



## КАКО НАЈДОБРО ДА СЕ ТРАНСПОНИРААТ ДИРЕКТИВИТЕ НА ЕУ

Жером Франк

Иако одлуките на Европскиот суд на правда (ЕСП) главно се однесуваат на државите членки на Европската Унија и во моментот не ја засегаат директно Македонија, сепак е екстремно корисно да се проучи судската практика на Судот во однос на транспозицијата на директивите, бидејќи со тоа се даваат конкретни примери и корисен пристап за најдобрите начини на транспонирање на законодавството на ЕУ во националната внатрешна правна рамка.

\*\*\*\*\*

**Принцип** - Според членот 249, став 3 од Договорот за ЕЗ “директивата е обврзувачка за секоја држава членка на која се однесува во однос на резултатот којшто треба да го постигне, а на државните органи им остава слобода во однос на формата и начините.”

**Карактеристики на директивите** – Директивите ги имаат следниве карактеристики :

- Тие немаат општа примена и ги засегаат само оние на кои им се изрично упатени. Значи приватните субјекти, било да се претпријатија или физички лица во принцип не можат да извлекуваат од нив никакви прерогативи.
- Тие се задолжителни само во однос на целта која треба да се постигне, но оставаат извесно дискреционо овластување во однос на изборот на начинот: закони, уредби, општи начела, но само ако станува збор за принудни правни норми, а не за обична практика (*ЕСП 6 мај 1980, случај 102/79, Комисијата против Белџија, cf infra*) ;
- Тие не се директно извршени сами по себе, туку во принцип има потреба од национални мерки за примена во рамките на еден утврден рок во текот на кој државните јавни власти треба да се погрижат да не се применуваат никакви спротивни одредби. *ЕСП, 18 декември. 1997, случај Ц-129/79, Комисијата против Белџија, cf infra*).



**Еволуција** – Практичното значење на директивата многу се има изменето земајќи го во предвид правосудството на Судот кое се однесува на директното дејство.

Содржината на директивите генерално исто така се измени: институциите на Заедницата усвојуваат директиви со сè попрецизна содржина, до тој степен што не им остават никаков простор за проценка на државните јурисдикции. Директивата стана текст кој содржи значителен број на членови со прекумерни детали, и најпосле овој акт е доволен самиот по себе, бидејќи надлежноста на државите членки во однос на формата и средствата сега единствено се сведува на едноставна транскрипција.

**Влегување во сила** – Директивите се задолжителни по нивното влегување во сила; по Договорот од Мастрихт директивите се објавуваат во Службен Весник и влегуваат во сила на датумот кој е одреден во нив, или доколку не содржат такви одредби, на 20-тиот ден од нивното објавување.

Правосудството на Судот го прецизираше обемот на обврските кои се на товар на државите (I), но исто така и констатираше дека директивата може да произведе правни последици во корист на физичките лица (II).

## **I/ Обврски кои произлегуваат од директивите на товар на државите членки**

И покрај тоа што, според членот 249 став 3, директивата “ја обврзува секоја земја членка во однос на резултатот којшто треба да го постигне”, погрешно е мислењето дека слободата која ѝ се признава на таа држава во однос на изборот на начинот на извршување на нејзината обврска е апсолутна.

## **A/ Апсолутна обврска во однос на постигнување на резултатот**

### **1/ Обврска за транспозиција :**

Судот на правдата со сила и упорност го дефинираше принудниот карактер на директивите спрема државите членки.



Директивата може, со поголема или помала прецизност, да го дефинира законодавниот резултат којшто таа бара да се реализира.

**Минимум упатства** – Една директива може да утврди минимум упатства. Овој израз значи дека, како што забележа Судот во многубројните одлуки (*ЕСП 17 декември 1988, Società Italiana petroli Spa, случај бр. Ц-2/97 - ЕСП 12 ноември 1996, Обединето Кралство ирвојшив Советиој, случај бр. Ц-84/94: Rec. I, p. 5755*) “Државиите членки се овластени да ирифаиати иориџорозни норми од оние ишо се иредмеи на иниервенција на заедницаи”. Во таков случај, ЕСП се ограничува на утврдување дека изборите што ги прави засегнатата земја не ја доведуваат во прашање кохерентноста на интервенцијата на Заедницата во дадената област, и дека тие се применуваат на недискриминирачки начин и не го попречуваат остварувањето на основните слободи загарантирани со Договорот (*ЕСП 17 декември 1988, Società Italiana petroli Spa, наведено иоџоре*).

**Целосни директиви** – Што се однесува до директивите во врска со потрошувачкото право, повеќето од нив се минимални, освен некои кои содржат целосни упатства: во вториот случај, државите членки немаат никаква можност за проценка (на пример што се однесува до безбедноста, одговорноста за производите, за рекламите).

Значи директивата утврдува една серија на “обврски за постигнување на резултат на јасен и недвосмислен начин”. Во ваков случај, предвидувањето на сите мерки кои се разумно можни за да се постигне резултатот кој го наметнува директивата не може да се смета како доволно за да се обезбеди ефективно спроведување на директивата. (*ЕСП, 18 јуни 2002, Комисијата ирвојшив Франција, случај бр. Ц-60/01*).

**Обврски кои не трпат отстапувања**– Обврската за транспозиција која е на товар на земјите членки на коишто се однесува е апсолутна и тие не можат да се ослободат од неа. Па така, фактот дека активностите кои се регулирани со директивата постојат или не постојат на националната територија со ништо не ја менува не само обврската за транспозиција туку и обврската за целосно транспонирање на директива на Заедницата (*ЕСП, 16 ноември 2000, Комисијата ирвојшив Грција, случај бр. Ц-214/98*).



## **2/ Обврска за транспозиција во даден рок**

**Принцип** – ЕСП инсистираше на обврската која им налага на земјите членки во утврдените рокови да ги превземаат сите потребни мерки за да се усогласат со директивите (*особено, ЕСП 18 септември. 1984, Комисијата против Италија, случај бр. 221/83 : Rec. p. 3249 s.*).

**Невозможност за ослободување од оваа обврска** – Судот отсекогаш ја одбивал можноста една држава членка еднострано да се ослободи од обврската за почитување на императивниот карактер на роковите за имплементација на директивите. Всушност, според ЕСП, владите на земјите членки кои учествуваат “во подготвувањето на директивите мора да бидат во состојба да ги изработат прописите потребни за нивна имплементација во утврдениот рок” (*ЕСП 1<sup>er</sup> март 1983, Комисијата против Белгија, случај бр. 301/81 : Rec. p. 467 s. – ЕСП 24 ноември 1987, Комисијата против Италија, случај бр. 124/86 : Rec. p. 4661 s.*).

Судот особено нагласи дека “една земја членка не може да се потпира на практичните одредби или ситуациите од нејзиното внатрешно уредување за да го оправда непочитувањето на обврските и роковите кои произлегуваат од директивите на Заедницата (*ЕСП, 22 февруари. 1979, Комисијата против Италија, случај бр. 163/78 : Rec. p. 771*). На пример, аргументот кој се заснова на потешкотиите поврзани со федералното уредување на земјите членки нема никаква шанса да биде валиден (*ЕСП, 28 мај 1998, Комисијата против Шпанија, случај бр. Ц-298/97, Rec. I, p. 3301 – ЕСП, 21 јануари 1999, Комисијата против Белгија, случај бр. Ц-347/97*).

Доколку рокот за имплементација на директивата се покаже како премногу краток, единственото средство кое им се нуди на државите е да добијат евентуално продолжување на рокот од надлежната институција (*ЕСП 1 март 1983, Комисијата против Белгија, случај бр. 301/81, наведен погоре*).

**Дејство на директива која не била транспонирана во дадените рокови** – Државата членка која не ги превземала мерките за спроведување наметнати од директивата во утврдениот рок, не може да се потпира на таквото неисполнување на обврските содржани во директивата во однос на физичките лица. Од тоа произлегува дека една државна



Project no.  
02/MAC/01/06/001

Техничка помош за изработка на трговски закони  
Technical Assistance to draft Trade Laws  
An EU-funded Project managed by the European Agency for Reconstruction



Consultant: Thalés E&C - Ghelber Law Firm

јурисдикција која треба да постапува во случај кој и е поднесен од страна на лице кое постапувало во согласност со одредбите од директивата и кое бара националната одредба, која е неусогласена со дадената директива која не била имплементирана во утврдениот рок во внатрешниот правен поредок на државата членка која ја сторила повредата, да биде укината, мора да го задоволи таквото барање доколку обврската во прашање е безусловна и е доволно прецизна. (*цф. инфра*).

Но затоа пак, доколку не е истечен рокот којшто е утврден за обврската на земјите членки за вметнување на одредбите на една директива во нивното внатрешно правно уредување, директивата нема да има директно дејство; таквото дејство се произведува само по истекот на утврдениот период и во случај на прекршок од засегнатата држава (*ЕСП 5 април 1979, Ministère public c/ Ratti, случај бр. 148/78 : Rec. p. 1629 s*).

**Судбината на националните мерки кои се спротивни на директивата во текот на рокот за транспозиција** – Ова прашање беше регулирано со одлуката **Интер – околина Валонија од 18 декември 1997 година** (*ЕСП, 18 декември 1997, Inter-Environnement Wallonie, случај Ц-129/96*). Прашањето беше да се утврди колкав е просторот за маневар со кој располагаат Земјите што се однесува до содржината на одредбите кои тие ги изработуваат пред истекување на рокот за транспозиција, и последиците кои може да произлезат од тоа. По ова прашање Судот одлучил дека “иако државите не се обврзани да усвојуваат мерки за транспозиција пред истекување на рокот за транспозиција, од комбинираниот примена на членот 5, став 2 и членот 189, став 3 од Договорот произлегува дека за време на овој рок тие треба да се воздржуваат од превземање на одредби кои сериозно би го компромитирале резултатот кој е одреден со директивата. Во надлежност на националната јурисдикција е да процени дали е таков случајот со националните одредби, чијашто законитост таа е должна да ја испитува”.

И покрај оригиналниот карактер на ова гледиште, сепак тоа до одреден степен може да се спореди со она кое произлегува од случајот **Колпингуис Нијмеген**. Според тој случај, една директива не може да се истакнува како таква против некое лице пред државното правосудство додека транспозицијата се уште не се реализирала, без разлика на тоа



дали рокот е истечен или не (**ЕСП 8 октомври 1987, Kolpinghuis Nijmegen, случај бр. 80/86 : Rec. p. 3982**).

### 3/ Обврска за толкување на националното право во однос на директивата

Државните правосудства се должни да го толкуваат нивното национално законодавство со земање во предвид на директивата и нејзината цел, за да го постигнат резултатот предвиден со членот 249, став 3 од Договорот за ЕЗ (**ЕСП 10 април 1984, Von Colson u Kamann iproiv Land Nordrhein-Westfalen, случај бр. 14/83 : Rec. p. 1891 s., особено p. 1906 s.**).

Државните правосудства мора да ја почитуваат оваа обврска за толкување дури и во рамките на случај во кој се спротиставуваат две приватни лица (**ЕСП 13 ноември 1990, случај Ц-106/89, Marleasing SA vs. La Comercial International de Alimentacion SA : Rec. ЕСП, I, p.4156**). Во наведениот случај, во еден спор беа спротиставени двајца приватни поединци, едната страна се повикуваше на директивата, а другата страна на нетранспонирањето на директивата; по тој повод државниот судија се прашуваше дали треба да го толкува неговото државно право во однос на Директивата; Судот истакна дека иако една нетранспонирана директива не може да создаде обврска за едно физичко лице, државниот судија треба да го толкува националното право под светлоста на директивата во границите на можното.

Значи овој случај го потврдува принципот на верно толкување според кој државните правосудства треба да ги толкуваат одредбите на внатрешното право кои претходат или пак следат по стапувањето на сила на една директива, под светлоста на истата. Овој случај беше потврден на повеќе наврати (**ЕСП, 16 декември 1993, Miret, случај бр. Ц-334/92 : Rec. I, p. 6911 – ЕСП, 14 јули 1994, Faccini Dori, случај бр. Ц-91/92 – ЕСП, 24 септември 1998, W. Tögel, случај бр. Ц-76/97**).

### 4/ Обврска за примена

Штом транспозицијата на директивата е реализирана, земјата членка мора да ја примени истата во роковите утврдени со неа или пак, во недостиг на утврдување на императивни рокови, штом ќе биде возможно да се направи тоа. Судот беше повикан да се изјасни за роковите “штом ќе биде возможно”. Тој појасни дека тој израз “треба



да се толкува во смисла дека утврдува еден разумен рок за извршување на таа посебна обврска од страна на државните власти, рок којшто е независен од оној кој е предвиден за транспозиција на споменатата директива” (*ЕСП, 2 мај 2002, Комисијата против Франција, случај бр. Ц-292/99*).

Една земја членка не може да се повикува на внатрешни потешкотии за да го оправда непочитувањето на обврските кои произлегуваат од правото на Заедницата (*ЕСП, 4 јули 2000, Комисијата против Грција, случај бр. Ц-387/97: Rec. I, p. 5047 – ЕСП, 2 мај 2002, Комисијата против Франција, наведено погоре*)

### **5/ Обврска за не- менување**

Државните јурисдикции се обврзани да проверуваат дали државните власти ги измениле барањата кои се формулирани во една директива. Така, едно лице има право да се повика на “одредбата од некоја директива пред државната јурисдикција, со цел да утврди дека транспозицијата од страна на надлежните државни власти, во согласност со нивните овластувања што им се дадени во однос на формите и начините за имплементација на директивата, останала во рамки на проценување на директивата” (*ЕСП 1 февруари 1977, Verbond van Nederlandse Ondernemingen vs. Inspecteur der Invoerrechten, случај бр. 51/76 : Rec. p. 113, особено p. 2327 s.*).

### **Б/ Релативна слобода на изборот на средства**

Иако директивата создава за државите членки обврска за постигнување на резултатот, тоа не е ограничено на содржината на мерките коишто државите имаат обврска да ги утврдат, туки подеднакво ги покрива формите и начините кои се користат. Судот си го дозволува правото да ја контролира употребата на ваквата двојна можност.

Судот дефинираше два услови кои треба да ги почитуваат земјите членки :

- мерките за примена мора да бидат правно обврзувачки,
- мерките за примена мора да бидат адекватни на целта на секоја директива.



Освен тоа, Судот прифаќа дека значењето на националните нормативни одредби за транспозиција на директивите може да се проценува во рамките на толкувањето кое им е дадено од внатрешните јурисдикции (*ЕСП, 8 јуни 1994, Комисијата иројив Обединето Кралство, случај бр. Ц-382/92 : Rec. ЕСП 1994, I, p. 2435 - ЕСП 29 мај 1997, Комисијата иројив Обединетото Кралство, случај бр. Ц-300/95 : Rec. ЕСП 1997, I, p. 2649*).

### **1/ Мерките за примена мора да имаат принуден карактер**

На почетокот Судот на правдата инсистираше на потребата од реализација на транспозицијата на директивите во внатрешното право под услови кои соодветствуваат со барањата за безбедност и за правна сигурност.

Од една конзистентна судска практика на Судот произлегува дека мерките со кои се пренесуваат директивите во внатрешното право треба да бидат правно “обврзувачки” (*ЕСП 2 декември 1986, Комисијата иројив Кралството Белгија, случај бр. 239/85 : Rec. p. 365 s.*). Така, “едноставните административни практики, кои по својот карактер се менуваат според волјата на органот, и кои се лишени од соодветен публицитет, нема да бидат земени в предвид како составен дел на едно полноважно извршување на обврската која им припаѓа на земјите членки засегнати од една директива” врз основа на членот 249 (*ЕСП Комисијата иројив Италија, 15 март 1983, случај бр. 145/82 : Rec. p. 711 s., особено p. 718 – ЕСП, 16 ноември 2000, Комисијата иројив Грција, случај бр. Ц-214/98, Rec. ЕСП, I, p. 10250*).

На истиот начин, еден обичен административен циркулар нема да се смета дека обезбедува соодветна транспозиција (*ЕСП, 9 јуни 1993, Комисијата иројив Република Италија, случај бр. Ц-95/92, Rec. ЕСП, I, p. 3119 – ЕСП, 17 мај 2001, Комисијата иројив Италија, случај бр. Ц-159/99, Rec. ЕСП, I, p. 4007*).

Државните власти, но исто така и судските власти во рамките на нивните надлежности се обврзани да ги превземат сите општи или посебни мерки кои се погодни за исполнување на обврската за спроведување врзана за директивата, согласно членот 249 од





## Договорот за ЕЗ (*ЕСП, 26 септември 1996, Arcaro, случај бр. Ц-168/95 : Rec. I, p. 4705*).

Сепак, транспозицијата на една директива не секогаш бара законодавна акција во секоја земја членка. Особено, постоењето на општи начела на уставното или управното право може да ја направи излишна транспозицијата преку закони или други прописи, под услов:

- овие начела ефективно да ја гарантираат примената на директивата од страна на државните органи,
- правната ситуација која произлегува од овие начела да биде доволно прецизна и јасна,
- корисниците да бидат целосно запознаени за нивните права и, доколку е соодветно, за нивните права да се потпираат на тоа пред државните судови (*ЕСП 23 мај 1985, Комисијата против Федеративна Република Германија, случај 29/84, : Rec. p. 1661 s.*).

Судот дополнително потврди дека земјите членки треба да обезбедат прецизна законодавна рамка за дадената област, со цел да се загарантира целосна примена на директивите во правото, а не само како факт (*ЕСП 28 февруари 1991, Комисијата против Италија, случај бр. Ц-360/87 : Rec. I, p. 791*). Така, постои пресуда против Обединетото Кралство бидејќи не ја осигурало на задоволителен начин примената на една директива, од причина што британскиот закон не поседувал доволно прецизен карактер (*ЕСП 22 април 1999, Комисијата против Обединетото Кралство, случај бр. Ц-340/96*).

## 2/ Мерките за примена треба да бидат соодветни на предметот на секоја директива

Овој принцип со посебна сила беше истакнат во одлуката Комисија против Белгија. Белгиската влада веруваше во правото слободно да ги одредува “законските техники со кои директивите стапуваат на сила” прецизирајќи дека тие можат да бидат “од закон па се до едноставна службена белешка”. Што се однесува до Судот тој напоменува дека од Државите се бара да ја користат својата слобода на тој начин што ќе го овозможат остварувањето на предметот на директивите (*CJCE 6 mai 1980, Commission c/ Belgique, aff. 102/79 : Rec. p. 1473*).



На истиот начин беше оценето дека “ од членот 249, ред 3 од Спогодбата произлегува дека надлежноста која им се дава на Земјите членки во однос на структурата и средствата на мерките кои треба да се превземат од државните органи е во функција на резултатот кој Советот или Комисијата очекуваат да биде остварен” (*CJCE, 23 nov. 1977, ENKA, aff., 38/77 : Rec. p. 2212*).

За да се усогласат со таа наредба државните власти треба да ги земат во предвид експлицитните или имплицитните индикации кои ги носат директивите.

На пример беше оценето дека директивата 93/13/ЦЕЕ од 5 април 1993 година која се однесува на одредбите кои може да се злоупотребат во договорите склучени со потрошувачите означува дека Државите ставаат на сила соодветни и ефикасни средства со цел да се запре користењето на одредбите кои може да се злоупотребат, посебно со можноста на друштвата на потрошувачи да поднесуваат жалби не само во случај кога една таква одредба ќе биде користена во утврдените договори туку и во случај кога таа е само препорачана од страна на професионалци или од нивните здруженија; во тој случај Судот дефинира дека директивата за која станува збор во исто време постигнува и репресивна (потиснувачка) и превентивна цел (*CJCE, 27 juin 2000, Océano Grupo Editorial et Salvat Editores, aff. C-240/98 à C-244/98 : Rec. CJCE 2000, I, p. 4941*).

Така, Италија беше осудена од CJCE за недоволна транспозиција на директивата: државните одредби за транспозиција не ја гарантираа двојната цел постигната од директивата бидејќи тие се ограничуваа на тоа да ја обезбедат превентивната цел на директивата, а истовремено ја криеја нејзината репресивна страна. (*CJCE, 24 janvier 2002, Commission c/ Italie, aff. C-372/99*).

Повикан од еден спор кој се однесува на истата директива, Судот ја наметна можноста за преглед по службена должност од страна на државниот судија на злоупотребливите одредби и покрај рокот за заплена и продажба на недвижниот имот на должникот утврден од националното право. Тој всушност дефинираше дека “можноста на судијата за испитување по службена должност на злоупотребливиот карактер на една одредба претставува средство кое во исто време



треба да биде погодно за постигнување на резултатот утврден со членот 6 од директивата, за спречување на еден индивидуален потрошувач да се поврзе со злоупотребливата одредба и да придонесува во реализацијата на целта утврдена со членот 7 така што такво нешто може да има превентивно дејство што стреми да го спречи користењето на злоупотребливите одредби во договорите кои се склучуваат со потрошувачите од страна на професионалец” (*CJCE, 21 novembre 2002, Cofidis SA c/ J.L. Fredout, aff. C-473/00*).

## **Ц/ Санкции за непочитување на обврската за транспозиција**

**Nemo`nosta da se potpira na nepo~ituvawe na sopstvenite obvrski vo odnos na fizi~ki lica** - Potfrlaweto na dr`avata koja ja kr{i obvrskata {to í e dodelena so ~lenot 249 stav 3 od EU Dogovorot se kaznuva so zabrana na dr`avata da "se potpira vrz sopstvenoto nepo~ituvawe na obvrskite koi í se dodeleni, vo odnos na fizi~ki lica" (*CJCE 5 avril 1979, Ratti précité*). Sudot definira{e zadol`itelniot karakter na една директива кој постои само во поглед на секоја засегнатата држава членка. Таа не може да се повика на сопственото непочитување на обврските кои □ ги наметнува директивата vo odnos na fizi~ko lice. (*CJCE 26 février 1986, Marshall, aff. 152/84 : Rec. p. 723*).

Така на пример директивата од 1990 година им го овозможува на потрошувачите правото за добивање морална оштета која произлегува од неизвршувањето или од лошото извршување на додатоците кои се дел од едно патување со однапред одредена цена. Но, австрискиот закон не предвидуваше одговорност за морална штета од ваков вид. Државниот Суд тогаш изјави дека и покрај тоа нетранспонирање, националниот судија мора целосно да ја примени директивата и тоа да му дава право на потрошувачот да добие морална оштета (*CJCE, 12 mars 2002, Leitner c/ TUI, aff. C-168/00*).

Исто така, пред Судот повторно беше поставено прашањето за обврзувачката природа на временските рокови за постапките во кои се бара враќање на износите кои неоправдано се платени, во случај овие даноци (износи) да се наплатени како прекршување на директивата која не била или која била неточно транспонирана во националното право. Во одлуката Емот од 25 јули 1991 година (*CJCE, 25 juillet 1991, Emmott, aff. C-208/90 : Rec. I, p. 4269*), Судот сметаше дека “с□ до



моментот на точното транспонирање на директивата, недостатната земја членка не може да се потпира врз доцнењето на правните постапки покренати против неа од едно физичко лице со цел заштитување на правата кои му се признати со одредбите на директивата и дека временските рокови за правните постапки може да започнат да течат само од тој момент”.

Овој правен случај сепак беше повторно разгледуван со дополнителната одлука во која Судот напомена дека “решението кое беше донесено со одлуката Емот беше оправдано од околностите својствени за тој спор во кои преклузијата доведе до тоа тужлителот да биде лишен од принципот да може го бара своето право на еднаков третман врз основа на директива на заедницата”. Значи Судот прифаќа една Земја членка која точно не ја транспонирала директивата да може да се потпира врз државен пропис доколку истиот е во согласност со принципите на ефективност и еквивалентност (*CJCE, 2 décembre 1997, Fantask, aff. C-188/95*). Оваа одлука е подложна на критики, посебно поради тоа што  дозволува на една земја членка да ја искористи за своја корист сопствената нетранспонираност кон директивата.

**Постапка (тужба) заради прекршок** - Комисијата задолжена да осигура дека Римскиот договор како и одредбите кои се превземаат врз основа на него се применуваат (член 211 ЦЕ), проверува дали внатрешното право на земјите членки се наоѓа во согласност со одредбите на директивата, завршувањето на дадениот временски период. Оваа контрола е олеснета со обврската, која со директивата им се наметнува на земјите членки, по истекувањето на рокот да ја информираат Комисијата за превземените мерки и, доколку е применливо, да  го достават текстот со усвоените одредби. Оваа информација треба да биде “јасна и прецизна” (*CJCE, 25 mai 1982, Commission c/ Pays-Bas, aff. 96/81, Rec. CJCE, p. 1791 et p. 1819*).

Доколку една Земја членка не ја транспонирала директивата во бараниот рок или пак ако го направила тоа на неправилен или нецелосен начин, Комисијата ќе упати против неа “тужба за прекршок” пред Европскиот суд на правда. Државата против која е покрената ваква постапка ќе мора да се усогласи со одлуката на Судот



и да ги изврши обврските; доколку тоа не го стори, ќе биде казнета со големи парични казни. (член 288 од договорот СЕ).

Така на пример некои Земји членки беа казнети поради нецелосно транспонирање на директива која се однесува на заштита на животната средина (*CJCE, 5 décembre 2002, Commission c/ Belgique, aff. C-324/01 - CJCE, 6 avril 2000, Commission c/France, aff. C-256/98*).

**Одговорност во поглед на граѓаните** - ЕСП, согласно одлуката Францович и Бонифачи ц/ италијанска република од 19 ноември 1991 година (*aff. C-6 et C-9/90 : Rec., I, p.5357*), се изјасни дека земја членка може да биде одговорна во поглед на нејзините граѓани во однос на нетранспонирање на одредбите на одредена директива. Овој правен случај доби експлицитна но рестриktivна илустрација со одлуката од 26 март, 1996 година, Британски Телеком (*CJCE, 26 mars 1996, aff. C-392/93, British Telecom : Rec. CJCE, I*). Во оваа одлука Судот оцени дека прекршувањето на правото на Заедницата во врска со една законодавна интервенција на земја членка која требало да транспонира една директива, се остварува само доколку Земјата не ги признава “на сериозен и очигледен начин границите во извршувањето на нејзината власт”. Значи во пракса, во однос на директивите, колку повеќе правилото на Заедницата е понејасно и понепрецизно, толку надлежноста за толкување на државата ќе биде поширока, и толку е потешко прекршувањето на правото да се согледа и согласно на тоа одговорноста во овој смисол. Сепак, Судот во една подоцнежна постапка одлучи дека едноставното прекршување на правото на Заедницата е доволно за да се каже дека постои прекршок (*ЦЈЦЕ, 8 оцтйобре 1996, афф. јџес Ц-178/94, Ц-179/94, Ц-188 □ 190/94, Дилленкофер : Рец. ЦЈЦЕ, И, њ. 4845*).

ЕСП прецизираше дека постапката за оштета врз основа на неадатирање кон некоја директива е предмет на три предуслови: (*CJCE, 25 février 1999, A. Carbonari e.a, aff. C-131/97*) :

- Прекршеното законско правило како своја цел мора да има доделување на поединците права чија содржина би можела да биде согледана (идентификувана),
- треба да постои директна причинско-последична врска помеѓу прекршувањето на обврските на засегнатата земја членка и штетата која ја претрпеле оштетените лица,





произлегуваат од Судот и неговата одлука Ван Генд во Лоос (*CJCE 5 février 1962, Van Gend en Loos c/ Administration fiscale néerlandaise, aff. 26/62 : Rec. p. 3 s.*). Според Судот, една одредба од ЕУ Договорот е може да предизвика директни дејства од моментот кога таа ќе создаде "јасна", "прецизна" и "неусловна" обврска, дури и ако засегнатиот со обврската е земја членка. Со други зборови одредбата за која станува збор треба да биде целосна и правно совршена. Една одредба е неусловна кога дозволува јасно согледување на содржината на правата што таа им ги доделува на поединците без државата да располага со неограничен простор за проценка во нивната примена. Секоја одредба која им наметнува на земјите членки обврска нешто да не прават, со тоа создава директно дејство врз правните односи помеѓу земјите членки и нивните граѓани и една таква обврска во исто време е јасна и неусловна и не бара за своето извршување никаква интервенција од законодавен или регулативен карактер од страна на засегнатите земји членки ниту пак од страна на институциите на Заедницата.

Принципите поставени од страна на CJCE низ неговите правни случаи а во врска со директните дејства од договорите, се дадени во неговите пресуди кои се однесуваат на директивите. Така, во одлуките Рати (горенаведениот) и Бекер (*CJCE 19 janvier 1982, Becker, aff. 8/81, Rec. p. 53 s.*), тој објавува дека физичките лица треба да може да се потпираат на одредбите на некоја директива пред националните судови повикувајќи се на непочитувањето на договорот од страна на засегнатата држава "доколку обврската за која станува збор е неусловна и прецизна".

Судот исто така оцени дека еден физичко лице може да се повика на една директива која е не е транспонирана или е лошо транспонирана а која била превизна и неусловна, во однос на (против):

- администрација (*CJCE 22 juin 1989, Fratelli Constanzo, aff. 103/88 : Rec. p. 1839*),
- "сите организации или ентитети кои се ставени под власт или контрола на државата или кои располагаат со преголеми овластувања во однос на оние кои произлегуваат од правилата кои се применуваат при односите помеѓу поединците. (*CJCE, 12 juillet 1990, Foster, aff. C-188/89*),



- против јавните лица кои што работат во својство на работодавец (CJCE, 26 février 1986, Marshall, aff. 152/84).

На истиот начин тој оцени дека “државната власт не може на да се илустрира на правни или административни одредби од национално законодавство кои не се во согласност со одредба од директивата која ја поставува безусловна и доволно прецизна обврска и на тој начин ги претставува карактеристичките кои се неопходни за да можат да се применат кон физичкото лице од страна на судијата” (CJCE 7 juillet 1981, Rewe c/ Hauptzollamt Kiel, aff. 158/80, Rec. p 1805 s. – CJCE 26 février 1986, M. H. Marshall c/ South West-Hampshire Area Health Authority, aff. 152/84 : Rec. p. 723 s.).

**Докажување на директното дејство** - Ова директно дејство кое им е признаено на директивите на Заедницата се докажува со неопходноста од осигурување на ефикасноста на принудниот карактер на обврската која им е наметната на Земјите со директивите. Така, во горенаведената одлука Ван Дин, Судот напоменува дека “иособно во случаите во кои организациите на Заедницата би ги обврзувале Земјите членки преку директивата да следат определено однесување, корисниот ефект од еден такв случај би ослабел доколку странките биле спречени да се илустрираат на него на суд, и доколку националните јурисдикции се спречени да го земат в предвид како дел од правото на Заедницата”.

Судот додаде уште една причина која го оправдува признавањето на директното дејство од директивите. Нему му е несфатливо тоа што “земјата членка која не ги превземала навреме мерките за извршување наметнати од директивата (би можела) на иединици да им го спроведат неизвршувањето, по соствена иницијатива, на обврските кои таа ги содржи” (CJCE 5 avril 1979, Ratti, aff. 148/78, précitée). Значи една Земја членка не може да се потпира на нетранспонирањето на една директива со цел да ги одбие придобивките од неа за некое физичко лице. Значи, во овој случај директното дејство претставува еден вид на санкција за неодговорната или непослушна Земја членка.

Директното дејство од директивите е наменето за ублажување на недостатоците на Земјите членки кои пропуштиле да ги извршат







## **2/ Отсуство на директно хоризонтално дејство : неможност за еден физичко лице да се повика на нетранспонирана директива против друго физичко лице**

**Принцип** – Според класичните правни случаи, директивите не можат да создадат обврски во врска со поединците и според тоа не се погодни за повикување на нив при спор помеѓу две приватни лица. (*CJCE, 26 février 1986, Marshall, précitée*).

**Спор помеѓу еден трговец и еден потрошувач** - Во случајот Фачини Дори кој датира од 14 јули 1994 година (*aff. C-91/92*), во еден спор помеѓу еден трговец и еден потрошувач се постави прашањето за неповикување на една директива која се уште не е транспонирана. Главниот адвокат препорачуваше да им се признае хоризонтално дејство на директивите посебно во напорот за подобрување на правната заштита на поединците. И покрај тој став Судот ја одби секоја структура која имаше за цел да им го признае хоризонталното дејство на директивите. Констатирајќи дека одредбите на директивата за која станува збор се неусловни и доволно прецизни, Судот напоменува дека доказите за директното вертикално дејство не повлекуваат со себе и признавање на евентуално хоризонтално дејство. Всушност според него *“и проширувањето на тоа правосудство во доменот на односите помеѓу физичките лица ќе доведе до тоа да и се признае на Заедницата овластувањето за проширување на обврските со брз ефект на смејка на физичките лица додека таа ја задржува таа надлежност само таму каде и е доделено овластувањето за усвојување правила. Од тоа произлегува дека во недостиг на средства за трансозиција на директивата во утврдениите рокови по потрошувачите не можат да основаат, според директивата, право на неификање против трговците со коишто го склучиле договорот и да го искористат пред државната јурисдикција”*.

Сепак ова категорично одбивање на директното хоризонтално дејство не значи дека една директива не може да биде повикана во случај на спор во кој се спротиставени две физички лица заради обврската која ја имаат националните јурисдикции да го толкуваат нивното државно право во светлина на директивата.



**Исклучок во однос на директивите за техничко законодавство** - Директивата од 28 март, 1983 година го поставува усвојувањето на националните технички регулативи предмет на претходно известување до Комисијата. Судот го прифати повикувањето на одредбите од оваа директива во спор помеѓу двајца економски оператори (*CJCE, 26 septembre 2000, Unilever Italia, aff. C-443/98 : Rec. I, p.7535 – CJCE, 6 juin 2002, Sapod Audic et Eco-Emballages SA, aff. C-159/00*).

### **Заклучок :**

Во горенаведената одлука Теодоро Вагнер Мире од 16 декември, 1993 година Судот утврди еден *modus operandi* посебно јасен за судската постапка која треба да се прифати во претпоставките на спорните предмети за националната примена на директивите: откако се утврди отсуството на директно дејство на директивата, односно отсуство на “повикување на замена”, судијата од ЕЗ предвидува прибегнување кон “повикување на толкување” (соодветно техничко толкување), на тој начин ја става на страна и на крај го препорачува решението за отштета доколку ниедна од претходните мерки не е применлива.