**Izravni učinak direktiva EU**

**Kratki prikaz sudske prakse**

**(Tamara Ćapeta©, 2012.)**

Osnovni koncepti koji su uključil 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 vrlo kratki prikaz osnovnih predmeta kroz koje je Europski sud polako oblikovao koncept izravnog učinka direktiva.

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

*„Direktiva je u pogledu rezultata koje treba postići obvezujuća za svaku državu članicu kojoj je upućena, ali ostavlja nacionalnim vlastima izbor forme i metoda.“*

Tekst na engleskom jeziku glasi:

*“A directive shall be binding, as to the result to be achieved, upon each Member State to which it is addressed, but shall leave to the national authorities the choice of form and methods.“*

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*:

* + Paragraf 12 presude u predmetu *Van Duyn*:

*“If, however, by virtue of the provisions of article 189 regulations are directly applicable and, consequently, may by their very nature have direct effects, it does not follow from this that other categories of acts mentioned in that article can never have similar effects*.”

*(HR*: Ako su, međutim, temeljem odredbe članka 189 [danas 288 UFEU] uredbe izravno primjenjive i stoga mogu, temeljem svoje prirode imati izravni učinak, iz toga ne slijedi da i druge kategorije akata spomenutih u tom članku ne mogu nikad imati 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:

* + paragraph 12 presude u predmetu *Van Duyn* (nastavak):

“… the useful effect of such an act would be weakened if individuals were prevented from relying on it before their national courts and if the latter were prevented from taking it into consideration as an element of Community law.”

(HR: ... korisni učinak takvog akta bio bi oslabljen kad se pojedinci na njega ne bi mogli pozvati pred nacionalnim sudovima i kad bi sudovi bili spriječeni uzeti ga u obzir kao jedan od elemenata 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 prihvaćanja 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*.

* + Paragraf 22 presude u predmetu *Ratti*:

“Consequently a Member State which has not adopted the implementing measures required by the directive in the prescribed period may not rely, as against individuals, on its own failure to perform the obligations which the directive entails.”

(HR: 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.”)

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.

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, od kojih su neki izravni učinak učinili još manje razumljivim i branjivim.

Tako je Sud vrlo široko interpretirao pojam države za potrebe uspostave vertikalnog odnosa pri primjeni direktiva. U predmetu C-188/89 *Foster*, dao je sljedeću opću definiciju 'države':

* paragraf 18 presude u predmetu *Foster*:

*”organizations or bodies which are subject to the authority or control of the State or have special powers beyond those which result from the normal rules applicable between individuals*.”

*(HR*: “organizacije ili tijela koja su pod autoritetom ili kontrolom države ili imaju specijalne ovlasti izvan onih koje rezultiraju iz uobičajenih pravila primjenjivih među pojedincima”

To je proširilo broj situacija u kojima su se pojedinci mogli pred sudom pozvati na direktivu. Sud je također razvio i doktrinu posrednih ili interpretativnih učinaka (14/83 *Von Colson and Kamman),* koja je danas samostojeći koncept prava EU, a ne samo lijek za nedostatke izravnog učinka direktiva.

Sud je uspostavio i koncept odgovornosti države za štetu nastalu, između ostalog, neprovedbom ili pogrešnom provedbom direktive (C-6 and 9/90 *Francovich*).

Također, Sud je u pojedinim situacijama dozvolio pojedincima da se pozovu na direktivu i u horizontalnoj situaciji (C-194/94 *CIA Security*; C-443/98 *Unilever*). Takvu je sudsku praksu teorija nazvala incidentalnim učinkom direktiva i ona do danas još nije sasvim razjašnjena. Čini se, međutim, da Sud omogućuje pozivanje na direktivu i u horizontalnoj situaciji ukoliko ona za pojedinca ima određene koristi u postupku, ali ne u tome da za njega izravno stvara subjektivna prava. Tako, ako je subjektivno pravo koje se pred sudom ostvaruje utemeljeno na nekoj drugoj normi, pojedinac se na direktivu može pozvati ne bi li otklonio primjenu internog prava koje mu ne ide u korist. Neki noviji predmeti koji su mogli biti riješeni na ovaj način, a nisu, već je Sud uputio na primjenu interpretativnog učinka, indikacija su da Sud možda odustaje od koncepta incidentalnog učinka.

U nedavnoj je sudskoj praksi, Sud stvorio još jednu iznimku temeljem koje je direktiva pojedincima bila relevantna i u horizontalnoj situaciji. Radilo se o situacijama u kojima direktiva provodi neko od temeljnih prava koja poznaje pravni poredak EU. U takvoj je situaciji Sud dao primjenu direktivi u horizontalnoj situaciji, čak i prije isteka roka za njenu implementaciju, koristeći je kao interpretativno sredstvo za konkretiziranje značenja temeljnog prava koje direktiva provodi (predmet C-144/04 *Mangold*). Iako je ova presuda doživjela brojne kritike, Sud ju je potvrdio u predmetu C-555/07 *Kücükdeveci*.