

## O NEPOSREDNOM DEJSTVU DIREKTIVA EVROPSKE UNIJE

### Apstrakt

*Prema slovu osnivačkih ugovora Evropske unije direktive ne stvaraju neposredno prava i obaveze za individualne subjekte, već isključivo za države članice kojima su upućene. Problem nastaje kada država članica, kršeći svoju obavezu, propusti da sprovede direktivu ili je pogrešno i nepotpuno implementira u propisanom roku. Suočen sa ovakvom situacijom, Sud pravde EU stao je na stanovište da se pojedinci mogu pred domaćim organima direktno pozvati na odredbe direktive i da su ovi organi dužni da im obezbede ostvarivanje prava koja proizilaze iz tih odredaba. Međutim, Sud je prihvatio isključivo vertikalno neposredno dejstvo direktiva koje je ograničeno na postupke protiv država, ali nije dozvolio individualnim subjektima da se pozivaju na njene odredbe u postupcima protiv drugih individualnih subjekata. Iako je do današnjih dana istrajao na stavu o odsustvu horizontalnog neposrednog dejstva direktive, Sud je ostavio mogućnost da se njima zaobilaznim putem prizna takvo dejstvo u sporovima između pojedinaca. U tom cilju pribegao je konstruisanju svojevrsnih pasarela koje su mu omogućile da premosti jaz između priznatog vertikalnog i neprihvaćenog horizontalnog neposrednog dejstva direktiva EU.*

Ključne reči: direktiva, neposredno dejstvo, Sud pravde, vertikalno dejstvo, horizontalno dejstvo, pasarele, interpretativno dejstvo, incidentno dejstvo, odgovornost za štetu.

---

\* Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu.

## 1. Uvod

Iako nije nigde zapisano u osnivačkim ugovorima, neposredno dejstvo predstavlja široko prihvaćeno načelo prava Evropske unije. Nastalo kao tvorevina jurisprudencije Suda pravde, ovo načelo znači da odredbe prava EU neposredno stvaraju prava i obaveze za individualne subjekte na koje se oni mogu punovažno pozvati pred nacionalnim organima i sudovima. U isto vreme, ono obavezuje državni organ i sud da primeni normu na koju se pred njim pozove individualni subjekt i tako obezbedi ostvarivanje tog prava.<sup>1</sup>

Sud pravde je u prvo vreme kao neposredno dejstvjuće priznao samo odredbe osnivačkih ugovora.<sup>2</sup> U kasnijoj sudskoj praksi domen primene načela neposrednog delovanja biće proširen u nekoliko pravaca. Tako je neposredno dejstvo priznato i odredbama sadržanim u drugim međunarodnim ugovorima koji ulaze u korpus prava EU. Ovdje se radilo o međunarodnim sporazumima koje je Unija na osnovu svog ugovornog kapaciteta zaključila sa državama nečlanicama ili međunarodnim organizacijama.<sup>3</sup>

Nadalje, kroz sudsku praksu počele su se razlikovati dve vrste pravnih odnosa koje nastaju povodom neposrednog dejstva odredaba međunarodnih ugovora. Sud pravde je prvobitno priznao da se individualni subjekti mogu pozivati na subjektivna prava ustanovljena ovim odredbama samo u odnosu na državu članicu. U pitanju je tzv. vertikalno neposredno dejstvo kod koga se nasuprot pojedincu pojavljuju organi državne vlasti.<sup>4</sup> Nešto kasnije Sud će prihvatiti i tzv. horizontalno neposredno dejstvo ugovornih odredaba, tj. mogućnost da se

---

<sup>1</sup> V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Beograd, 2009, str. 140; O. Račić, "Pravni sistem Evropske unije", *Pravo Evropske unije*, Zbornik radova, Beograd, 1996, str. 113-114; J. A. Winter, "Direct Applicability and Direct Effect: Two distinct and different Concepts in Community Law", *Common Market Law Review*, 1972, no 9, p. 425; J. Steiner, L. Woods, *Textbook on European Community Law*, Oxford, 2003, p. 89.

<sup>2</sup> Videti slučajeve: 57/65, *Lütticke*, European Court Reports (dalje: ECR), 1966, p. 205; 27/67, *Fink Frucht*, ECR, 1968, p. 232; 13/68, *Salgoil*, ECR, 1968, pp. 460-461; 2 i 3/69, *Diamantarbeiders*, ECR, 1969, p. 211; 18/71, *Eunomia*, ECR, 1971, p. 816; 78/70, *Grammophon*, ECR, 1971, p. 487; 77/72, *Capolongo*, ECR, 1973, p. 623; 41/74, *Van Duyn*, ECR, 1974, p. 1346; 2/74, *Reyners*, ECR, 1974, p. 652; 33/74, *Van Binsbergen*, ECR, 1974, p. 1312; 127/73, *BRT-Sabam*, ECR, 1974, p. 62; 155/73, *Sacchi*, ECR, 1974, p. 430; 59/75, *Manghera*, ECR, 1976, p. 460.

<sup>3</sup> Videti slučajeve: 12/86, *Demirel*, ECR, 1987, p. 3719; 162/96, *Racke*, ECR I, 1998, p. 3655; 18/90, *Onem v. Kziber*, ECR I, 1991, p. 199; 58/93, *Yousfi v. Belgium*, ECR I, 1994, p. 1353; 126/95, *Hallouzi-Choho v. Bestuur van Sociale*, ECR I, 1996, p. 4807; 416/96, *El-Yassini v. Home Secretary*, ECR I, 1996, p. 1209; 179/98, *Belgium v. Mesbah*, ECR I, 1999, p. 7955.

<sup>4</sup> Slučaj 26/62, *Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration*, [1963], ECR 1, p. 12.

pojedinaac pred nacionalnim organom i sudom pozove na međunarodnim ugovorom predviđenu obavezu drugog individualnog subjekta u zaštiti svojih subjektivnih prava.<sup>5</sup>

Uporedo sa širenjem odredaba ugovora koji proizvode neposredno dejstvo, sudska praksa potvrdila je da drugi izvori prava EU mogu, takođe, imati neposredno dejstvo. U red pravila koja proizvode neposredno dejstvo Sud pravde uvrstio je norme sadržane u sekundarnoj legislativi, odnosno odredbe regulativa (uredbe), odluka i direktiva koje donose institucije Unije. Kad je reč o regulativama i odlukama, Sud pravde, oslanjajući se na slovo osnivačkih ugovora, nije imao većih problema sa priznanjem neposrednog dejstva.<sup>6</sup> Prihvatanje mogućnosti da direktive imaju neposredno dejstvo predstavljalo je mnogo veći izazov, pošto su one osnivačkim aktima definisane kao pravni akti obavezni za države članice samo u pogledu cilja i rezultata koje treba postići, dok se izbor oblika i načina njihovog ostvarivanja prepušta nacionalnim vlastima.<sup>7</sup> Tvorcima osnivačkih ugovora zamislili su direktivu kao sredstvo harmonizacije, a ne unifikacije prava država članica.<sup>8</sup> Direktive, dakle, nemaju svrhu da u potpunosti ujednače nacionalna prava. Njima se nacionalna prava približavaju u meri koja je nužna za ostvarivanje ciljeva EU, ali se članicama ostavlja mogućnost da neka pitanja urede na različite načine. Direktive postavljaju državama samo regulatorni cilj, a ostavljaju slobodu da odluče kako će ga postići.<sup>9</sup>

Zbog takve prirode i mesta u pravnom sistemu EU direktiva ne stvara neposredno prava i obaveze za individualne subjekte, već isključivo za države članice kojima je upućena. Prava i obaveze pojedinaca proističu neposredno iz nacionalnih mera implementacije direktive. Direktiva treba da proizvede dejstvo

---

<sup>5</sup> Slučaj 43/75, *Gabrielle Defrenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, [1976], ECR, p. 474.

<sup>6</sup> Sud pravde se ograničavao na konstataciju da je pravna priroda i mesto regulative u pravnom sistemu EU takva da njene odredbe u načelu proizvode neposredno dejstvo, odnosno *per se* stvaraju prava za individualne subjekte koje su nacionalni sudovi u obavezi da zaštite (slučaj 43/71, *Politi*, [1971], ECR, p. 1039). Pored toga, Sud je potvrdio da odredbe regulative proizvode kako vertikalno, tako i horizontalno neposredno dejstvo (slučaj 93/71, *Leonesio*, [1972], ECR, p. 287). Kad su u pitanju odluke, stav je Suda da one mogu nametnuti obavezu koja proizvodi neposredno dejstvo samo subjektu kome je upućena, s tim da odluka čiji je adresat država članica ne može imati horizontalno neposredno dejstvo. Više o tome: T. C. Hartley, *Osnovi prava Evropske zajednice* (prevod), Beograd, 1998, str. 208; Z. Radivojević, "Odluke pravnog sistema Evropske unije", *Pravni život*, 2012, br. 12, Tom IV, str. 419.

<sup>7</sup> Čl. 288 Ugovora o funkcionisanju EU.

<sup>8</sup> R. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac, 2012, str. 151.

<sup>9</sup> T. Čapeta, S. Rodin, *Osnove prava Evropske unije*, Zagreb, 2011, str. 68.

samo posredstvom nacionalnog akta implementacije, pa je normalan način njenog delovanja zapravo primena nacionalnog prava u koje je ona ugrađena.

Problem, međutim, nastaje kada država članica, kršeći svoju obavezu, propusti da sprovede direktivu ili usvoji neodgovarajuće mere implementacije u propisanom roku.<sup>10</sup> Sudeći po slovu osnivačkih ugovora, direktiva ne bi proizvodila nikakvo pravno dejstvo za individualne subjekte bez usvajanja odgovarajuće nacionalne implementacije u predviđenom roku. Drugim rečima, kada nacionalni zakonodavac direktivu uopšte ne ugradi ili je pogrešno ugradi u domaće pravo pojedinci su lišeni mogućnosti da se pred državnim organima i sudovima pozivaju neposredno na direktivu radi ostvarivanja prava koje nemaju prema nacionalnom pravu, ali bi ga imali da je direktiva ispravno sprovedena. Krajnja posledica toga bila bi da u slučaju propusta države da izvrši svoje obaveze u pogledu implementacije, direktive postaju neefikasni pravni akti organa EU od kojih individualni subjekti nemaju nikakve koristi.

Suočen sa ovakvom situacijom, Sud pravde stao je na stanovište da se pojedinci mogu pred državnim organom i sudom direktno pozvati na odredbe direktive, a da je nacionalni organ u obavezi da im obezbedi ostvarivanje prava koja za njih proizilaze iz tih odredaba.<sup>11</sup> Otvorivši na ovaj način mogućnost pojedincima da štite svoja prava iz direktiva pred organima država članica, Sud pravde je istovremeno ograničio neposredno delovanje njenih odredaba samo na postupke protiv države. Sud je, dakle, priznao isključivo vertikalno neposredno dejstvo direktive, ne dozvoljavajući individualnim subjektima da se pozivaju na njene odredbe u postupcima protiv drugih individualnih subjekata.<sup>12</sup>

Iako je sve do današnjih dana istrajao na stavu o odsustvu horizontalnog neposrednog dejstva direktive, Sud je ostavio mogućnost da se njima zaobilaznim putem prizna takvo dejstvo u sporovima između pojedinaca. U tom cilju pribegao je konstruisanju svojevrstnih pasarela koje su mu omogućile da premosti jaz između priznatog vertikalnog i neprihvaćenog horizontalnog neposrednog dejstva direktiva.

## 2. Vertikalno neposredno dejstvo direktiva

Spremnost da direktivama prizna mogućnost neposrednog dejstva Sud pravde je prvi put nagovestio u slučaju *Grad*. Tom prilikom stao je na stanovište da

---

<sup>10</sup> V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *op. cit.*, str. 146.

<sup>11</sup> Slučaj 41/74, *Yvonne Van Duyn v. Home Office*, [1974] ECR, p. 1337.

<sup>12</sup> Slučaj 152/84, *M. H. Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, [1986], ECR, p. 723.

direktiva čija je svrha ograničena na utvrđivanje datuma kada će odredba sadržana u odluci stupiti na snagu ne sprečava da ta odredba ima neposredno dejstvo.<sup>13</sup> Međutim, odlučujući zaokret u pravcu prihvatanja vertikalnog neposrednog dejstva direktive Sud pravde učinio je u slučaju *Van Duyn* kada mu je, između ostalog, upućeno pitanje da li se holandska državljanka kojoj je zabranjen ulaz u V. Britaniju može neposredno pozvati na odredbu direktive koja nije bila implementirana u domaće zakonodavstvo.

Odbacivši stav britanske vlade da se u osnivačkom ugovoru govori samo o neposrednoj primeni regulativa, ali ne i direktiva, Sud je izneo nekoliko osnovnih razloga u prilog mogućnosti da direktive imaju neposredno dejstvo. Posle analize odredbe osnivačkog ugovora koja propisuje direktnu primenu regulative, Sud je ustanovio da to ne isključuje mogućnost da i druge vrste pravnih akata imaju slična dejstva. Štaviše, bilo bi nespojivo sa obavezujućom prirodom koja je osnivačkim ugovorom priznata direktivama da se u načelu isključi mogućnost njihovog neposrednog delovanja.

Ostajući u okvirima istog ugovora Sud se, zatim, pozvao na odredbe kojima je ovlašćen da na zahtev nacionalnih sudova daje mišljenja o tumačenju i valjanosti ne samo regulativa i odluka, već i direktiva, što pokazuje da svi ovi akti mogu imati neposredno dejstvo. U suprotnom, ako nacionalni sud ne bi bio u prilici da neposredno primenjuje direktivu, on bi istovremeno bio lišen mogućnosti da traži mišljenje od Suda pravde o njenom tumačenju i valjanosti.

Kao treći razlog koji opravdava neposredno dejstvo direktive Sud je naveo potrebu za njenom delotvornošću, odnosno načelo korisnog dejstva (fr. *l'effet utile*). Naime, koristan učinak direktive bio bi značajno oslabljen tamo gde organi Zajednice putem direktive ustanove obavezu država članica da slede određeni smer ponašanja ako bi pojedinci bili sprečeni da se na nju pozovu pred nacionalnim sudovima i ako bi ovi sudovi bili sprečeni da je razmatraju kao sastavni deo komunitarnog prava.<sup>14</sup>

Kako navedeni argumenti nisu ubedili sve nacionalne sudove u nužnost priznanja neposrednog delovanja direktiva,<sup>15</sup> Sud pravde je stav o njihovom

---

<sup>13</sup> Slučaj 9/70, *Grad*, [1970], ECR, p. 825. U istom smislu Sud se izjasnio u slučaju 33/70, *SACE*, [1970], ECR, p. 1213. Više o tome: T. C. Hartley, *op. cit.*, str. 191-192.

<sup>14</sup> Slučaj 41/74, [1974], ECR, p. 1337.

<sup>15</sup> Tako je francuski Conseil d'Etat, kao vrhovni upravni sud u ovoj državi, uprkos presudi Suda pravde u slučaju *Van Duyn*, odbio da prizna neposredno dejstvo direktivama. Videti: Ministère de l'Intérieur c. Cohn-Bendit, Conseil d'Etat (Assemblée), 22 dec. 1978, avec conclusions Genevois, Recueil de Traités de droit européen 157.

vertikalnom dejstvu dodatno obrazložio u slučaju *Ratti*.<sup>16</sup> Ovaj put pred njim se našlo pitanje da li može biti krivično gonjen pojedinac koji je postupio po dvema direktivama, ali suprotno nacionalnom pravu u koje one nisu ugrađene pre i posle isteka roka propisanog za njihovu implementaciju. U odgovoru na ovo pitanje Sud se pozvao na načelo koje je u anglosaksonskom pravu poznato pod nazivom *estoppel*, dok se u kontinentalnim pravnim sistemima izražava kroz latinsku maksimu *nemo auditur propriam turpitudinem alegans*.<sup>17</sup> Saglasno tom principu državi članici koja nije usvojila mere za implementaciju direktive ne može se dozvoliti da se pred sudom u postupku protiv pojedinaca poziva na sopstveni propust da izvrši obavezu sporovođenja direktive. Time se država sprečava, kao što je Sud istakao u nekim kasnijim slučajevima,<sup>18</sup> da izvuče korist iz propuštanja obaveza koje nameće direktiva, odnosno da na štetu pojedinaca primeni sopstveno zakonodavstvo neusklađeno sa direktivom.

S druge strane, Sud pravde je iskoristio ovu priliku da se izjasni o neposrednom dejstvu direktive u svetlu rokova propisanih za njenu implementaciju. Njegov je stav da direktiva može proizvoditi neposredno dejstvo tek po isteku roka za njeno unošenje u unutrašnje pravo. Nakon protoka vremena za implementaciju država članica ne može više primenjivati svoje unutrašnje pravo koje nije prilagođeno i usaglašeno sa direktivom protiv pojedinca koji se ponaša u skladu sa zahtevima iz direktive. Međutim, direktive za koje nisu donete mere implementacije nemaju neposredno dejstvo sve dok ne protekne za to predviđeni rok. Pošto direktive po svojoj prirodi nameću samo obaveze državam, nije moguće dozvoliti pojedincima da se pozivaju na načelo legitimnih očekivanja pre isteka roka predviđenih za njihovo sporovođenje.<sup>19</sup> Samo izuzetno, direktive mogu proizvoditi dejstvo i pre isteka roka za implementaciju jer su u ovom periodu države članice dužne da se uzdrže od preduzimanja onih akata koji bi mogli da ugroze ostvarivanje njenih ciljeva (tzv. prethodno dejstvo). Ova obaveza nametnuta je ne samo zakonodavnim i izvršnim organima, već i nacionalnim sudovima.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Slučaj 148/78, *Criminal proceedings against Tullio Ratti*, [1979], ECR, p. 1629.

<sup>17</sup> Više o tome videti: Z. Meškić, D. Samardžić, *Pravo Evropske unije I*, Sarajevo, 2012, str. 195.

<sup>18</sup> Slučaj 152/84, *Marshall*, [1986], ECR, p. 723, para. 49.

<sup>19</sup> Za dalju analizu: T. C. Hartley, *op. cit.*, str. 194-195.

<sup>20</sup> Slučaj C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBN v. Région wallonne*, [1997], ECR I, p. 7411, para. 45. Pored obaveze uzdržavanja, za vreme roka za implementaciju države članice moraju doneti sve potrebne mere da bi obezbedile da će po isteku tog roka ostvariti cilj direktive, tj. da će ona biti pravilno implementirana u nacionalno zakonodavstvo; *Ibid.*, para. 44.

Počevši od slučaja *Ratti* Sud pravde opravdanje za neposredno dejstvo direktive redovno nalazi u obavezi države da sprovede direktivu. Pri tom, pojam države kao subjekta koji duguje implementaciju direktive Sud je shvatao veoma široko. Taj pojam obuhvata sve organizacije ili tela koja su podvrgnuta državnoj vlasti ili deluju pod kontrolom države i imaju posebna ovlašćenja šira od uobičajenih koja se primenjuju u odnosima između individualnih subjekata. Uz to, potrebno je da oni pružaju javne usluge i da ovlašćenje za to proizilazi iz pravnog akta koji je donela država.<sup>21</sup> Posebno se to odnosi na centralne i geografski ili funkcionalno decentralizovane organe vlasti i druga tela bez obzira na njihovu pravnu formu koja su, prema pravnom poretku države, odgovorna za obezbeđenje javnih usluga, a nalaze se pod kontrolom države.<sup>22</sup> Tako se pod pojam države mogu, primera radi, podvesti univerziteti, škole ili preduzeća u kojima država ima kontrolni paket akcija.

Uslovi za neposredno dejstvo direktive u osnovi su slični sa uslovima koji se traže da bi bilo koja norma prava EU proizvela takvo dejstvo. Kroz sudsku praksu iskristalisao se danas važeći tročlani test neposrednog dejstva koje odredba direktive mora da zadovolji. Pored već pomenutog zahteva da je istekao rok za implementaciju direktive, standardni uslovi za neposredno dejstvo su da konkretna odredba bude dovoljno precizna i безусловna.<sup>23</sup> Za dovoljnu preciznost potrebno je da se uobičajenim metodama tumačenja mogu utvrditi nosioci prava i obaveza, kao i njihov sadržaj. Odredba direktive je безусловna ukoliko izvršenje obaveze države članice na određeno činjenje ili uzdržavanje koje iz nje proističe ni na koji način ne zavisi od stava ili diskrecionog ovlašćenja države ili bilo kog nezavisnog tela. Izuzetak postoji samo u slučaju kada je diskreciono ovlašćenje države članice ili nekog drugog subjekta podvrgnuto sudskoj kontroli.<sup>24</sup>

### 3. Odsustvo horizontalnog neposrednog dejstva direktiva

Budući da opravdanje za neposredno dejstvo nalazi u obavezi države da sprovede direktivu, Sud pravde uveo je bitno ograničenje prava individualnih subjekata da se pozivaju na njene odredbe. Prema tom shvatanju, subjektivna prava pojedinaca ne nastaju neposredno na osnovu direktive, već su posledice dužnosti država da je implementiraju. U postupcima protiv državnih organa ili

---

<sup>21</sup> Slučajevi 8/81 (*Becker*, [1982], ECR, p. 53, para. 49); C-221/88 (*Busseni*, [1990], ECR I, p. 495, para. 30); 103/88 (*Fratelli Costanzo v. Comune di Milano*, [1989], ECR, p. 1839, para. 31).

<sup>22</sup> Slučaj C-188/89, *Foster v. British Gas plc.*, [1990], ECR I, p. 3313, para. 20.

<sup>23</sup> Slučaj 8/81, *Ursula Becker v. Finanzamt Munster-Innenstadt*, [1982], ECR, p. 53, para. 25.

<sup>24</sup> Više o tome: V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *op. cit.*, str. 152.

tela sa javnim ovlašćenjima pojedinci se mogu pozvati na direktivu, jer ona prema izričitoj odredbi osnivačkih ugovora nameće obaveze državi ili državama kojima je upućena. U horizontalnoj situaciji, kada se postupak vodi protiv drugog pojedinca, direktiva ne može da proizvede neposredno dejstvo. Razlog za to je što direktive ne obavezuju neposredno individualne subjekte, pa iz njih ne mogu nastati subjektivna prava za druge individualne subjekte. Takvo objašnjenje Suda pravde imalo je za posledicu uskraćivanje mogućnosti da se pojedinac poziva na odredbe direktive protiv drugog pojedinca u postupku pred nacionalnim organima i sudovima.

Odsustvo horizontalnog neposrednog dejstva direktive bilo je predmet brojnih kontroverzi u doktrini i sudskoj praksi. Jedan broj pisaca zagovarao je ideju da se bi neposredno dejstvo direktiva trebalo proširiti i na horizontalne odnose.<sup>25</sup> Pojedini opšti pravobranioci, takođe, su predlagali da se napusti razlikovanje između neposrednog delovanja u vertikalnom i horizontalnom smislu, te da se prihvati mogućnost da direktive pojedincima nameću obaveze koje imaju neposredno dejstvo.<sup>26</sup> Uprkos ovakvim nastojanjima, Sud pravde ostao je sve do današnjih dana dosledan u odbijanju da direktivama prizna horizontalno neposredno dejstvo.

Izričit stav po tom pitanju Sud je prvi put izneo u slučaju *Marshall* kada se Velika Britanija umešala u postupak tvrdeći da se na odredbe Direktive o implementaciji načela jednakog tretmana muškaraca i žena koju je usvojio Savet pojedinac ne može pozvati protiv drugih pojedinaca pred nacionalnim sudom. Prihvatajući gledište britanske vlade, Sud je izričito rekao da direktiva sama po sebi ne nameće obaveze individualnim subjektima i da se na odredbu direktive kao takvu ne može pozvati protiv takvog subjekta.<sup>27</sup> Kao razlog za takvo stanovište Sud je naveo da prema osnivačkom ugovoru obavezujuća priroda direktive, koja predstavlja osnov za mogućnost pozivanja na direktivu pred nacionalnim sudom, postoji samo u odnosu na svaku državu članicu kojoj je upućena. Pošto direktive neposredno obavezuju samo države iz njih ne mogu nastati obaveze niti prava za pojedince u horizontalnoj situaciji. Tačnije rečeno, direktivom se ne mogu neposredno nametnuti obaveze individualnim subjektima, pa stoga pojedinci nemaju pravo da se pozovu na njene odredbe pred nacionalnim sudom kako bi naterali drugog pojedinca da tu obavezu izvrši.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Za pregled doktrinarnih stavova: T. C. Hartley, *op. cit.*, str. 198; T. Čapeta, S. Rodin, *op. cit.*, str. 73.

<sup>26</sup> Videti stav opšteg pravobranioca Jacobs-a u slučaju C-316/93, *Vaneetveld v. Le Foyer*, [1995], ECR I-763.

<sup>27</sup> Slučaj 152/84, [1986], ECR, 723, para. 48.

<sup>28</sup> *Ibid.*, para. 51.



Opređenje Suda da ne prizna neposredno dejstvo direktive u horizontalnom smislu dosta je kritikovano u teoriji. Pre svega njemu se zameralo da bitno umanjuje efikasnost direktiva što je suprotno generalnom nastojanju Suda da osigura delotvornost prava EU.<sup>29</sup> Ograničavanje neposrednog dejstva direktiva na vertikalne odnose, takođe, ne doprinosi koherentnosti prakse Suda koja bi se povećala ukoliko bi se priznalo horizontalno neposredno dejstvo dovoljno preciznim i bezuslovnim direktivama. Posebnu težinu imao je prigovor da razlikovanje na relaciji vertikalno-horizontalno dejstvo direktive dovodi do nepotrebne diskriminacije pojedinaca u istim situacijama unutar države, ali i do njihove diskriminacije u različitim državama članicama. Takvo diskriminatorno dejstvo neimplementirane direktive proizvode u odnosu na individualne subjekte koji svoja prava mogu da ostvare u odnosu na državu ili javne vlasti, ali ne i prema drugim privatnim subjektima.<sup>30</sup> Sa stanovišta jedinstvenog unutrašnjeg tržišta EU još je neprihvatljivije da se privatna preduzeća u državama članicama koje su sprovele direktivu mogu naći u nepovoljnijem položaju od preduzeća u državama koje nisu implementirale direktivu. Tako su u boljoj situaciji, kad je reč o konkurenciji, privatni subjekti iz onih država koje ne sporovode obaveze prethodno prihvaćene na nivou EU.<sup>31</sup>

Navedene kritike nisu ubedile Sud da izmeni svoj negativan stav o mogućnosti da direktive proizvedu neposredno dejstvo u horizontalnom smislu. Odsustvo takvog dejstva direktiva potvrđeno je u nekoliko njegovih kasnijih odluka. Presuda doneta u slučaju *Faccini Dori* predstavljala je konačnu potvrdu stanovišta da direktive nemaju horizontalno neposredno dejstvo. U tom slučaju Sud pravde odbio je da prizna neposredno dejstvo odredbi Direktive o zaštiti potrošača koja je dozvoljavala otkaz ugovora zaključenih izvan poslovnih prostorija.<sup>32</sup> Drugačije rečeno, odlučio je da zaštiti subjektivna prava pojedinca kome bi horizontalnim dejstvom direktive i bez njenog unošenja u nacionalno pravo bile nametnute obaveze.

Kao opravdanje za takvu odluku Sud pravde naveo je da bi proširenje neposrednog dejstva direktiva na odnose između pojedinaca značilo ovlastiti Zajednicu da neposredno nameće obaveze individualnim subjektima ne samo regulativom, kako to propisuje osnivački ugovor, već i direktivom iako ona za to

---

<sup>29</sup> Videti: R. Etinski, S. Đajić, M. Stanivuković, B. Bordaš, P. Đundić, B. Tubić, *Osnovi prava Evropske unije*, Novi Sad, 2010, str. 72.

<sup>30</sup> Više o tome: P. E. Morris, "The Direct Effect of Directives – Some Recent Developments in European Court", *Journal of Business Law*, 1989, Vol. II, pp. 318-320.

<sup>31</sup> U ovom smislu: T. Čapeta, S. Rodin, *op. cit.*, str. 73.

<sup>32</sup> Slučaj C-91/92, *Paola Faccini Dori v. Recreb Srl*, [1994], ECR I, p. 3325.

nije nadležna.<sup>33</sup> Na ovaj način bi se narušila suštinska razlika između navedena dva tipa pravnih akata utvrđena osnivačkim ugovorima, a samim tim i raspodela nadležnosti između Unije i država članica. U krajnjoj liniji zabrana horizontalnog neposrednog dejstva direktiva proizilazi iz načela prenetih ovlašćenja i predstavlja izraz poštovanja suverenosti država članica i načela supsidijarnosti.<sup>34</sup>

Uporedo sa nepriznavanjem horizontalnog neposrednog dejstva, Sud pravde je ustanovio još jedno ograničenje dejstva direktive. U pitanju je zabrana obrnutog vertikalnog neposrednog dejstva direktive koja važi za državu u slučaju kada nije izvršila obavezu da sprovede direktivu. Prema shvatanju Suda, neimplementirane i nepravilno implementirane direktive ne smeju imati za posledicu stvaranje obaveza za pojedince, niti oni mogu biti krivično gonjeni na osnovu takve direktive. Pojedinci, dakle, nisu odgovorni za propust države da ispravno ugradi direktivu u svoje unutrašnje pravo. Iz tih razloga država se ne može u svoju korist pozivati na odredbe direktive koju nije unela u domaće zakonodavstvo u postupku pred sudom protiv pojedinaca da bi im nametnula neku obavezu.<sup>35</sup>

#### 4. Pasarele između vertikalnog i nepriznatog horizontalnog neposrednog dejstva direktiva

Doslednost u negiranju horizontalnog neposrednog dejstva direktive dobrim delom se može objasniti time što je Sud u međuvremenu razvio neke alternativne metode na osnovu kojih individualni subjekti, oslanjajući se na odredbe neimplementirane direktive, mogu pred nacionalnim sudovima da ostvaruju prava koja im ona garantuje. Korišćenje ovih metoda otvorilo je mogućnost da se sporednim putem direktivama prizna određeno dejstvo u postupcima između privatnih subjekata<sup>36</sup> i time premosti jaz između priznatog vertikalnog i neprihvaćenog horizontalnog neposrednog dejstva. Sud je ovde posegao za svojevrsnim pasarelama koje su mu omogućile da: a) nacionalnim organima nametne obavezu tumačenja nacionalnog prava u skladu sa direktivom (tzv. posredno ili interpretativno dejstvo direktive); b) dozvoli pojedincima da se u privatnopravnim sporovima pozovu na odredbe direktive radi odbijanja primene suprotnih normi nacionalnog prava (tzv. incidentno ili sporedno dejstvo direktive); v) obaveže države članice da individualnim subjektima nadoknadi

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, para. 24.

<sup>34</sup> T. Josipović, *Načela evropskog prava u presudama Europske zajednice*, Zagreb, 2005, str. 228.

<sup>35</sup> Slučaj 80/86, *Criminal Proceedings against Kolpinghuis Nijmegen BV*, ECR, 1987, p. 3969.

<sup>36</sup> B. Košutić, *Uvod u Evropsko pravo*, Beograd, 2006, str. 166.

štetu prouzrokovanu propuštanjem da se direktiva implementira (odgovornost države za naknadu štete).

Iako Sud pravde nije koristio nazive posredno ili interpretativno dejstvo,<sup>37</sup> reč je o metodi koji ima čvrsto utemeljenje u sudskoj praksi, a na osnovu koga je nacionalni sud dužan da prilikom tumačenja nacionalnog prava uzme u obzir odredbe direktive i da normama nacionalnog prava, ukoliko je to moguće, prida značenje kojim se ostvaruje cilj direktive. Ova tehnika tumačenja odnosi se uglavnom na nacionalne propise kojima je država nepotpuno, pogrešno ili nedelotvorno sporovala direktivu. Međutim, obaveza nacionalnih sudova da nacionalno pravo tumače tako da se ostvare ciljevi postavljeni direktivom proteže se i na sve druge nacionalne zakone i propise koji ne služe njenoj implementaciji, pa čak i na propise koji su usvojeni pre i posle donošenja direktive.

Nametanjem obaveze tumačenja nacionalnog prava u skladu sa ciljevima direktive u postupcima između individualnih subjekata Sud pravde je uspeo da zaobilaznim putem premosti prazninu stvorenu zabranom horizontalnog neposrednog dejstva direktive. Naime, ovako konstruisana pasarela otvorila je Sudu mogućnost da se pod izgovorom tumačenja nacionalnog prava u svetlu slova i cilja direktive postigne isti rezultat kao i kada bi ona neposredno obavezivala pojedince. U toj konstrukciji obaveza za individualne subjekte proizilazi neposredno iz nacionalnog propisa, a ne iz direktive kao takve, što ne protivreči čvrsto utemeljenom stanovištu Suda da direktive ne mogu neposredno stvarati obaveze za pojedince. U konačnom ishodu tumačenje nacionalnog prava u skladu sa direktivom omogućilo je da se pojedincima posredno nametnu obaveze.

Prvu presudu kojom je priznao mogućnost posrednog dejstva direktive Sud pravde doneo je u slučaju *Van Colson* i *Kamann* povodom direktive o zabrani diskriminacije u pogledu pola koju je Nemačka nepravilno implementirala u nacionalno pravo. U svojoj odluci Sud je rekao da je obaveza nacionalnih sudova da tumače nacionalno pravo u svetlu slova i cilja direktive kako bi se ostvario rezultat koji direktiva treba da proizvede u skladu sa osnivačkim ugovorom. Ova se obaveza, objasnio je Sud, odnosi na pravne propise donete radi sprovođenja

---

<sup>37</sup> Više o razlozima za korišćenje ovih naziva: P. Craig, G. De Burca, *European Union Law – Text, Cases and Materials*, Oxford, 2008, p. 288; T. Čapeta, S. Rodin, *op. cit.*, str. 75; R. Vukadinović, *op. cit.*, str. 153. Neki autori (N. Misita, *Osnovi prava Evropske unije*, Sarajevo, 2007, str. 398-399) se opredeljuju za naziv indirektno horizontalno dejstvo direktive.

direktiva u skladu sa zahtevima koje postavlja komunitarno pravo, u meri u kojoj nacionalno pravo daje sudovima mogućnost slobodne ocene.<sup>38</sup>

Kao glavni razlog za nametanje obaveze tumačenja u skladu sa direktivom, koja inače po slovu komunitarnog prava nije postojala za nacionalne sudove, navedeno je načelo lojalnosti i saradnje proklamovano u čl. 4, stav 3 (raniji čl. 10) Ugovora o EU. Prema ovoj odredbi države članice moraju da preduzimaju sve potrebne mere radi ispunjenja obaveza koje proizilaze iz osnivačkog ugovora i delatnosti Unije. One su posebno dužne da pomognu ostvarenje zadataka Unije, kao i da se uzdrže od onih mera koje bi mogle ugroziti ostvarivanje cilja ugovora. Po shvatanju Suda pravde, klauzula lojalnosti odnosi se podjednako na sve državne organe, pa obavezuje ne samo zakonodavnu i izvršnu vlast, već i nacionalne sudove. Delujući u okviru svojih nadležnosti sudovi su dužni da omogućće ostvarivanje rezultata predviđenog direktivom. Kako u njihovu nadležnost spada tumačenje i primena nacionalnog prava, klauzula lojalnosti ih obavezuje da prilikom tumačenja nacionalnih normi uzmu u obzir tekst i cilj direktive.

Mogućnost posrednog dejstva direktive Sud pravde je značajno proširio u slučaju *Marleasing* koji se ticao razloga ništavosti ugovora o osnivanju privrednog društva. Konkretno, radilo se o odredbama ranije donetog domaćeg propisa u ovoj oblasti koje nisu bile u skladu sa kasnijom direktivom čije odredbe inače nisu implementirane u državi članici. Tim povodom Sud je objasnio da se obaveza usklađenog tumačenja proteže i na nacionalne propise koji su doneti pre njenog stupanja na snagu.<sup>39</sup> Štaviše, ta obaveza je jača ukoliko država članica tvrdi da je postojeće nacionalno pravo već u skladu sa direktivom.<sup>40</sup>

Praktična posledica ovakvog rezonovanja Suda pravde je da su u slučaju neimplementacije ili nepravilne implementacije nacionalni sudovi države članice dužni da celokupno nacionalno pravo koje je unutar područja primene direktive tumače u svetlu njenog teksta ili cilja. U tom pogledu nije od značaja da li je nacionalni propis donet pre ili posle direktive i da li je usvojen samo radi njenog sprovođenja. Nacionalni sud u svakom slučaju mora nastojati da nacionalni propis u najvećoj mogućoj meri tumači u skladu sa direktivom, uključujući i eventualnu promenu dotadašnje sudske prakse. Pritom sudovi imaju mogućnost

---

<sup>38</sup> Slučaj 14/83, *Sabine von Colson and Elisabeth Kamman v. Land Nordrhein-Westfalen*, [1984], ECR, p. 1981.

<sup>39</sup> Slučaj C-106/89, *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, [1990], ECR I, p. 3969.

<sup>40</sup> Slučaj C-334/92, *Teodoro Wagner Miret v Fondo de Garantia salarial*, [1993], ECR I, p. 6911.

da *proprio motu* tumače domaće propise u skladu sa direktivom ne čekajući da stranke u postupku podnesu takav zahtev.

Prihvatajući da direktiva može imati posredno dejstvo, Sud pravde je istovremeno postavio granice usklađenog tumačenja nacionalnog prava. U slučaju *Adeneler* Sud je obavezu tumačenja u skladu sa direktivom vremenski ograničio na period nakon isteka roka za njenu implementaciju.<sup>41</sup> Drugo ograničenje je mogućnost da kroz usklađeno tumačenje nacionalnog prava nastane ili bude otežana krivična odgovornosti pojedinca. Tako u slučaju *Kopinghuis Nijmegen* Sud nije prihvatio posredno dejstvo direktive ukoliko bi iz toga proistekla krivična odgovornost i druga krivična obaveza za individualne subjekte. Prema obrazloženju koje je tom prilikom dao Sud, obaveza usklađenog tumačenja nacionalnog prava direktivom prestaje u trenutku kada bi se time stvorila do tada nepostojeća ili otežala krivična odgovornost pojedinca.<sup>42</sup>

Osim ovog ograničenja, od nacionalnog suda se ne može tražiti da odredbe svog nacionalnog prava tumači *contra legem*. Obaveza tumačenja u skladu sa direktivom, dakle, ne znači dužnost tumačenja protivno nacionalnom pravu. Međutim, kao što je istakao Sud pravde u slučaju *Pupino*, pre nego što utvrdi da bi određeno tumačenje bilo *contra legem*, nacionalni sud mora pokušati da pronađe prihvatljivo rešenje, imajući u vidu celokupno nacionalno pravo, a ne samo konkretnu normu relevantnu u datom sporu.<sup>43</sup> S druge strane, tumačenje nacionalnih propisa u skladu sa direktivom ima svoje granice u nekim opštim načelima prava EU. One su određene načelima zaštite pravne sigurnosti i zabrane retroaktivnosti koje je nacionalni sud dužan da poštuje prilikom usklađenog tumačenja nacionalnog prava.<sup>44</sup>

Postoji još jedan alternativni metod koji je Sudu pravde omogućio da ublaži negativne posledice zabrane horizontalnog neposrednog dejstva direktive. U pitanju su neimplementirane direktive koje nemaju za cilj da stvore prava za individualne subjekte, već se neposredno obraćaju organima država članica obavezujući ih na određeno ponašanje ili uzdržavanje od delovanja. Tako je

---

<sup>41</sup> Slučaj C-212/04, *Adeneler and Others v. Ellinikos Organismos Galaktos*, [2006], ECR I, p. 6057, para. 115.

<sup>42</sup> Slučaj C-80/86, [1987], ECR, p. 3969. Isti stav Sud je zauzeo u slučaju C-168/95, *Criminal Proceedings against Luciano Arcaro*, [1996], ECR I, p. 4705.

<sup>43</sup> Slučaj C-105/03, *Criminal Proceedings against Maria Pupino*, [2005], ECR I, p. 5285.

<sup>44</sup> Spojeni slučajevi C-74/95 and C-129/95, *Criminal proceedings against X*, [1977], ECR, p. 113, paras. 22-24.

slučajevima *CIA Security*<sup>45</sup> i *Unilever*<sup>46</sup>, koji su se ticali Direktive o tehničkim standardima, Sud dozvolio pojedincima da se pozovu na njene odredbe pred nacionalnim sudom protiv drugog pojedinca, ali ne radi zaštite svog subjektivnog prava koje ovde ne postoji, već da ne bi došlo do primene norme nacionalnog prava neusklađene sa tom direktivom. Kao obrazloženje za taj stav navedeno je da pozivanje na direktivu radi isključenja neusklađene nacionalne norme ne stvara nova prava za pojedince niti im nameće obaveze neposredno zasnovane na direktivi. Otklanjanje primene nacionalne pravne norme u suprotnosti sa odredbama neimplementirane direktive jedino ima za posledicu stvaranje praznine koja se popunjava drugim domaćim propisima.

Obaveza nacionalnih sudova da odbiju primenu nacionalnih propisa koji su suprotni direktivi u literaturi se kvalifikuje kao njeno sporedno, incidentno ili kolateralno dejstvo.<sup>47</sup> U ovoj teorijskoj konstrukciji mogućnost da pojedinci u sporu sa drugim pojedincima pred sudom traže da nacionalno pravo zbog suprotnosti sa neimplementiranom direktivom ostane neprimenjivo predstavlja samo refleks ili sporedni učinak obaveze njenog sprovođenja koja je nametnuta državama članicama.<sup>48</sup> Uz to, direktiva koju država nije implementirala može proizvesti incidentno dejstvo u odnosima između individualnih subjekata, budući da posredno stvara obaveze ili ima štetne posledice po prava trećih lica ukoliko se drugi subjekt pozvao na njene odredbe u cilju neprimene neusklađenih nacionalnih propisa koji mu ta prava garantuju. Tako je Sud u slučaju *Wells* našao da to što će treća strana - individualni subjekt - trpeti negativne posledice ne može sprečiti privatnog subjekta da se pozove na odredbe direktive čiju implementaciju država nije obezbedila.<sup>49</sup>

Pored posrednog i sporednog dejstva, Sud pravde ustanovio je odgovornost države za štetu prouzrokovanu zbog propusta u sprovođenju direktive. Ona mu je poslužila kao još jedan od načina da prevaziđe slabosti u sistemu zaštite prava individualnih subjekata nastale zbog odsustva horizontalnog dejstva direktive. Reč je o dopunskom metodu koji se koristi da zaštiti subjektivna prava

---

<sup>45</sup> Slučaj C-194/94, *Cia Security International SA v. Signalson SA and Securitel SPRL*, [1996], ECR I, p. 2201.

<sup>46</sup> Slučaj C-443/98, *Unilever Italia SpA v. Central Food SpA*, [2000], ECR I, p. 7535.

<sup>47</sup> P. Craig, G. De Burca, *op. cit.*, p. 296; R. Vukadinović, *op. cit.*, str. 153; T. Čapeta, S. Rodin, *op. cit.*, str. 81; G. Isaac, M. Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Paris, 2012, pp. 388-389.

<sup>48</sup> M. Schweitzer, W. Hummer, W. Obwekser, *Europarecht - Das Recht der Europäischen Union*, Wien, 2007, S. 79.

<sup>49</sup> Slučaj C-201/02, *Delena Wells v. Secretary of States for Transport, Local Government and Regions*, [2004], ECR I, p. 723. paras. 56-57.

pojedinaца u slučajevima kada se taj cilj ne može ostvariti drugim posrednim putem. Ovaj metod primenjuje se ukoliko se tumačenjem nacionalnog prava u skladu sa direktivom ne mogu izvesti prava pojedinaca koja bi im inače bila data da je direktiva ispravno sprovedena. U suprotnom, kada se usklađenim tumačenjem nacionalnog prava pojedincima mogu dati ista prava koja bi oni imali u slučaju ugradnje direktive, nema ni odgovornosti države, budući da šteta nije prouzrokovna. Odgovornost države isključena je i u slučaju sporednog ili incidentnog dejstva, pošto direktiva koja nije sprovedena ne daje prava pojedincima, pa ovde ne postoji osnov za nakanadu štete.

Kako u osnivačkim ugovorima o odgovornosti države za štetu koja nastane zbog nesprovođenja direktive nema ni pomena, definisanje ovog načela, kao uostalom i njegov nastanak delo je sudske prakse. Sud pravde ga je ustanovio prvi put devedesetih godina prošlog veka u sada već dobro poznatom slučaju *Frankovich i Bonifaci*. U pitanju je bila jedna direktiva o zaštiti radnika u slučaju insolventnosti poslodavca koju je država članica propustila da unese u svoje nacionalno pravo. Proglašavajući princip da je država odgovorna za naknadu štete koju su pojedinci pretrpeli zbog nesprovođenja direktive, Sud pravde se u obrazloženju presude ponovo pozvao na povećanje delotvornost prava Zajednice, zaštitu subjektivnih prava individualnih subjekata, kao i načelo lojalnosti iz osnivačkog ugovora.<sup>50</sup>

Prema mišljenju Suda, nemogućnost dobijanja naknade štete kada su prava pojedinaca ugrožena kršenjem komunitarnog prava od strane države članice oslabila bi punu delotvornost odredaba komunitarnog prava i dovela u pitanje zaštitu njihovih subjektivnih prava priznatih tim odredbama. Priznavanje prava na dobijanje naknade štete od države članice postaje još značajnije kada je puno dejstvo komunitarnih normi uslovljeno preduzimanjem radnje od strane države, pa se pojedinci ne mogu, u odsustvu te radnje, pozivati na prava koja su im priznata komunitarnim pravom. Na osnovu toga Sud je zaključio da je načelo odgovornosti države za štete prouzrokovane pojedincima koje joj se mogu pripisati, a koje su nastale kršenjem komunitarnog prava, inherentno sistemu Ugovora.<sup>51</sup>

Zajedno sa ovim razlozima, koji su u osnovi političke prirode, Sud je u istom slučaju izneo pravne argumente u prilog postojanja odgovornosti za štetu države koja propusti da sprovede direktivu. Svoje pravno objašnjenje zasnovao je na

---

<sup>50</sup> Spojeni slučajevi C-6 and 9/90, *Andrea Frankovich and Danila Bonifaci and Others v. Italian Republic*, [1991], ECR I, p. 5357.

<sup>51</sup> *Ibid.*, paras. 32-39.

klauzuli lojalnosti koja mu je ranije već poslužila da opravda posredno ili interpretativno dejstvo direktive. Obaveza države članice da nadoknadi štetu, naveo je Sud u obrazloženju presude, ima svoj osnov u odredbi Ugovora<sup>52</sup> kojom su države članice obavezne da preuzmu sve opšte i posebne mere potrebne da bi obezbedile izvršenje svojih obaveza po osnovu komunitarnog prava. Među njima nalazi se i obaveza da uklone protivpravne posledice povrede komunitarnog prava.

Odgovornost države da nadoknadi štetu ne nastaje samo na osnovu toga što je pojedincu prourokovana šteta koja se može dovesti u vezu sa propustom države da sprovede direktivu. Da bi država bila odgovorna moraju se ispuniti određeni uslovi koji su formulisani već u slučaju *Frankovich* i *Bonifaci*, a zatim dopunjeni u spojenim slučajevima *Brasserie du Pêcheur* i *Factortame*. Prema prvobitnom shvatanju Suda, u slučaju neimplementacije direktive potrebno je da se steknu sledeći uslovi: 1) cilj direktive mora biti da se pojedincu dodeli subjektivno pravo; 2) sadržaj prava koje je dato pojedincu mora biti odrediv na osnovu direktive; 3) mora postojati uzročna veza između propusta države da sprovede direktivu i štete koju je pretrpeo pojedinac.<sup>53</sup> Kasnije je ovim uslovima za nastanak odgovornosti pridodat zahtev da povreda komunitarnog prava koju je počinila država mora biti dovoljno ozbiljna.<sup>54</sup>

Prvi uslov, prema kome cilj propisan direktivom uključuje stvaranje prava nekog individualnog subjekta, pretpostavlja da je nastanak štete posledica toga što država pojedincu nije dala subjektivno pravo predviđeno direktivom. U protivnom, ako odredba direktive nema za svrhu da se dodeli pravo privatnom subjektu koji traži naknadu, ovom licu ne bi mogla biti prouzrokovana šteta povredom te odredbe.<sup>55</sup> Uslov da je sadržina prava individualnog subjekta odrediva znači da se na osnovu direktive može utvrditi o kakvom se pravu radi. Ukoliko, pak, iz direktive nije jasno u čemu se sastoji subjektivno pravo pojedinca ne postoji mogućnost da se utvrdi vrsta i obim štete, pa samim tim nema ni odgovornosti države. Treći uslov, koji se odnosi na postojanje neposredne uzročne veze između nesprovođenja direktive i štete prouzrokovane pojedincu,

---

<sup>52</sup> Čl. 5 Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici (sada čl. 4, stav 3 UEU).

<sup>53</sup> Spojeni slučajevi C-6 and 9/90, *Frankovich and Bonifaci*, [1991], ECR I, p. 5357, paras. 40-41. Više o tome: P. Craig, G. de Burca, *op. cit.*, pp. 257-260.

<sup>54</sup> Spojeni slučajevi C-46/93 and C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland and The Queen v. Secretary for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, [1996], ECR I, p. 1029.

<sup>55</sup> W. Frenz, *Handbuch Europarecht: Wirkungen und Rechtsschutz*, Neidelberg-Dordrecht-London-New York, 2010, S. 342.



isključuje odgovornost države za štetu koja bi nastala i u slučaju kada nije došlo do njenog propusta da izvrši obavezu implementacije direktive.<sup>56</sup>

Naknadno uvedeni zahtev da je povreda dovoljno ozbiljna zavisi od nivoa diskrecionih ovlašćenja koja je država imala prilikom ispunjenja obaveze da sprovede direktivu u svoj unutrašnji pravni poredak. Smatra se da što je manji stepen diskrecionih ovlašćenja to su veći izgledi da povreda koju država učini bude ozbiljna. Otuda nesprovođenje direktive uvek predstavlja dovoljno ozbiljnu povredu za nastanak odgovornosti države, jer država nema slobodu izbora da li će je implemetirati po isteku propisanog roka.

Međutim, kada država nepotpuno ili pogrešno sprovede direktivu dovoljna ozbiljnost povrede u zavisnosti je od širine slobode koju direktiva ostavlja nacionalnim organima prilikom implementacije. Ukoliko su odredbe direktive toliko precizne da državi ne ostavljaju gotovo nikakve mogućnosti izbora ozbiljnom povredom smatraće se bilo koje kršenje prava EU. Kada, pak, direktiva prepušta nacionalnim organima šira diskreciona ovlašćenja država neće biti odgovorna za dovoljno ozbiljnu povredu sve dok ta ovlašćenja očigledno i u značajnoj meri nije prekoračila.<sup>57</sup>

Nacionalni sudovi države članice koja je učinila povredu nadležni su da odlučuju o zahtevima pojedinaca za naknadu štete. Pravo te države merodavno je i za procesne i materijalne uslove odgovornosti za štetu. Pritom uslovi za potraživanje naknade štete ne smeju biti nepovoljniji od onih koji se po nacionalnom pravu primenjuju na slične domaće zahteve. Osim toga, oni ne smeju biti formulisani tako da u praksi onemogućavaju ili značajno otežavaju dobijanje naknade.<sup>58</sup>

Priznanjem načela odgovornosti država članica za naknadu štete prouzrokovanu pojedincima nesprovođenjem direktiva, kao uostalom i prihvatanjem mogućnosti da direktiva proizvede posredno i sporedno dejstvo u odnosima između individualnih subjekata, Sud pravde učinio ovu vrstu pravnih akata mnogo delotvornijim izvorom prava EU. Na prvom mestu time je zagarantovana bolja i efikasnija zaštita prava individualnih subjekata koja su im priznata direktivama u unutrašnjim pravnim porecima država članica. U isto vreme, to je bio podsticaj za države da pravilnim i blagovremenim sprovođenjem direktiva poštuju pravo

---

<sup>56</sup> Videti: Z. Meškić, D. Samardžić, *op. cit.*, str. 210.

<sup>57</sup> Više o tome: T. Čapeta, S. Rodin, *op. cit.*, str. 88-89.

<sup>58</sup> Spojeni slučajevi C-6 and 9/90, *Frankovich and Bonifaci*, [1991], ECR I, p. 5357, para. 43.

EU. I konačno, na ovaj način popunjene su praznine<sup>59</sup> u slučajevima kada direktiva nema horizontalno neposredno dejstvo.

Zoran Radivojević, LL.D.\*

### About the Direct Effect of European Union Directives

#### Summary

According to the founding treaties of the European Union, directives do not have direct effect for individual subjects but only for the Member States which they refer to. The rights and obligations of individuals derive directly from the national measures governing the implementation of directives. Directives should produce effect only through the national acts regulating its implementation; thus, in the regular course of events, they take effect upon the application of the national law which they have been incorporated in.

The problem occurs when a Member State, in violation of its obligation, either fails to implement a directive within the prescribed period or implements it incorrectly or incompletely. Faced with this problem, the Court of Justice of the EU was of the opinion that individuals can directly invoke the provisions of a directive before the national authorities, which are obliged to ensure the exercise of rights arising from these provisions. However, the Court accepted only the vertical direct effect of a directive which is only limited to actions against the State, without allowing individual agents to invoke its provisions in proceedings against another individual subject.

Although the Court has hitherto refused to recognize the horizontal direct effect of directives, it has also allowed for the possibility that this effect could be indirectly recognized in disputes between individuals, which would provide for bridging the gap between the recognized vertical effect and the unrecognized horizontal effect of directives. To that effect, the Court has resorted to constructing "*passerelle* clauses" which: a) allow the Court to oblige the national authorities to interpret domestic law in accordance with the directive (indirect or interpretative effect of directives); b) enable individuals in private law disputes to call upon provisions of a directive in order to eliminate the application of

---

<sup>59</sup> A. Čavoški, *Pravni i politički poredak Evropske unije*, Beograd, 2006, str. 140.

\* Full-time Professor, Faculty of Law, University of Niš.

conflicting national provisions (incidental or subsidiary effect of directives); c) oblige Member States to compensate individuals for damage caused by the failure to implement the directive (the Member State's liability for damage due to non-implementation of the directive).

Keywords: directive, direct effect, Court of Justice, vertical effect, horizontal effect, *passerelle* clause, interpretative effect, incidental effect, liability for damage.