



Jean Monnet Centre of Excellence
"EU Global Leadership in the Rule of Law"

Izravni i interpretativni učinak prava EU-a

Kratki prikaz sudske prakse

Tamara Čapeta[®]

Profesorica na Katedri za europsko pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

2019.

Nacionalni sudovi kao europski sudovi

Kroz koncepte izravnog učinka, nadređenosti, interpretativnog učinka i ograničenja nacionalne procesne autonomije, pravni poredak EU-a već odavno koristi nacionalne sudove u funkciji europskog prava. Nacionalni sudovi nezaobilazni su sudionici europskog sudskog postupka, u kojem imaju zadaću pružiti djelotvornu pravnu zaštitu pravima koja za pojedince potječu iz pravnog poretka EU-a. Kako je to Sud EU-a izrazio u spojenim predmetima C-397/01 do C-403/01 *Pfeiffer*:

“111 Na nacionalnim je sudovima da pruže pravnu zaštitu koja pripada pojedincima temeljem pravila prava EU-a i da osiguraju da su ta pravila u potpunosti djelotvorna.”

Ovu činjenicu da su nacionalni sudovi doista istovremeno i europski sudovi, Sud je potvrdio u nedavno odlučenom važnom predmetu C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* protiv Tribunal de Contas (ASJF). Europsku je ulogu nacionalnih sudova, a istovremeno i vlastitu nadležnost da kontrolira nacionalne propise koji uređuju sudstvo u državama članicama, Sud EU-a utemeljio na članku 19/1 UEU-a, koji je u tekst Osnivačkog ugovora uvršten tek Lisabonskim ugovorom. U predmetu *ASJF*, Sud je tako objasnio:

„32 Članak 19. UEU-a, kojim se konkretizira vrijednost vladavine prava navedena u članku 2. UEU-a, zadaću provođenja sudskog nadzora u pravnom poretku Unije povjerava ne samo Sudu već i sudovima država članica (...)

33 Ti sudovi tako, u suradnji sa Sudom, obavljaju funkciju, koja im je svima dodijeljena, kako bi osigurali poštovanje prava u tumačenju i primjeni Ugovorâ (...)

Članak 19/1 UEU-a glasi:

1. Sud Europske unije obuhvaća Sud, Opći sud i specijalizirane sudove. On osigurava poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ.

Države članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije.

Osnovni koncepti koji su uključili nacionalne sudove u europsko sudstvo bili su izravni učinak i nadređenost. Ti su koncepti rezultat federalne vizije europskog prava kakvu ima Europski sud. Europski je pravni poredak stvoren transferom regulatornih ovlasti s država članica na Europsku uniju. Upravo to opravdava da norme koje nastanu temeljem tako stečenih ovlasti izravno prodiru u svaki interni pravni poredak i u njemu imaju prvenstvo pred internim normama.

Ukratko, nadređenost znači da je pravo EU nadređeno nad ranijim i kasnijim nacionalnim pravom (6/64 *Costa v. ENEL*).

Izravni učinak znači da su jasne, precizne i bezuvjetne norme prava EU izravno primjenjive od strane različitih tijela u državama članicama, uključujući sudove. Izravni učinak također znači da takve EU norme stvaraju izravno subjektivna prava za pojedince kojima su nacionalni sudovi obvezni pružiti zaštitu. Europski je sud po prvi puta objasnio izravni učinak u predmetu 26/62 *Van Gend en Loos*. U tom je predmetu Sud utvrdio postojanje izravnog učinka odredbe Osnivačkog ugovora.

Posljedica kombinacije izravnog učinka i nadređenosti prava EU za nacionalne sudove jest nastanak obveze da izravno primjene normu prava EU, ostavljajući pri tome neprimijenjenom, ako je potrebno, bilo koju suprotnu normu domaćeg prava, uključujući i zakonsku (106/77 *Simmenthal*).

Izravni je učinak postao složen koncept od trenutka kad ga je Europski sud primijenio na direktive. Direktive su, uz uredbe, najvažniji zakonodavni instrument Unije. Njihov kapacitet da stvaraju prava za pojedince nezavisno od provedbenih mjera država članica u potpunosti

se razvijao kroz sudsku praksu. Ista je sudska praksa objašnjavala i prateće obveze nacionalnih sudova u primjeni direktiva.

Kako se koncept razvijao kroz sudsku praksu, dio po dio, ovisno o tome kako su pred Sud dolazili predmeti, te kako je Sud zbog ne-pristanka nekih nacionalnih sudova da prihvate novi koncept morao dodavati nova opravdanja, izravni je učinak s vremenom postao vrlo kompleksan.

Slijedi kratki prikaz osnovnih predmeta kroz koje je Europski sud polako oblikovao koncept izravnog učinka direktiva.

Izravni učinak direktiva

Tekst članka 288 UFEU (do Lisabona, 249 EZ) ne sugerira nužno da direktive imaju izravni učinak:

„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.“

Bez obzira na to, Europski je sud još u ranim sedamdesetim prepoznao da i direktive mogu imati izravni učinak. Prvi predmet u kojem je Sud utvrdio takvu mogućnost jest predmet 41/74 *Van Duyn*:

“12 Međutim, ako su na temelju članka 189. uredbe neposredno primjenjive i, prema tome, takve naravi da mogu proizvoditi izravne učinke, iz toga ne proizlazi da druge vrste akata navedene u tom članku nikada ne mogu proizvoditi slične učinke.“

Osnovno opravdanje koje je Sud ponudio u prilog prepoznavanja izravnog učinka direktiva u predmetu *Van Duyn* bila je potreba za djelotvornošću direktiva kao pravnih instrumenata:

“12 ...koristan učinak takvog akta bio [bi] oslabljen ako bi se strankama onemogućilo da se na njega pozivaju u postupku pred nacionalnim sudovima i tim sudovima da ga uzmu u obzir kao element prava Zajednice.“

Neki sudovi nekih država članica odbili su prihvatiti izravni učinak direktiva (najvažniji među njima bio je francuski Conseil d'Etat u predmetu *Cohn-Bendit* iz 1978.) Bez prihvatanja i primjene pred nacionalnim sudovima, izravni učinak nije mogao zaživjeti. Stoga je Europski sud morao pronaći dodatne argumente ne bi li uvjerio nacionalne sudove u ispravnost svoje pozicije. Tako je u predmetu 148/78 *Ratti* dodao novi argument, poznat u engleskom jeziku pod nazivom *estoppel*.

„22 Stoga se država članica koja nije u propisanom roku usvojila provedbene mjere koje zahtjeva direktiva ne može pozivati, protiv pojedinaca, na vlastiti propust da izvrši obvezu koju direktiva sadrži.“ (*vlastiti prijevod*)

Upotreba ovakvog argumenta za opravdanje izravnog učinka direktiva rezultirala je razlikovanjem između vertikalnih i horizontalnih situacija. Sudska je praksa uspostavila pravilo po kojem direktive mogu imati izravni učinak u vertikalnim, ali ne i u horizontalnim odnosima (152/84 *Marshall*; C-91/92 *Faccini Dori*). Osnovni razlog za to postala je tvrdnja da direktive stvaraju obveze za države, ali ne i izravno za pojedince. Stoga se pojedinac kojem je direktiva namjeravala dodijeliti pravo ne može na nju oslanjati protiv drugog pojedinca, jer ovaj nema obvezu, propuštanje koje je postalo opravdanje za izravni učinak u odnosu na državu. Odricanje horizontalnog izravnog učinka direktiva, Sud potvrđuje i u novijoj sudskoj praksi. Tako je, primjerice, u predmetu C-122/17 *Smith* objasnio:

„42 Međutim, Sud je također dosljedno presuđivao da direktiva ne može sama po sebi stvarati obveze za pojedinca te se stoga protiv njega nije moguće pozivati na direktivu kao takvu (...) Naime, širiti mogućnost pozivanja na odredbu direktive koja nije prenesena, ili je nepravilno prenesena, na područje odnosa između pojedinaca značilo bi priznati Europskoj uniji ovlast da s izravnim učinkom utvrđuje obveze na teret pojedinaca, iako ona tu ovlast ima samo prilikom donošenja uredbi (...)

43 Stoga se čak i jasna, precizna i bezuvjetna odredba direktive koja dodjeljuje prava ili nameće obveze pojedincima ne može primijeniti kao takva u okviru spora koji suprotstavlja isključivo pojedince (...)

Posljedica nepriznavanja horizontalnog izravnog učinka direktiva bila je manja djelotvornost tog instrumenta, ali i nastanak diskriminacije unutar i između država članica.

Kako bi ublažio neke od takvih negativnih posljedica, Europski je sud razvio neke nove koncepte, koji su, međutim, dodatno zakomplicirali koncept izravnog učinka.

Tako je, kao prvo, Sud, u predmetu C-188/89 *Foster* (točka 18 presude) vrlo široko interpretirao pojam države za potrebe uspostave vertikalnog odnosa pri primjeni direktiva. Isto je stajalište zadržao i u kasnijoj praksi. Citiramo relevantni dio jednog novijeg predmeta koji potvrđuje praksu širokog poimanja države za potrebe primjene direktive pred nacionalnim sudom, predmet C-413/15 *Farrell*:

„32 Međutim, u skladu s isto tako ustaljenom sudskom praksom Suda, ako se pojedinci mogu pozivati na direktivu ne protiv pojedinca, nego države, oni to mogu učiniti neovisno o svojstvu u kojem ona djeluje, kao poslodavac ili javna vlast. U jednom i drugom slučaju treba, naime, izbjeći situaciju u kojoj bi država mogla imati koristi od svojeg nepoštovanja prava Unije (...)

33 Na temelju tih razmatranja Sud je priznao da se pojedinci mogu pozivati na bezuvjetne i dovoljno precizne odredbe direktive ne samo protiv države članice i svih njezinih upravnih tijela, poput lokalnih tijela (...) nego također, kao što je istaknuto u odgovoru na prvo prethodno pitanje, i protiv tijela ili subjekata koji su pod vlašću ili nadzorom države ili imaju posebne ovlasti šire od onih koje proizlaze iz pravila koja se primjenjuju na odnose između pojedinaca (...)

34 Takva tijela ili subjekti razlikuju se od pojedinaca i valja ih izjednačiti s državom, bilo zato što su pravne osobe javnog prava koje su dio države u širem smislu, bilo zato što su pod vlašću ili nadzorom javnog tijela, bilo zato što im je takvo tijelo povjerilo izvršavanje zadaće od javnog interesa te u tu svrhu imaju navedene posebne ovlasti.“

Široko poimanje 'države' proširilo je broj situacija u kojima su se pojedinci mogli pred sudom pozvati na direktivu. No, to nije izmijenilo stajalište Suda po kojem direktive ne mogu imati horizontalni izravni učinak.

U nekim je predmetima, međutim, Sud dozvolio pojedincima da se pozovu na direktivu i u horizontalnoj situaciji (C-194/94 *CIA Security*; C-443/98 *Unilever*) ne bi li otklonili primjenu nacionalnog prava suprotnog direktivi u sporu u kojem su sudjelovali. Takvu je sudsku praksu teorija nazvala incidentalnim učinkom direktiva i ona je izazvala raspravu o tome je li Sud na putu da ipak prizna horizontalni učinak direktiva. U predmetu C-122/17 *Smith*, međutim, Sud je razlučio ovaj predmet od uobičajene prakse koja negira horizontalni izravni učinak direktivama, objašnjavajući da s radilo o posebnoj situaciji. U pitanju je bila Direktiva koja je, između ostalog, uređivala postupak po kojem su država članice mogle usvajati nove tehničke propise. Direktiva je, kao uvjet stupanja na snagu takvih propisa, zahtijevala da ga države notificiraju Europskoj komisiji. Sud je u tom predmetu smatrao da je posljedica takvog proceduralnog propusta neprimjenjivost nacionalnog nenotificiranog propisa na pojedince. Kako je Sud objasnio u predmetu *Smith*, direktiva u pitanju nije bila akt koji stvara bilo prava bilo obveze za pojedince, te stoga nije definirala materijalni sadržaj pravnog pravila na temelju kojeg je nacionalni sud trebao riješiti spor u kojem je odlučivao. Stoga, navedeni predmeti nisu izmijenili stajalište po kojem direktive nemaju horizontalni izravni učinak.

Stoga se pojedinci u sporu protiv drugih pojedinaca ne mogu i dalje pozvati na direktive niti da bi sud temeljem njih utvrdio postojanje njihovog subjektivnog prava niti da bi sud otklonio primjenu nacionalne norme koja je suprotna direktivi.

I konačno, još je jedan trend u sudskoj praksi, ponovo otvorio rasprave o horizontalnom učinku direktiva. Otvorio ga je predmeti C-144/04 *Mangold*, koji je Sud potvrdio u predmetu C-555/07 *Kücükdeveci*. U situacijama u kojima direktiva samo provodi i razrađuje neko od temeljnih prava koja poznaje pravni poredak EU-a, sudovi mogu primijeniti direktivu i u horizontalnim situacijama. Tome je tako jer se subjektivno pravo ne temelji na direktivi, već direktno proizlazi iz temeljenog prava, koje, smatrao je Sud, može imati izravni učinak i u horizontalnim situacijama. Kako se čini da proizlazi iz predmeta C-176/12 *AMS*, do ovakve horizontalne primjene direktive može doći samo ako je temeljeno pravo koje direktiva provodi samo po sebi dovoljno jasno, precizno i bezuvjetno da je u stanju stvoriti subjektivna prava. Takvim je Sud smatrao zabranu diskriminacije temeljem dobi (u predmetima *Mangold* i *Kücükdeveci*), a nije smatrao pravo radnika na informacije i konzultacije iz članka 27 Povelje EU o temeljnim pravima (u predmetu *AMS*).

Interpretativni učinak

Ne bi li ublažio negativne posljedice nepriznavanja horizontalnih učinaka direktivama, Sud je razvio doktrinu posrednih ili interpretativnih učinaka. Ona je danas samostojeći koncept prava EU, a ne samo lijek za nedostatke izravnog učinka direktiva.

Interpretativni učinak nacionalne sudove obvezuje da rezultat koji bi uslijedio da je primijenjena direktiva postignu ne njenom izravnom primjenom, već tumačenjem nacionalnog prava na takav način da se postigne jednak rezultat za stranke u postupku. Nacionalni sudovi tako, kad rješavaju konkretne sporove, imaju obvezu tumačiti nacionalno pravo u skladu s europskim pravom.

Da interpretativni učinak podrazumijeva obvezu postizanja određenog rezultata, Sud je objasnio još u predmetu 14/83 *Von Colson i Kamman*:

„26 (...) u primjeni nacionalnog prava te posebice odredbi nacionalnog prava koje su usvojene specifično radi implementacije direktive br. 76/207, od nacionalnih sudova zahtijeva se da tumače svoje nacionalno pravo u svjetlu teksta i svrhe direktive kako bi postigli rezultat o kojem govori treći paragraf članka 189 [danas čl. 288 UFEU].”

Iako bi se iz navedenog citata moglo zaključiti da je obvezom usklađene interpretacije obuhvaćeno samo nacionalno pravo usvojeno specifično radi provedbe direktive, tome nije tako. Kako je Sud objasnio već u predmetu C-106/89 *Marleasing*, ta se obveza odnosi na cjelokupno nacionalno pravo:

“8 (...) u primjeni nacionalnog prava, bile odredbe u pitanju usvojene prije ili nakon direktive, nacionalni sud koji je pozvan protumačiti ih, dužan je to učiniti, koliko god je moguće, u svjetlu teksta i svrhe direktive kako bi postigao rezultat koji ona želi ostvariti i time udovoljio trećem paragrafu članka 189 Ugovora.”

Ili, kako je Sud pojasnio u spojenim predmetima 397-403/01 Pfeiffer

„115. Iako se načelo da se nacionalno pravo mora tumačiti u skladu s pravom Zajednice uglavnom tiče domaćih odredbi usvojenih radi implementacije direktive u pitanju, ono ne podrazumijeva samo tumačenje tih odredbi, već zahtjeva od nacionalnog suda da uzme u obzir pravo kao cjelinu kako bi procijenio u kojoj mjeri ga se može primijeniti tako da ne dovodi do rezultata koji je suprotan onom koji zadaje direktiva.”

Opravdanje za postojanje obveze sudova Sud je pronašao u klauzuli lojalnosti, danas izraženoj u članku 4/3 UEU-a. U sudskoj se praksi ona koristila bilo tako da opravdava postojanje nove nezavisne obveze nametnute direktno sucima, kao npr. u predmetu C-91/92 Faccini Dori:

„26 ... obveza država članica koja proizlazi iz direktive da postignu rezultat predviđen direktivom i njihova obveza temeljem članka 5 Ugovora [danas 4/3 UEU-a] da poduzmu sve odgovarajuće mjere, bilo opće ili posebne, da osiguraju ostvarenje te obveze, obvezujuća je za sve vlasti država članica uključujući, u stvarima u njihovoj nadležnosti, sudove. (...)”

Drugi je način na koji je Sud kroz klauzulu lojalnosti obvezivao suce na usklađeno tumačenje posredni, u kojem se klauzula lojalnosti primjenjuje na zakonodavca, a iz toga se, kao u npr. predmetu C-334/92 *Wagner Miret* izvodi da:

“20 (...) kada tumači i primjenjuje nacionalno pravo, svaki nacionalni sud mora pretpostaviti da je država imala namjeru ispuniti u cijelosti obveze koje proizlaze iz direktive u pitanju”

Takva je pretpostavka opravdanje obveze nacionalnih sudova da nacionalno zakonodavstvo čitaju u skladu s europskim pravom.

Obveza usklađenog tumačenja ima, međutim, svoje granice. Sud nije obavezan protumačiti nacionalno pravo u skladu s europskim ako bi to bilo suprotno nekim općim načelima prava, kako je Sud objasnio u predmetu 80/86 *Kolpinghuis Nijmegen*:

“13 (...) obveza nacionalnog suda da se pozove na sadržaj direktive kada tumači relevantna pravila svog nacionalnog prava ograničena je općim načelima prava koja čine dio prava Zajednice te, posebice, načelima pravne sigurnosti i neretroaktivnosti. Stoga ... direktiva ne može, sama od sebe i nezavisno od nacionalnog prava koje država članica usvoji za njenu primjenu, imati učinak kojim uvodi ili otežava odgovornost u kaznenom pravu osoba koje djeluju u suprotnosti s odredbama te direktive.”

Obveza usklađenog tumačenja također ne zahtjeva niti ovlašćuje nacionalne sudove na tumačenje *contra legem*, kako potvrđuje i nova sudska praksa u predmetu C-122/17 *Smith*:

„40 Sud je presudio da to načelo tumačenja nacionalnog prava u skladu s pravom Unije poznaje određene granice. Stoga je obveza nacionalnog suda da se pozove na pravo Unije prilikom tumačenja i primjene relevantnih pravila unutarnjeg prava ograničena općim načelima prava i ne može služiti kao temelj *contra legem* tumačenja nacionalnog prava“

Nacionalni sudovi, međutim, često opravdavaju nemogućnost primijene europskog prava time što bi to podrazumijevalo tumačenje *contra legem*. Često je tome tako jer se određeno tumačenje već uvriježilo te se pozivanje na *contra legem* granicu usklađenog tumačenja svodi na odbijanje ikakvih promjena u pravnom tumačenju. Međutim, obveza usklađenog tumačenja zapravo traži od sudova da odstupe od uvriježenog tumačenja ako to može dovesti do rezultata koje traži pravo EU-a. To je Sud pokušao razjasniti u predmetu C-282/19 *Dominguez*, dajući nacionalnom sudu koji je tvrdio da se kroz tumačenje nacionalnog prava ne može postići rezultat koji traži direktiva sugestije kako je ipak moguće usklađeno protumačiti nacionalno pravo. Tako je u tom predmetu još jednom podsjetio da se radi o široko obuhvatnoj obvezi koja od nacionalnih sudova zahtjeva kreativnost:

„27. U tom pogledu valja primijetiti da načelo da nacionalno pravo mora biti tumačeno u skladu s pravom Europske unije također zahtjeva da nacionalni sud napravi sve što je njegovoj nadležnosti, uzimajući cijelo nacionalno pravo u obzir i primjenjujući interpretativne metode koje poznaje nacionalno pravo, kako bi osigurao da je direktiva u pitanju u potpunosti djelotvorna i postiže rezultat koji je u skladu sa svrhom koju promiče (...)“

Interpretativni i izravni učinak danas su dvije odvojene metode primjene prava EU-a pred nacionalnim sudovima. Izravni je učinak relevantan kad postoji konflikt između europske i nacionalne norme i on, uz paralelnu primjenu načela nadređenosti, konflikt rješava u korist europske norme. Pri tome nacionalni sud dolazi u situaciju u kojoj se od njega traži da ostavi po strani normu koja potiče od njegova zakonodavca.

Interpretativni učinak, s druge strane, izbjegava konflikt. Ako nacionalni sud protumači nacionalno pravo u skladu s europskim tada nema konflikta između normi. Iako interpretativni učinak zahtjeva od sudova veću kreativnost od izravnog učinka, njegova je prednost u tome da sud ne dolazi u sukob s nacionalnim zakonodavcem.

Iako je teško tvrditi da postoji pravilo koje sudovima diktira redoslijed u primjeni izravnom ili interpretativnog učinka, u nekoliko je novijih predmeta Sud naglasio kako bi nacionalni sud

trebao prvo eliminirati konflikt kroz usklađeno tumačenje, pa tek ako to nije moguće, izravno primijeniti pravo EU-a. Tako je u predmetu C-282/19 *Dominguez* objasnio:

„23 Treba na početku reći da pitanje mora li nacionalna odredba ostati neprimijenjena utoliko koliko je u suprotnosti s pravom Europske unije nastaje samo ako nije moguće usklađeno tumačenje te odredbe.“

No, inzistiranje na tome da se konflikt nacionalne i europske norme riješi usklađenom interpretacijom a ne izuzimanjem iz primjene nacionalne norme bilo je obilježje slučajeva u kojima je bilo vjerojatno da europsku normu nije moguće izravno primijeniti, najčešće stoga što se radilo o horizontalnom predmetu na koji je trebalo primijeniti direktivu. Stoga, smatram da izbor između rješavanja predmeta metodom izravnog ili interpretativnog učinka ostaje nacionalnim sudovima, a ne nameće ga europsko pravo.

Odgovornost država za štetu

Ako, međutim, spor nije moguće riješiti onako kako je to zamislila norma prava EU-a, jer je nije moguće ni izravno primijeniti, a niti usklađeno protumačiti nacionalno pravo, Sud EU-a ponudio je dodatno, rekla bih, podredno rješenje – tužbu za naknadu štete. U spojenim predmetima C-6 i 9/90 *Francovich*, Sud je uspostavio koncept odgovornosti države za štetu koji je utemeljen u pravu u EU-a i u pogledu pretpostavki za nastanak prava na isplatu štete ne ovisi o nacionalnim sustavima odgovornosti za štetu.

Taj koncept, koji je doživio brojna razjašnjenja u sudskoj praksi, Sud uobičajeno spominje kao metodu koja preostaje na raspolaganju pojedincima kad ne mogu ostvariti svoja prava temeljem izravnog ili interpretativnog učinka, kako svjedoči ovaj citat iz predmeta C-91/92 *Faccini Dori*:

„27 Valja osim toga podsjetiti da prema presudi od 19. studenoga 1991., *Francovich i dr.* (C-6/90 i C-9/90, *Recueil*, str. I-5357., točka 39.), pravo Zajednice, za slučaj da putem tumačenja nije moguće postići rezultat propisan direktivom, utvrđuje obvezu država članica da pojedincima nadoknade štetu koju su im prouzročile neprenošenjem direktive, uz uvjet da su ispunjene tri pretpostavke. Ponajprije, direktiva mora imati za cilj dodjeljivanje prava pojedincima. Potom mora biti moguće odrediti sadržaj tih prava na temelju odredaba direktive. Napokon, mora postojati uzročno-posljedična veza između povrede obveze države i pretrpljene štete.“