

Dr Aleksandra Čavoški¹ i Dr Ana Knežević Bojović²

EVROPSKI SUD PRAVDE I PROSTOR SLOBODE, BEZBEDNOSTI I PRAVDE

1. Uvod

Stvaranje Suda pravde vezuje se još za sam početak stvaranja prve Evropske zajednice, Evropske zajednice za uglj i čelik. Ugovorom, kojim je stvorena ova Zajednica, predviđeno je, pored osnivanja ostalih organa, i uspostavljanje Suda pravde Evropske zajednice za uglj i čelik. Zatim je usledilo potpisivanje još dva Rimska ugovora kojima su osnovane druge dve Zajednice, Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju. Konvencijom o određenim organima zajedničkim za Evropske zajednice uspostavljen je samo jedan sud za Zajednice³, te je od 1959. godine Sud dobio naziv Sud pravde Evropskih zajednica.

Od samog početka svog rada pa do danas, ovaj Sud je nesumnjivo odigrao odlučujuću ulogu u stvaranju pravnog sistema Evropske unije i postavljanju pravnih temelja neophodnih za funkcionisanje tadašnjih Evropskih zajednica, a sada Evropske unije.⁴ Vremenom je ovaj Sud izgradio svoj autoritet i postao, po mišljenju nekih autora,⁵ Ustavni sud Evropskih zajednica. Sa povećanjem broja država-članica, te sve većim prilivom predmeta, postalo je jasno da su neophodne i određene promene u organizaciji sudske vlasti u okviru Evropske unije. Ugovor

¹ Redovni profesor, Pravni fakultet Univerziteta „Union“ – Objavljivanje ovog rada je realizovano u okviru projekta „Unapređenje konkurentnosti Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji“ Ministarstvo nauke Republike Srbije, br. 47028, za period 2011–2014. godine.

² Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd.

³ L. Neville Brown, T. Kennedy, „Court of Justice of the European Communities“, 5th edition, Sweet&Maxell, 2000.

⁴ A. Čavoški, A. Knežević Bojović, D. Popović, „Evropski sud pravde“, Institut za uporedno pravo, 2006.

⁵ Craig, P & de Burca, *EU Law, Text, Cases and Materials*, 2nd ed Oxford University Press, 1998.

iz Lisabona u tom pogledu takođe donosi određene novine. Naime, prema ovom Ugovoru, pravosudni sistem EU se i dalje sastoji od Evropskog suda pravde, Prvostepenog suda i sudskih veća, pod čijim okriljem je 2004. godine i osnovan Službenički tribunal. Njihova uloga jeste da se brinu o poštovanju prava prilikom tumačenja i primene ovog Ugovora. Međutim, Ugovorom iz Lisabona se, po prvi put, u okviru odredbi kojima se utvrđuju pravila vezana za pravosudni sistem EU, propisuje i obaveza država-članica, odnosno njihovih nacionalnih sudova da obezbede pravna sredstva kojima se garantuje delotvorna pravna zaštita u oblastima uređenim komunitarnim pravom.⁶

Cilj ovog rada je da se prevashodno ukaže na izmene koje se odnose na oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova,⁷ kao dela šire oblasti slobode, bezbednosti i pravde, a u vezi sa organizacijom sudova i njihovom nadležnošću u ovoj materiji. Važno je pomenuti da ni prilikom izrade Evropskog ustava i Ugovora iz nadležnosti države-članice nisu značajno osporavale izmene koje su se odnosile na pravosudni sistem EU.

2. Organizacione promene pravosudnog sistema EU

Ovim Ugovorom predviđene su tri osnovne organizacione izmene koje se tiču pravosudnog sistema i odnose se na promenu naziva sudova, način izbora sudija i formiranje sudskih veća.

Evropski sud pravde, čije je pravo ime bilo Sud pravde Evropskih zajednica, menja svoj naziv u Sud pravde Evropske unije⁸, a Prvostepeni sud dobija naziv Opšti sud⁹. Broj sudija u Evropskom sudu pravde¹⁰ i u Opštem sudu ostaje nepromenjen, tačnije oba suda su sastavljena od po jednog sudije iz svake države-članice. Međutim, broj opštih pravozastupnika pri Sudu pravde je potencijalno povećan sa 8 na 11, a Poljska je dobila mogućnost za stalnog opšteg pravozastupnika¹¹, čime bi se pridružila Nemačkoj, Velikoj Britaniji, Francuskoj, Italiji

⁶ Član 19, stav 2. Ugovora o Evropskoj uniji.

⁷ Više o ostalim izmenama u: Aleksandra Čavoški, *Pravosudni sistem Evropske unije u svetlosti Reformskog ugovora*, Strani pravni život, 1/2009.

⁸ Član 19. Ugovora o Evropskoj uniji.

⁹ Na engleskom jeziku *General Court*, član 19. Ugovora o Evropskoj uniji.

¹⁰ Autori će koristiti naziv „Evropski sud pravde“, iako je on promenjen, budući da se radi o opšteprihvaćenom nazivu u stručnoj literaturi.

¹¹ Član 252. Ugovora o funkcionisanju EU predviđa mogućnost da Sud pravde zatraži povećanje broja opštih pravozastupnika, a Savet o tome odlučuje jednoglasnom odlukom. Deklaracija 38 uz Ugovor iz Lisabona obezbeđuje stalnog opšteg pravozastupnika za Poljsku i predviđa: „Na Konferenciji je istaknuto da ukoliko, u skladu sa članom 252, stavom 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, Sud pravde zatraži da se broj opštih pravozastupnika poveća za tri (jedanaest umesto osam), Savet će se jednoglasno saglasiti s tim povećanjem. U tom slučaju, na Konferenciji je dogovoreno da će Poljska, kao što je već slučaj s Nemačkom, Francuskom, Italijom, Španijom

i Španiji, zemljama koje uživaju ovu privilegiju. Što se tiče same unutrašnje organizacije Suda, ona ostaje ista. Sud pravde zaseda u većima, u Velikom veću i u punom sastavu.

Sledeća izmena tiče se promene načina izbora sudija i opštih pravozastupnika. Prema Ugovoru iz Lisabona, sudije i pravozastupnici takođe moraju da ispunjavaju moralne i stručne uslove koji se ogledaju u tome da nezavisnost kandidata mora da bude izvan svake sumnje i moraju da ispunjavaju uslove za izbor na najviše pravosudne funkcije u svojim državama ili da su istaknuti pravnici priznate stručnosti.¹² Međutim, način izbora je delimično promenjen. Sudije i opšti pravozastupnici se i dalje imenuju sporazumom vlada država-članica na period od šest godina, ali se prema Ugovoru iz Lisabona zahteva da se prethodno konsultuje veće koje se osniva posebno u tu svrhu.¹³ Radi se o veću koje je dužno da daje mišljenje o podobnosti kandidata da obavlja funkciju sudije i opšteg pravozastupnika u Sudu pravde ili sudije u Opštem sudu, pre nego što vlade država-članica izvrše imenovanje.¹⁴ Sastav samog veća je donekle sporan. Veće će se sastojati od sedam članova koji se biraju iz reda bivših sudija Evropskog suda pravde i Opšteg suda, sudija iz nacionalnih vrhovnih sudova i priznatih pravnika, od kojih jednog predlaže Evropski Parlament.¹⁵ Savet je doneo odluku kojom se utvrđuju pravila rada veća, kao i odluku kojom se imenuju članovi veća.¹⁶ Kada država-članica predloži kandidata, Generalni sekretarijat Saveta dostavlja predlog predsedniku veća. Ukoliko je to potrebno, veće može da zatraži dodatne informacije o kandidatu.

Značaj ovog tela je veliki. Vrlo je teško zamisliti situaciju gde bi vlade država-članica izabrale kandidata za kojeg je veće dalo negativno mišljenje. Štaviše, ovo negativno mišljenje dovodi u pitanje sam autoritet sudije i njegovo prihvatanje od strane kolega sudija u budućnosti.¹⁷ Međutim, sastav veća je unekoliko začuđujući. Postavlja se pitanje da li je dobro rešenje da u veću sede bivše sudije Evropskog suda pravde i Opšteg suda, kada se može očekivati da te sudije imaju

i Velikom Britanijom, imati stalnog opšteg pravozastupnika i da više neće učestvovati u sistemu rotacije, pri čemu će postojeći sistem rotacije podrazumevati rotaciju pet opštih pravozastupnika, umesto tri.

¹² Član 223, stav 1. Ugovora o Evropskoj zajednici, član 253. Ugovora iz Lisabona.

¹³ Član 253, stav 1. UFEU.

¹⁴ Član 255, stav 1. UFEU.

¹⁵ Članovi veća se biraju na četiri godine i mogu biti još jednom izabrani na tu funkciju.

¹⁶ Savet je usvojio sledeće akte: *Council Decision 2010/124 of 25 February 2010 relating to the operating rules of the panel provided for in Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, OJ L 50 od 27.2.2010. godine i *Council Decision 2010/125 of 25 February 2010 appointing the members of the panel provided for in Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, OJ L 50, od 27.2.2010. godine.

¹⁷ Više o tome u: D. Chalmer i G. Monti, *European Union Law*, Updating Supplement, Cambridge University Press, 2008, str. 29.

interes da „čuvaju svoje nasleđe“¹⁸ time što će možda birati sudije koji neće donositi presude u korak sa vremenom i time paralisati rad Suda koji je uvek bio nosilac promena u Evropskoj uniji.

Dve su promene učinjene u odnosu na Službenički tribunal, odnosno sudska veća pod čijem okriljem je i osnovan Tribunal. Prva se tiče same promene naziva, te, shodno odredbi člana 257. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, sada se sudska veća nazivaju specijalizovanim sudovima pri Opštem sudu. Mnogo značajnija promena tiče se organa koji ih formiraju. Ugovor iz Lisabona predviđa da Evropski parlament i Savet, shodno redovnom zakonodavnom postupku,¹⁹ zajedno mogu da obrazuju specijalizovane sudove putem odluke, na zahtev Komisije, uz prethodno konsultovanje sa Sudom pravde, ili na zahtev Suda pravde, a nakon konsultovanja Komisije. Razlika se pre svega ogleda u zakonodavnom postupku koji se primenjuje prilikom donošenja odluke o obrazovanju suda. Ugovor iz Lisabona propisuje postupak saodlučivanja u kome Evropski parlament i Savet zajedno odlučuju, dok je Ugovor iz Nice, kojim je uneta mogućnost osnivanja sudskih veća, predviđao da Savet, odlučujući jednoglasno, donese odluku. Samim tim, Ugovor iz Lisabona zahteva samo konsultovanje Suda pravde nakon što Komisija podnese zahtev. Čini se da je u pitanju vrlo značajna izmena kojom se povećava nadležnost Evropskog parlamenta u odnosu na ovo pitanje. Štaviše, ovim je otvoren put za osnivanje specijalizovanih veća za različite pravne oblasti.

3. Oblast slobode, bezbednosti i pravde i nadležnost Suda pravde do Ugovora iz Lisabona

Ugovorom iz Mاستrihta je po prvi put formalno potvrđeno da pitanja iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova predstavljaju zajedničku brigu država-članica, tako što su Ugovorom iz Mاستrihta ona postala takozvani „treći stub“ Evropske unije, i to pod naslovom „Određbe o saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova“.²⁰ Na taj način je rešavanje pitanja iz ove oblasti formalizovano, ali je oblik saradnje ostao na nivou međudržavnog, a ne nadnacionalnog, kakav je postojao u prvom stubu. Istovremeno, članom L Ugovora iz Mاستrihta izričito je bila isključena nadležnost Evropskog suda pravde u odnosu na materiju iz trećeg stuba. Doduše, članom K3 bilo je omogućeno da Savet u nacrtu konvencija koje se donose u okviru Naslova IV ugovori nadležnost Suda pravde, ali jasno je da

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ U pitanju je postupak saodlučivanja koji je, prema Ugovoru iz Lisabona, postao redovni zakonodavni postupak.

²⁰ A. Čavoški, M. Reljanović, „Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji“, 2009, 23.

je takva nadležnost bila ograničena. Odsustvo nadležnosti Suda²¹ u ovoj oblasti nužno je dovelo do kritika, budući da su trećim stubom bila obuhvaćena izuzetno značajna pitanja kao što je prelazak granica, imigracija, azil, policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima. Istovremeno, nadležnost Unije i Zajednice u pitanjima pravosudne saradnje u građanskim stvarima se preklapala, te su mere u ovoj oblasti usvajane i okviru prvog i u okviru trećeg stuba Unije.

Sa stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama usledile su i bitne izmene u ovoj oblasti. Naime, materija viza, azila, imigracije i saradnje u građanskim stvarima (čiju samu okosnicu je činilo međusobno priznanje i izvršenje sudskih odluka)²² premeštene su u prvi stub – „komunitarizovane“ su. To je istovremeno značilo i da je u ovim oblastima ojačana nadležnost Suda pravde. Ipak, valja naglasiti da i tada nije postignuta puna jedinstvenost komunitarnog zakonodavstva – Velika Britanija i Irska uspele su da za sebe izbere *opt-out* klauzule, koje su zadržane, uz određene modifikacije, i u Ugovoru iz Lisabona, a odnose se na prihvatanje viznog režima uspostavljenog Šengenskim sporazumom, kontrolu granica i načelno na sve mere koje se preduzimaju u oblasti Naslova IV Ugovora o EZ (vize, azil, imigracija i ostale politike koje se odnose na slobodno kretanje lica).²³ Ipak, ni u ovoj oblasti Sud nije imao punu nadležnost, utoliko što je članom 68, stav 1 Ugovora o EZ bilo propisano da u oblastima koje se odnose na vize, azil, imigraciju i druge politike u vezi sa slobodnim kretanjem lica, samo nacionalni sudovi protiv čijih odluka nema pravnog leka mogu da pokreću postupak odgovora na prethodno pitanje. Stavom 2 istog člana isključena je nadležnost Suda da odlučuje o merama ili odlukama u vezi sa ukidanjem kontrole lica na unutrašnjim granicama unije a koje se odnose na obezbeđenje javnog reda i održavanje unutrašnje bezbednosti. Konačno, stavom 3 člana 68 propisana je mogućnost da Savet, Komisija ili država-članica od Suda pravde zatraže tumačenje nekog pitanja iz ovog naslova ili nekog akta Zajednice zasnovanog na tom naslovu, istovremeno izričito propisujući da stav Suda pravde, iznet kao odgovor na to pitanje, ne proizvodi pravna dejstva na pravnosnažne odluke sudova država-članica.

Sa druge strane, ono što je ostala sadržina trećeg stuba – policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima – i dalje je bilo podvrgnuto drugačijem režimu sudske kontrole. Naime, nadležnost Suda u pogledu davanja odgovora na prethodno pitanje bila je ograničena izričitom izjavom svake države-članice da

²¹ Iako neki autori smatraju da je nadležnost Suda u ovoj materiji posredno proizlazila iz člana M Ugovora o EU. Vid. A. Čavoški, M. Reljanović, 28.

²² A. Čavoški, M. Reljanović, op. cit, 78. Za više vid. V. Čolović, „Saradnja sudova i drugih organa u građanskim stvarima u pravu Evropske unije“, Institut za uporedno pravo i „Mladi pravnici Srbije“, 2009.

²³ S. Peers, „British and Irish Opt-Outs from EU Justice and Home Affairs (JHA) Law“, 3. 11. 2009, dostupno na www.statewatch.org/euconstitution.htm

takvu nadležnost prihvata,²⁴ a države-članice su ujedno mogle i da odrede nacionalne sudove koji mogu da ovaj postupak pokreću pred Sudom pravde. Jasno je da ovako ograničena nadležnost u možda i najvažnijem postupku u okviru pravosudnog sistema EU nije mogla dovesti do ujednačenog tumačenja i shodno tome i ujednačene primene komunitarnog prava u ovoj oblasti. Na primer, Danska, Irska i Ujedinjeno Kraljevstvo nisu prihvatile ovu mogućnost, a tu praksu je kasnije sledila većina novih država-članica.²⁵

Sud pravde takođe je bio nadležan za poništaj akata, odnosno ocenu zakonitosti pravno obavezujućih odluka po tužbi države-članice ili Komisije.²⁶ Ova nadležnost odgovarala je nadležnosti koju je Sud imao u postupku u skladu sa članom 230. Ugovora o EZ, s tim što u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova Evropski parlament i fizička i pravna lica nisu imala aktivnu procesnu legitimaciju. Nadalje, Sud je bio nadležan²⁷ da odlučuje o sporovima između država-članica koji se odnose na tumačenje ili primenu akata usvojenih u okviru ovog naslova, ako taj spor nije mogao da se reši u okviru Saveta u roku od šest meseci. Ova nadležnost načelno je odgovarala nadležnosti Suda u skladu sa članom 227. Ugovora o EZ – tužbi za povredu komunitarnog prava koju jedna država-članica podnosi protiv druge. Slično tome, Sud je bio nadležan da odlučuje o sporovima između Komisije i država-članica u vezi sa tumačenjem i primenom konvencija pripremljenih u okviru Naslova VI, što je odgovaralo nadležnosti Suda da postupa po tužbama Komisije protiv država-članica zbog povrede komunitarnog prava iz člana 226. Ugovora.

Na kraju, članom 35, stav 5 Ugovora u potpunosti je isključena nadležnost Suda u odnosu na operacije koje sprovodi policija ili drugi organi izvršenja države-članice ili u odnosu na aktivnosti preduzete prilikom vršenja ovlašćenja u vezi sa održavanjem reda i mira ili očuvanjem unutrašnje bezbednosti. Ovakvo ograničenje po osnovu javnog poretka zadržano je, kako će se videti, i u Ugovoru iz Lisabona.²⁸

Ugovorom iz Nice nisu učinjene izmene u vezi sa nadležnošću Suda pravde u ovoj oblasti.

²⁴ Član 35 Ugovora o Evropskoj uniji

²⁵ Samo su Češka, Mađarska, Slovenija, Letonija i Litvanija prihvatile ovakvu nadležnost Suda. Information concerning the declarations by the Republic of Cyprus and Romania on their acceptance of the jurisdiction of the Court of Justice of the European Union to give preliminary rulings on the acts referred to in Article 35 of the Treaty on European Union Official Journal L 056, 6.3. 2010.

²⁶ Član 35, stav 6 Ugovora o EU.

²⁷ Član 35, stav 7 Ugovora o EU.

²⁸ Mada su neki autori smatrali da bi i u ovim situacijama Sud bio nadležan da proveri da li se činjenično stanje u konkretnom slučaju može podvesti pod pojam „čuvanja reda i mira i javne bezbednosti“. O. De Schutter, „Le rôle de la Court de Justice des Communautés européennes dans l'espace judiciaire pénal européen“, in G. de Kerchove and A. Weyembergh, *Vers un espace judiciaire penal européen / Towards a European Judicial Criminal area*, 2000, 55–75.

4. Pregled prakse Evropskog suda pravde u oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima

Kako je pokazano, sadržina trećeg stuba Evropske unije se menjala, čime je istovremeno i menjana nadležnost Suda da postupa u pojedinim oblastima koje sada čine prostor slobode, bezbednosti i pravde. Budući da su pitanja viza, azila i imigracije još Ugovorom iz Amsterdama podvedena pod bitno jaču nadležnost Suda, u ovom delu rada autorke će prikazati prevashodno praksu Suda iz oblasti koja je bila pod njegovom najslabijom kontrolom.

Svakako najznačajnije odluke koje je Evropski sud pravde doneo u oblasti trećeg stuba EU odnose se na pravnu prirodu akata donetih u ovom stubu i njihovo pravno dejstvo, imajući u vidu dva ključna načela komunitarnog prava, koje je ranije, kroz svoju praksu, razvio Evropski sud pravde – načelo suprematije komunitarnog prava i načelo direktnog dejstva.

Naime, kako je ranije istaknuto, treći stub Evropske unije funkcionisao je na načelu međudržavne saradnje, a pravni akti koji su se donosili u okviru ovog stuba ne samo da su nosili drugačije nazive no oni usvojeni u okviru prvog stuba – u okviru policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima to su bile odluke i okvirne odluke – već je i članom 34, stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji bilo izričito propisano da one nemaju direktno dejstvo. Evropski sud je, međutim, ovo pravilo tumačio usko, te je u čuvenoj presudi u predmetu *Pupino*²⁹, u kojoj se pozvao na načelo lojalnosti iz člana 10 Ugovora o EZ³⁰, presudio da nacionalni organi i nacionalni sudovi imaju obavezu da tumače nacionalno pravo u skladu sa direktivama i okvirnim odlukama. Na taj način je treći stub u izvesnom smislu približen Evropi, ili barem više komunitarizovan. Ipak, kako je pokazala kasnija praksa Suda, presuda u predmetu *Pupino* nije se, kako je to često slučaj, mogla proširiti na sve situacije niti otvoriti put za dalju komunitarizaciju trećeg stuba. Naime, već u presudi u predmetu *Advocaten voor de Wereld*³¹ Sud je našao da evropski nalog za hapšenje nije suprotan načelu zakonitosti, te da čak i ako države-članice u svoje zakonodavstvo doslovno prenesu dela propisana Okvirnom odlukom, određenje tih dela i odgovarajuće sankcije zavise od prava te države-članice. Na ovaj način je, neki autori smatraju³², propuštena prilika da se krene ka daljem usklađivanju krivičnog prava država-članica Unije, a istovremeno i

²⁹ Predmet 105/03, *Criminal proceedings against Maria Pupino* [2005] ECR I-5285.

³⁰ „Države članice preduzimaju sve potrebne mere, opšte ili posebne, kako bi obezbedile ispunjenje obaveza koje proizlaze iz ovog Ugovora ili su posledica delatnosti organa Zajednice. One tako olakšavaju ostvarivanje zadataka Zajednice.

Države-članice se uzdržavaju od preduzimanja bilo kojih mera koje bi mogle ugroziti ostvarivanje ciljeva ovog Ugovora.“

³¹ Predmet C-303/05, *Advocaten voor der Wereld VZW v. Leden van de Ministerraad*.

³² E. Herlin-Karnel, “In the wake of *Pupino*: *Advocaten voor der Wereld* and *Dell’Orto*“, German Law Journal vol. 8 no. 12.

pruži jasniji odgovor na mnogobrojne kritike u vezi sa unošenjem ove okvirne odluke u zakonodavstva država-članica.³³ Sa druge strane, Sud je upravo u ovoj presudi ukazao na to da je opštepoznato da su među osnovnim načelima, na kojima počiva Unija, načelo da krivična dela i sankcije moraju biti propisani zakonom, te načelo jednakosti i zabrane diskriminacije, koja su, osim u članu 6 Ugovora o EU, kao deo načela vladavine prava i poštovanja osnovnih sloboda, izričito propisana i Poveljom o osnovnim pravima EU³⁴, a ona, podsetimo, tada nije bila pravno obavezujući akt. Na ovaj način Sud je indirektno uveo odredbe Povelje u najširi sistem prava Evropske unije. Ipak, Sud je istovremeno propustio da pomene svoju raniju argumentaciju u predmetu Pupino i uspostavi doslednu praksu u vezi sa načelom lojalnosti. Sličan oprezan stav Sud je iskazao i u presudi u predmetu *Dell'Orto*³⁵, presudivši da nema mesta jedinstvenom tumačenju okvirne odluke i direktive u vezi sa pitanjem tumačenja pojma „žrtve“.

Druga značajna oblast u vezi sa kojom je značajna praksa ESP u oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima odnosi se na direktno dejstvo, odnosno, u širem smislu, pravo na delotvornu pravnu zaštitu u ovoj oblasti. Iz sudske prakse Suda, u nekoliko ključnih predmeta, zaključuje se da je Sud pokazao spremnost da postupa i van okvira svoje nadležnosti propisane Ugovorom, ali da istovremeno i zagovara decentralizovani sistem sudske kontrole u ovoj oblasti, koji ima okosnicu u postupku odgovora na prethodno pitanje.³⁶

Naime, Sud je svojoj odluci u predmetu Španija protiv Evrodžasta (*Eurojust*)³⁷ presudio da nije nadležan da postupa u konkretnom predmetu a na osnovu člana 230 Ugovora o EZ. Naime, u tom predmetu Španija je pred Sudom pravde tražila poništaj nekoliko oglasa za zapošljavanje u Evrodžastu po osnovu člana 230 Ugovora o EZ, iako je izričito priznala da je nadležnost Suda ograničena članovima 35. i 46. Ugovora o EU, no da akti čiji poništaj traži ne pripadaju onoj vrsti pravnih akata na koje se ti članovi Ugovora odnose. Sud je, kako je već rečeno, tužbu odbacio, ali je istovremeno istakao da nemogućnost pravne zaštite putem direktne tužbe ne znači da delotvorna pravna zaštita u ovoj oblasti nije uopšte moguća, već, štaviše, da postoji u okviru Pravilnika o zapošljavanju u organima Evropskih zajednica. Ovakav stav Suda donekle je bio odgovor na poziv opšteg pravozastupnika Madura da Sud u ovom predmetu primeni svoju

³³ Više o tome vid. A. Čavoški, M. Reljanović, „Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji“, 155–163.

³⁴ Stavovi 45 i 46 presude u ovom predmetu.

³⁵ Predmet C-467/05, *Giovanni Dell'Orto*.

³⁶ E. Sanfrutos Cano, „Along comes the Court – the role of the European Court of Justice within the Area of Freedom, Security and Justice“, u „The ECJ Under Siege – New Constitutional Challenges for the ECJ“, dostupno na <http://ssrn.com/abstract=1587075>

³⁷ Predmet C 160/03, *Spain v. Eurojust*.

prethodnu praksu³⁸ u vezi sa delotvornom pravnom zaštitom i proširi je i na treći stub.

Slično tome, u presudama u predmetima *Segi*³⁹ i *Gestoras Pro Amnistia*⁴⁰ Sud je, odlučujući po žalbi na odluku Prvostepenog suda da odbaci tužbu za naknadu štete tužilaca, potvrdio ovakvu odluku Prvostepenog suda, ali istovremeno i istakao da to ne znači da su tužioci ostali bez delotvorne sudske zaštite svojih prava, iznevši stav da, suprotno izričitoj formulaciji člana 35 Ugovora o EU, Sud ima pravo da odlučuje u postupku davanja odgovora na prethodno pitanje u odnosu na sve akte koje usvoji Savet u okviru Naslova VI a koji mogu da imaju dejstva na treća lica⁴¹, uključujući, dakle, i zajedničke stavove. Nadalje, Sud je istakao da bi takođe bio nadležan i za ispitivanje zakonitosti takvih akata u postupku iz člana 35, stav 6 Ugovora o EU.⁴² To praktično znači da se Sud istovremeno pozvao na svoju raniju praksu u predmetu *Pupino* u vezi sa obavezom postupanja u dobroj veri i preduzimanja svih mera u cilju ispunjenja obaveza koje proizlaze iz komunitarnog prava⁴³, te proširio svoju nadležnost za odlučivanje u postupku indirektno pravne zaštite, iako je odbacio svoju nadležnost po direktnoj tužbi.

Kako se vidi, čak i u relativno ograničenom pravnom okviru uspostavljenom Ugovorom iz Amsterdama, Sud je uspevao ne samo da proširi svoju nadležnost, već i da, kao i u drugim oblastima nadležnosti Evropske zajednice i Evropske unije, odigra izuzetno značajnu pravnostvaralačku ulogu. Nesumnjivo je da su ovim presudama Evropskog suda pravde uspostavljeni temelji za dalji razvoj evropskog krivičnog zakonodavstva.

5. Nadležnosti Evropskog suda pravde u materiji iz „trećeg stuba“ u skladu sa Ugovorom iz Lisabona

Ugovorom iz Lisabona poznata tripartitna struktura se napušta, iako je jasno istaknuta posebnost saradnje u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Sam nestanak ove strukture uticao je i na proširenje nadležnosti Evropskog suda, budući da do usvajanja poslednjih izmena ovaj Sud nije imao nikakvu nadležnost u drugom stubu i vrlo ograničenu nadležnost u trećem stubu.

Prema Ugovoru iz Lisabona, nadležnost Evropskog suda pravde značajno je proširena, budući da bivše poglavlje VI Ugovora o Evropskoj uniji o policij-

³⁸ Misli se na predmet C-294/83, *Parti écologiste “Les Verts” v. European Parliament*, 1986 ECR 01339.

³⁹ Predmet 355/04, *Segi and Others v. Council of the European Union*.

⁴⁰ Predmet C-354/04, *Gestoras Pro Amnistia and Others v. Council of the European Union*.

⁴¹ Stav 53 presude u ovom predmetu.

⁴² Stav 55 presude u ovom predmetu.

⁴³ Stav 52 presude u predmetu *Segi*.

skoj i pravosudnoj saradnji postaje deo poglavlja V Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Instrumenti iz trećeg stuba (okvirne odluke, zajednički stavovi, odluke i konvencije), koji su se koristili u oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, napuštaju se i Ugovor iz Lisabona predviđa primenu tradicionalnih instrumenata, odnosno „pravni akata“⁴⁴ Unije. Posledica ovoga leži u činjenici da tzv. nadnacionalni pristup počinje da se primenjuje i na materiju iz trećeg stuba, što znači da se svi postupci propisani Ugovorom o funkcionisanju EU primenjuju na celokupnu materiju pravosuđa i unutrašnjih poslova, sada poznatiju kao prostor slobode, bezbednosti i pravde.⁴⁵ Neki od najvažnijih postupaka su prikazani ovom prilikom.

5.1. Postupak za povredu ugovornih obaveza – članovi 258. i 259. UFEU

Na prvom mestu podrazumeva mogućnost pokretanja postupaka za povredu ugovornih obaveza⁴⁶ koji pokreću Komisija ili država-članica protiv one države-članice koja nije ispunila obavezu koja proizlazi iz primarnog ili sekundarnog zakonodavstva EU.⁴⁷ Pre stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, Komisija je u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova mogla da pokreće ovu vrstu postupka samo u odnosu na materiju iz prvog stuba, tačnije za pitanja viza, azila, imigracije i saradnje u građanskim stvarima, dok je policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima bila izvan domašaja Komisije.

5.2. Postupak za izricanje sankcija – član 260. UFEU

Ovaj postupak se do usvajanja Ugovora iz Lisabona takođe nije odnosio na materiju policijske i pravosudne saradnje. On se nadovezuje na postupak za povredu ugovornih obaveza tako da, ako država ne postupi po presudi Evropskog suda pravde koja se izriče zbog povrede ugovornih obaveza koje se odnose na policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, protiv te države se može pokrenuti postupak na osnovu člana 260. UFEU (bivši član 228. EZ), što podrazumeva mogućnost izricanja penala ili paušalnog iznosa toj državi-članici. Radi

⁴⁴ Prema Ugovoru iz Lisabona, tradicionalni instrumenti – i to uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja – dobijaju naziv pravni akti Unije.

⁴⁵ To su sledeći postupci: postupak zbog povrede ugovornih obaveza (članovi 258. i 259. UFEU), postupak za izricanje sankcija (član 260. UFEU), postupak za poništaj (član 263. UFEU), postupak zbog propuštanja (član 265. UFEU), postupak za naknadu štete (član 268. UFEU), prigovor nezakonitosti (član 277. UFEU).

⁴⁶ Sada članovi 258. i 259. Ugovora o funkcionisanju EU (bivši članovi 226. i 227. Ugovora o EZ).

⁴⁷ Radi se o postupku koji je vrlo čest pred Evropskim sudom pravde, budući da države-članice u osetljivim oblastima ponekad nevoljno primenjuju komunitarne propise, što dovodi do povrede obaveza koje su preuzele na sebe. Postupak se sastoji od tri faze: slanja zvaničnog obaveštenja; prethodnog postupka i pokretanja postupka pred Sudom pravde.

se o postupku koji donekle podseća na ponavljanje postupka na osnovu gorepomenutog člana 258. UFEU, jer se iznova pokreće sličan postupak pred Sudom, gde se utvrđuje da se dotična država nije pridržavala već donete deklarativne sudske odluke kojom se utvrđuje postojanje povrede. Ova mogućnost će nesumnjivo biti revolucionarna za ovu materiju, za koju do Ugovora iz Lisabona nije postojala mogućnost pokretanja ove vrste postupka i izricanja novčanih sankcija.

Ugovorom iz Lisabona učinjen je mali pomak time što je značajno uprošćen postupak prema članu 260. UFEU (bivši član 228). Komisija i dalje može da pokrene ovaj postupak samo ako već postoji presuda Suda kojom se utvrđuje da država-članica nije ispunila neku ugovornu obavezu, ali više nije obavezna da donosi obrazloženo mišljenje o učinjenim propustima države-članice, što je bio slučaj ranije. Dovoljno je da Komisija da državi mogućnost da dostavi svoje primedbe, čime se u određenoj meri skraćuje postupak.⁴⁸

Međutim, Ugovor iz Lisabona članom 260, stavom 3. uvodi vrlo važnu izmenu kojom se delimično odgovara na ideju da se spoje postupci predviđeni bivšim članovima 258. i 259. UFEU. Ukoliko Komisija pokrene postupak shodno članu 258. (sadašnjem članu 226) UFEU, pošto država propusti da je obavesti o preduzetim merama zarad unošenja direktive u nacionalno pravo, ona može, ukoliko je to neophodno, da naznači visinu paušalnog iznosa ili penala, koju, shodno okolnostima, treba da plati ta država. Iako je delokrug ove odredbe ograničen na propuštanje države da obavesti o merama unošenja direktive u nacionalno pravo, a ostavlja po strani situacije kada država propusti da unese direktivu ili je ne unese na pravilan način, čini se da je ipak Ugovorom iz Lisabona učinjen korak unapred u izvršenju presuda Evropskog suda pravde. Iako ova izmena trenutno nema uticaja na policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, koje su bile deo trećeg stuba i gde su važili različiti pravni instrumenti, ne treba zaboraviti da se stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona ukida pravni dualizam i pravni instrumenti iz prvog stuba postaju zakonodavni akti Unije, te se može uskoro očekivati regulisanje ove materije tradicionalnim pravnim aktima (poznate uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja).

Konačno, Ugovorom iz Lisabona uvedena je i važna izmena koja se odnosi na visinu penala ili paušalnog iznosa, a kojom se predviđa da Evropski sud pravde ne može da izrekne veći iznos od onoga koji je Komisija predložila. Ovo je značajna izmena kojom se daje obavezujuća snaga pomenutom Uputstvu Komisije o primeni člana 228. EZ, koja je i usvojena nakon poznate presude u pred-

⁴⁸ Do usvajanja Ugovora iz Lisabona postupak je tekao na sledeći način: Komisija je prethodno davala mogućnost državi da dostavi svoja zapažanja i potom objavljuje obrazloženo mišljenje u kojem je navodila na koji način je država propustila da postupi po sudskoj odluci. Ukoliko država ne postupi u roku koji Komisija odredi, Komisija pokreće postupak pred Sudom i predlaže visinu paušalnog iznosa ili novčane kazne, koju, shodno okolnostima, treba da plati dotična država.

metu *Commision v France*⁴⁹, kada je Sud utvrdio da je dozvoljeno istovremeno izricanje i penala i paušalnog iznosa.

5.3. Postupak za poništaj – član 263 UFEU

Za razliku od prethodna dva postupka, ovaj postupak se primenjivao na materiju policijske i pravosudne saradnje, ali u ograničenom obimu.⁵⁰ Tri izmene, predviđene Ugovorom iz Lisabona za ovaj postupak, važne su za oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova. Prva se tiče kruga organa čiji akti su podložni oceni zakonitosti, koji je Ugovorom iz Lisabona znatno proširen. Sud pravde „kontrolise zakonitost zakonodavnih akata, akata Saveta, Komisije, Evropske centralne banke, osim onih koji imaju karakter preporuke ili mišljenja, i akata Evropskog parlamenta i Evropskog saveta koji proizvode pravna dejstva na treća lica“.⁵¹ On takođe može da kontrolise zakonitost akata tela, kancelarija ili agencija Unije koji proizvode pravna dejstva na treća lica, što je vrlo važno za materiju policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima zbog broja agencija koje imaju nadležnost u ovoj oblasti. Ako se uporedi ova lista zaključuje se da je na prvom mestu pridodat Evropski savet, što znači da se odluka, koju su zajednički doneli predstavnici 27 država-članica, podvrgava kontroli zakonitosti. Ovo je veliki korak napred, koji ima i simbolički značaj, a ogleda se u činjenici da odluke ovakvog jednog tela nisu nedodirljive. Nadalje, Ugovor iz Lisabona dodaje na listu i tela, kancelarije ili agencije Unije, čiji se akti takođe podvrgavaju kontroli zakonitosti. Ideja dodavanja ovih organa nastala je kao posledica hiperobrazovanja ove vrste organa kojima se poveravaju vrlo značajne nadležnosti.

Druga se tiče legitimisanih lica za pokretanje postupka, jer se u odnosu na ovu materiju primenjuje isti krug ovlašćenih lica koji je važio i za prvi stub, što znači da i pojedinci i Evropski parlament mogu da pokrenu postupak za poništaj akata koji uređuju oblast policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Postoje i drugi ovlašćeni organi, kao što je Komitet regiona za pokretanje postupka, ali se u odnosu na ovu oblast može samo očekivati da će Evropski parlament i pojedinci pokretati ove postupke.

Konačno, još jedna od važnih izmena tiče se nepriviligovanih tužilaca, fizičkih i pravnih lica, koji su prema bivšim odredbama Ugovora o Evropskoj

⁴⁹ Case C-304/02, *Commission v France* [2005] ECR I-6263.

⁵⁰ Do usvajanja Ugovora iz Lisabona Sud pravde je, na osnovu člana 35, stava 6. Ugovora o EU, imao nadležnost pravde da se izjašnjava o zakonitosti okvirnih odluka i odluka u tužbama, koje podnesu države-članice ili Komisija, koje se odnose na nenadležnost, povredu bitnih pravila postupka, povredu ovog Ugovora ili bilo kog drugog propisa koji se odnosi na njihovu primenu ili zloupotrebu ovlašćenja organa koji je doneo akt. Rok za podnošenje tužbe je dva meseca od dana objavljivanja akta. Ovaj postupak je odgovarao postupku propisanom članom 230. Ugovora o EZ, s tom razlikom što je krug aktivno legitimisanih lica znatno uži – samo države-članice ili Komisija.

⁵¹ Član 263, stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

zajednici⁵² mogli, pod istim uslovima, da pokreću postupak protiv odluka donetih protiv njih. Ukoliko je ovo lice želelo da pokrene postupak za poništaj akta čiji nije adresat (npr. odluka upućena nekom drugom licu ili, izuzetno, neki opšti akt), potrebno je bilo da dokaže da ga akt „neposredno i pojedinačno pogađa“.

Ugovorom iz Lisabona ova odredba se delimično menja, budući da se za regulatorne akte, koje nisu nesporedno upućene na fizičko i pravno lice, briše uslov da ga akt neposredno pogađa.⁵³ Sada je dovoljno da ga se „direktno tiče a ne podrazumeva mere za sprovođenje“. Jedini problem je taj što pojam regulatornih akata nije definisan. „Evropski ustav ih definiše kao ‘nelegislativne’ ali opšte po svojoj prirodi, koji primenjuju zakonodavstvo EU ili odredbe Ugovora“.⁵⁴ Na ovaj način, fizička i pravna lica mogu lakše da zahtevaju ispitivanje zakonitosti upravnih akata, koji se na njih najčešće nesporedno ili posredno odnose. Štaviše, na ovaj način bolje će se kontrolisati rad administracije EU.

5.4. Postupak rešavanja prethodnog pitanja – član 267. UFEU

Jedna od ključnih izmena u odnosu na nadležnost Evropskog suda pravde u odnosu na materiju policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima jeste proširenje nadležnosti Suda prema članu 234. Ugovora o Evropskoj zajednici, sada članu 267. UFEU. Ugovor iz Lisabona predviđa da će Evropski sud pravde postupiti u najkraćem mogućem roku kada se prethodno pitanje, postavljeno pred sudom ili tribunalom u državi-članici, odnosi na lice u pritvoru.⁵⁵ Štaviše, vode se razgovori o propisivanju ubrzanog postupka u ovakvim slučajevima. Ipak, prema članu 276. UFEU, kao što je i do sada bio slučaj, Evropski sud pravde nije nadležan da razmatra valjanost ili obim svrsishodnosti operacija koje obavljaju policijski ili drugi organi represije u državama-članicama.⁵⁶

5.5. Prelazne odredbe u odnosu na Evropski sud pravde

Članom 10. Protokola 36 propisane su prelazne odredbe koje se odnose na nadležnost Suda pravde u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Tokom prelaznog perioda od pet godina od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, nadležnosti Komisije na osnovu člana 258. UFEU, kao i nadležnosti Suda pravde, ostaju iste u okviru Naslova VI Ugovora o Evropskoj uniji. To znači da u toku prelaznog perioda postupci zbog povrede ugovornih obaveza, poništaj akata pokrenut

⁵² Član 230, stav 4. Ugovora o Evropskoj zajednici.

⁵³ Član 263, stav 4. UFEU.

⁵⁴ D. Chalmer, G. Monti, op. cit, str. 86.

⁵⁵ Član 267, stav 4. UFEU.

⁵⁶ Pod ovim se podrazumeva i nadležnost država-članica u pogledu održavanja javnog reda i osiguravanja unutrašnje bezbednosti.

tužbom fizičkog ili pravnog lica i postupci za naknadu štete nisu dostupni za akte iz trećeg stuba usvojene pre Ugovora iz Lisabona, kao i da je ograničena nadležnost u postupku za davanje prethodnog mišljenja. Ukoliko dođe do izmene, ukidanja ili poništaja akta na osnovu postupka predviđenog Ugovorom iz Lisabona pre isteka prelaznog perioda od pet godina, primenjuju se nove nadležnosti Komisije i Suda pravde u materiji pravosuđa i unutrašnjih poslova. U odnosu na akte koji ostanu na snazi, nadležnosti ovih organa se aktiviraju tek od 1. decembra 2014. godine.

6. Zaključna razmatranja

Kako je pokazano, uloga Evropskog suda pravde u oblasti slobode, bezbednosti i pravde ni do usvajanja Ugovora iz Lisabona nije bila nimalo zanemarljiva. Postupajući u skladu sa svojom praksom iz drugih oblasti nadležnosti Evropske zajednice i Evropske unije, Evropski sud pravde odigrao je značajnu pravno-stvaralačku ulogu, te doprineo stvaranju integrisanijeg i koherentnijeg sistema krivičnog prava Evropske unije. Ipak, jasno je da prostor slobode, bezbednosti i pravde nije ograničen samo na krivičnopravno zakonodavstvo i praksu – on obuhvata najšire moguće polje slobodnog kretanja lica i poštovanja ljudskih prava. Ugovorom iz Lisabona ukinut je pravni dualizam koji je postojao u ovoj oblasti, a Evropskom sudu pravde poveren pun obim kontrole zakonitosti i data ovlašćenja za tumačenje ovih propisa. To će nesumnjivo predstavljati dodatni izazov za sudije Evropskog suda pravde, pred kojima će se, po isteku prelaznog perioda, naći težak zadatak pronalaženja ravnoteže između potrebe i težnje za komunitarizacijom, sa jedne strane, i očuvanjem nacionalnih standarda prava i prakse u jednoj izuzetno osetljivoj oblasti, sa druge. Dosadašnja praksa ovog suda i u ovoj i u drugim oblastima pokazala je da je on veoma oprezan i donekle uzdržan kada se pred njim otvori mogućnost da, u nedostatku evropskog propisa, u svojoj presudi uspostavi univerzalno pravilo u odnosu na pitanje u vezi sa kojim postoje oprečna rešenja u nacionalnom zakonodavstvu. Otuda se sa pravom može očekivati da će u prvim godinama upravo razvoj zakonodavne aktivnosti Unije u oblasti slobode, bezbednosti i pravde bitno odrediti i pravac i domet sudske prakse Suda.