanje procesne radnje. Ovom obvezom dolazi do izražaja načelo zakonitosti.
- Obveza obrazlaganja odluke. Obrazloženje mora sadržavati razloge za rješavanje kako činjeničnih tako i pravnih pitanja konkretnog slučaja.⁹⁸ Obrazloženje je važna pretpostavka za mogućnost pobijanja odluke pravnim (procesnim) sredstvima.
- Obveza donošenja odluke u razumnom roku. Prema stajalištu Europskog suda, razumni rok nije jedinstven te ovisi o okolnostima svakog pojedinačnog slučaja. No prema čl. 17. Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja, službenik treba osigurati da odluka o svakom zahtjevu ili pritužbi stranke bude donesena u razumnom roku i bez kašnjenja, ali ne kasnije od dva mjeseca od dana podnošenja zahtjeva. Stoga se može uzeti da je rok od dva mjeseca razumni rok u pravu Unije za donošenje odluke u upravnim stvarima.
- Pravo stranke na pravno (procesno) sredstvo s pomoću kojeg može izmijeniti određenu za nju nepovoljnu odluku.

⁹⁶ Stoga se može govoriti o pravilima općeg upravnog postupka.

⁹⁷ Za ograničenja prema Povelji temeljnih prava Unije vidi 6.2.1.

⁹⁸ Vidi predmet: C-136/92., *Commission v. Brazzelli Lualdi*, 1994., ECR I. – 1981.

6.2.4. Pravila upravnog postupanja u pravnim instrumentima Vijeća Europe

Pažnju zaslužuju i pojedina pravila upravnog postupka koja su sadržana u nekim pravnim instrumentima Vijeća Europe.⁹⁹

Rezolucijom (77) 31 iz 1977. godine o zaštiti pojedinaca od akata javnih vlasti ,postavljena su određena mjerila koja se moraju poštivati u provođenju upravnih postupaka. To su sljedeća mjerila: stranci se mora pružiti mogućnost da se očituje kada se odlukom mogu povrijediti njezina prava i pravni interesi; stranci se na njezin zahtjev moraju dati sve informacije koje su relevantne za provođenje postupka u kojem sudjeluje kao stranka i donošenje odluke; stranka ima pravo na zastupanje i drugu pomoć; odluka kojom prava i pravni interesi stranaka mogu biti povrijeđeni mora sadržavati obrazloženje i uputu o pravnom sredstvu.

Prema Preporuci CM (Rec (2007)) 7 Vijeća ministara iz 2007. godine o dobroj upravi, smatra se dobrom upravom ona uprava koja prilikom odlučivanja o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca poštuje: načelo zakonitosti, načelo jednakosti, načelo nepristranosti, načelo razmjernosti, načelo pravne sigurnosti, načelo poduzimanja radnje u razumnom roku, načelo sudjelovanja stranke u postupku, načelo zaštite privatnosti i načelo transparentnosti.¹⁰⁰

6.2.5. Zaključne napomene

Suvremena procesna teorija naglašava značenje općeg upravnog postupanja u svakom, pa dakle i u upravnom postupku. Odredbe tih postupaka moraju biti opće i jednake za sve, a zakonske posljedice izvjesne za one na koje će se te odredbe primijeniti. One moraju ispuniti normativno očekivanje neodređenog broja članova društvene zajednice da će se ponašanje generalnog kruga adresata postupovnih normi odvijati prema zahtjevima tih normi (Pusić). Zakoni moraju sadržavati određene pravne standarde koji jamče da će postupak biti pravičan, kao i da će nadležna tijela prema svakom postupati na način koji se od njih može legitimno očekivati.

Europski upravni postupak ne slijedi navedena shvaćanja. Taj postupak nije pravno uređen kao opća i cjelovita djelatnost, sastavljena i provedena kroz određene međusobno povezane radnje koji pri donošenju upravnih akata poduzimaju tijela upravnog postupka. Neke odredbe koje su relevantne za upravno postupanje sadrže Ugovori. Brojna pojedinačna upravno postupovna pravila, bez reda i sustava, donose Povelja temeljnih prava Unije, Konvencija, uredbe, direktive, Europski kodeks dobrog upravnog postupanja, presude Europskog suda, te određeni pravni instrumenti vijeća Europe. Ta se pravila, najčešće, primjenjuju u posebnim upravnim područjima i uređuju samo

99 Vijeće Europe (Council of Europe) je prva regionalna «paneuropska» međunarodna politička organizacija. Osnovano je 5. svibnja 1949. u Londonu pod utjecajem velikih poslijeratnih ideja o ujedinjenju Europe i postizanju što većeg jedinstva među europskim državama i narodima. Ima međunarodnopravni subjektivitet i pravnu osobnost privatnopravne naravi.

100 Đerđa, op. cit. bilj. 82, str. 119.

neka postupovna pitanja u tim područjima. Samo se manji broj pravila, uglavnom su to ona koja proizlaze iz prakse Europskog suda, mogu smatrati pravilima općeg europskog upravnog postupka. Pritom se u navedenim dokumentima, s jedne strane, opća pravna pravila (načela) i druga pravila upravnog postupanja često ponavljaju, a s druge strane brojna važna pitanja toga postupanja uopće nisu normirana.

Prema svemu, potrebno je donijeti opći i temeljni akt koji će normirati europski upravni postupak. On će, kako to navodi Pusić, pridonijeti pouzdanosti funkcioniranja upravnog aparata, tj. svijesti građana da on djeluje po pravilima koja su mu unaprijed poznata i shvatljiva, da se on ne može oglušiti o njihove zahtjeve pozivom na to da je sam dezorijentiran u pogledu odluke koju bi morao donijeti te da se njihova zajamčena prava mogu realizirati.¹⁰¹

101 Vidi: Pusić, E., Društvena regulacija, Zagreb, 1989., str. 207. i d.

7. O nadzoru zakonitosti akata izvršnih i upravnih tijela Unije

Prema Ugovoru, Sud EU-a obavlja nadzor zakonitosti akata institucija¹⁰², tijela, ureda i agencija Unije koji proizvode ili bi mogli proizvesti pravne učinke prema trećima.¹⁰³

Spomenuti nadzor Sud EU-a obavlja na temelju tužbe za poništenje akata, koju mogu podnijeti države članice, Europski parlament, Vijeće ili Komisija, a pod određenim uvjetima i svaka fizička ili pravna osoba. Radi zaštite svojih prava tužbu za poništenje akta mogu podnijeti i Revizorski sud, Europska središnja banka i Odbor regija. Tužba se mora podnijeti u roku od dva mjeseca od objavljivanja akta ili obavještanja tužitelja o aktu, a ako takva objava ili obavijesti izostanu od dana kada je tužitelj saznao za akt. Tužba se može podnijeti zbog nenadležnosti, bitne povrede postupka, povrede Ugovora ili bilo kojeg pravnog pravila vezanog za njegovu primjenu ili zbog zlorabe ovlasti. Ako je tužba osnovana, Sud EU proglašava predmetni akt ništavim. Ako smatra da je to potrebno, on utvrđuje i koji se učinci akta koji je proglašen ništavim moraju smatrati konačnim.¹⁰⁴

No valjanost (i tumačenja) akata institucija, tijela, ureda i agencija Unije može se pojaviti kao prethodno pitanje o kojem u prethodnom postupku odlučuje Sud¹⁰⁵. Ako se, naime, takvo pitanje pojavi pred bilo kojim sudom države članice on može, ako smatra da mu je odluka o tome prethodnom pitanju potrebna kako bi mogao donijeti presudu, zatražiti od Suda da o tome odluči. Kada se radi o domaćem sudu protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj je sud dužan uputiti predmet Sudu radi odlučivanja o prethodnom pitanju.¹⁰⁶

Nadzor zakonitosti i pravilnosti rada institucija, tijela, ured i agencija Unije obavlja i Ombudsman Unije, na vlastitu inicijativu ili povodom predstavki građana. Njegova je glavna zadaća uočavati i ukazivati na nepravilnosti u radu institucija i tijela Unije, ali ne sudova, te davati preporuke radi otklanjanja nepravilnosti. Imenuje ga Europski parlament na vrijeme od pet godina. U obavljanju svojih zadaća potpuno je neovisan. Ne smije zahtijevati niti primati upute od država članica, institucija i tijela Unije te drugih osoba. Može ga razriješiti samo Europski sud na zahtjev Europskog parlamenta ako je počinio tešku povredu svojih dužnosti ili više ne ispunjava uvjete za obavljanje poslova ombudsmana.

102 Osim preporuka i mišljenja.

103 Vidi: čl. 263. st. 1. UFEU

104 Čl. 263. st. 2. – 6. UFEU. Vidi detaljnije glavu I. ove knjige "Postupci pred sudom EU"

105 Prethodni postupak je u isključivoj nadležnosti Suda, kao najviše rangiranog suda unutar Suda EU.

106 Čl. 267. UFEU..

Bibliografija:

- Aviani, Pojam i izvori upravnog prava Europske unije, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, god. 15. 2002.
- Čapeta i Rodin, Osnove prava Europske unije, II. izdanje, Zagreb, lipanj 2011.
- Čapeta, T., Rodin, S., Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu, Pravosudna akademija, Zagreb, 2008.
- Carević, Čapeta, Goldner Lang, Kostadinov, Mataija, Perišin, Petrašević, Rodin, Prethodni postupak u pravu Europske unije – suradnja nacionalnih sudova s Europskim sudom, Zagreb, 2011.
- Đerđa, D., Osnove upravnog prava Europske unije, Rijeka, 2012.
- Đerđa, D., Pravila upravnog postupka u europskom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1/2012.
- Harlow and Rawlings, Process and Procedure in EU Administration, Oxford and Portland, Oregon, 2014.
- Hartley, T., Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice. 2. hrv. izd. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta, 2004.
- Jaacobini, An Introduction to Comparative Administrative Law, Ocena publicitions, London, 1991.
- Koprić, I., Europski upravni prostor – ispunjavanje europskih standarda u državama članicama i kandidatima, u knjizi Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012.
- Koprić, I., Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, br. 1/14
- Koprić, Musa, Đulabić, Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi) nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma, Hrvatska javna uprava, br. 3/08.
- Krapac, D., Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije, VI. izdanje, Zagreb, studeni 2014.
- Lilić, S., Upravno pravo i Upravno procesno pravo, Beograd, 2010.
- Petrašević, T., Primjena općih načela prava u praksi Europskog suda pravde, Zbornik

radova "Načela i vrijednosti pravnog sistema - norma i praksa" / Marković, Goran i dr. (ur.). - Istočno Sarajevo : Univerzitet u Istočnom Sarajevu, Pravni fakultet , 2012., str. 793-807.

- Pusić, E., Društvena regulacija, Zagreb, 1989.
- Schwartze, European Administrative Law, Sweet and Maxwell, London, 2006.
- Smerdel, B., Ustavno uređenje europske Hrvatske, Zagreb, lipanj 2013
- Verhoeven, M., The Constanzo Obligation, The Obligations of National Administrative Authorities in the Case of Incompatibility between National Law and European Law, 2011.

Bilješka o autorima

Boris Ljubanović je izvanredni profesor na katedri upravnih znanosti i ujedno predstojnik katedre. On je također voditelj specijalističkog diplomskog stručnog studija javne uprave na Pravnom fakultetu Osijek. Doktorirao je na Pravnom fakultetu u Osijeku (2005). Položio je pravosudni ispit (2003). Predmetom njegovog znanstvenog interesa je između ostalog i upravno pravo EU. On je pravni savjetnik pri SEELS mreži, pravni savjetnik pri Stifung Kompetenzzentrum für Öffentliches Recht te pravni savjetnik Ministarstva uprave. Bio je savjetnik pri British Council, savjetnik Vijeća Europe, savjetnik Europske komisije i SIGMA-e, pravni savjetnik Središnjeg državnog ureda za upravu i Svjetske banke.

Tunjica Petrašević je docent na Pravnom fakultetu u Osijeku i predstojnik je Katedre za europsko pravo. Završio je poslijediplomski doktorski studij iz europskog prava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (2011.). Doktorirao je na temi *“Prethodni postupak pred Europskim sudom i njegova implementacija u nacionalnim pravnim sustavima država članica”*. U sklopu svog znanstvenog i stručnog usavršavanja bio je vježbenik (“stagiaire”) u uredu slovenskog suca Marka Ilešića na Europskom sudu u Luxembourgu (2010.). Kao stipendist OeAD (Austrian Agency for International Cooperation in Education and Research) boravio je 2 mjeseca kao istraživač na Pravnom fakultetu Sveučilišta Johannes Kepler u Linzu (2010.). U okviru Erasmus programa mobilnosti nastavnog osoblja, bio je gost predavač na Pravnom fakultetu Sveučilišta Johannes Kepler u Linzu (2013.) te na Sveučilištu Kazimiero Simonavičiaus u Vilniusu (2014.). Od 1. rujna 2014. nositelj je Jean Monnet katedre za procesno pravo EU. Od 1. studenoga 2014. obnaša dužnost prodekana za znanost i poslijediplomske studije.

Paula Poretti je viša asistentica na Katedri građansko-pravnih znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta Josip Juraj Strossmayer u Osijeku. Profesionalno usmjerenje prema području Građanskog parničnog procesnog prava i Europskog građanskog procesnog prava proizlazi iz Poslijediplomskog dokorskog studija iz građanskopravnih i obiteljskopravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Doktorirala je na temu „Kolektivna pravna zaštita u parničnom postupku“. Glavni profesionalni interesi uključuju Građansko procesno pravo, zaštitu ljudskih prava i harmonizaciju Građanskog procesnog prava na EU razini. Na Pravnom fakultetu Sveučilišta Josip Juraj Strossmayer u Osijeku predaje Građansko procesno pravo i Izvanparnično i ovršno pravo studentima 4. i 5. godine. Bila je gostujući predavač na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Pečuhu. Sudjelovala je kao koordinator za studente i istraživač u IPA programima prekogranične suradnje od 2000. do 20013. godine. Predaje u okviru Jean Monnet katedre za procesno pravo EU.

Igor Vuletić je docent na Katedri kaznenopravnih znanosti. Na Poslijediplomskom doktorskom studiju kaznenopravnih znanosti na Pravnom fakultetu u Zagrebu (2007-2011) znanstveno se usmjerio prema području međunarodnog kaznenog prava i europskog kaznenog prava. Glavno područje profesionalnog interesa uključuje i problematiku harmonizacije općeg dijela kaznenog prava u okvirima EU. Dobitnik je

stipendije Max-Planck u okviru koje je boravio mjesec dana (02/2011.) na Max-Planck Institute for Foreign and International Criminal Law (Freiburg, Njemačka). Držao je predavanja kao gostujući profesor na pravnim fakultetima u Pečuhu (Mađarska) i Vilniusu (Litva). Završio je dva specijalistička tečaja iz međunarodnog kaznenog prava, na International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences (Siracusa, Italija) 2010. te na Inter-University Centre u Dubrovniku (Hrvatska) 2009. Studijski je boravio na Institute of Criminology (Cambridge, Velika Britanija) 2013. godine. Od 1. studenoga 2014. obnaša dužnost prodekana za nastavu i studente.

Mirela Župan je izvanredna profesorica na Katedri za međunarodno privatno pravo. Profesionalna orijentacija prema pravu EU proizlazi iz poslijediplomskog znanstvenog magisterija *Pravo europskih integracija* na Pravnom fakultetu u Rijeci (2004), te stečnog doktorata znanosti na području uzdržavanja djeteta u međunarodnom privatnom i procesnom pravu EU (2009). Glavni profesionalni interesi uključuju prekogranične obiteljske odnose, zaštitu djece i ljudskih prava u pravnoj stečevini EU-a. Dodijeljena joj je doktorska (2007) i poslijedoktorska (2011) stipendija Max-Planck društva za istraživanja provedena na Max-Planck Institutu za strano i uporedno pravo, Hamburg, Njemačka. Gostujući profesor na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Pečuhu, Mađarska. Predaje na dodiplomskom, specijalističkom i doktorskom studiju. Ostale kompetencije: voditeljica projekata sa Sveučilištem u Pečuhu koje je EU financirala kroz IPA program prekogranične suradnje; projekti su rezultirali stvaranjem zajedničkog istraživačkog prostora u području prava, zajedničkim razvojem nastavnih kurikuluma i programa razmjene studenata. Trenutno voditeljica istraživača PRAVOS-a na projektu EUfam's.

SADRŽAJ

Glava I.
Tunjica Petrašević
Postupci pred sudom EU

Glava II.
Igor Vuletić
Pravo EU u kaznenom i kaznenom procesnom pravu

Glava III.
Paula Poretti
Pravo EU u građanskom procesnom pravu

Glava IV.
Mirela Župan
Europski prekogranični obiteljski postupci

Glava V.
Boris Ljubanović
Pravo EU u upravnom pravu i postupku



Erasmus+

Ova publikacija objavljena je u okviru Jean Monnet katedre za procesno pravo EU koju financira Europska unija putem programa Erasmus+.

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost izdavača i ni na koji način ne može se smatrati da odražava gledišta ili mišljenja Europske unije.