

Jelena Matijašević*
Marijana Alavuk**

UDK: 341.217 (4–672 EU)
BIBLID: 0352-3713 (2012); 29, (7–9): 1–19
ORIGINALNI NAUČNI RAD

POSTUPCI ZA UTVRĐIVANJE ODGOVORNOSTI I SANKCIJE ZA NEIZVRŠAVANJE OBAVEZA DRŽAVA ČLANICA EU¹

REZIME: Države članice Evropske unije, kao i zemlje kandidati koje teže članstvu, moraju ulagati velike napore, kako bi se osiguralo puno poštovanje *acquis-a*. Kada država članica Evropske unije propusti da ispuni svoju obavezu iz Ugovora o funkcionisanju Evropske unije ili Ugovora o Evropskoj uniji, u obavezi je da preduzme sve neophodne mere da se postigne rezultat propisan ugovorima, odnosno, u obavezi je da nadoknadi pričinjenu štetu. Prekršajni postupak se smatra mehanizmom javnog sprovođenja prava EU sa centrom u upravnoj fazi postupka sprovedenog od strane Komisije sa ciljem da pregovorom dođe do sporazuma. U radu su detaljno analizirani članovi UEU i UFEU vezani za postupak za utvrđivanje odgovornosti za neizvršenje obaveza država članica Evropske unije. Posebno poglavlje posvećeno je sudskoj praksi, kao i sankcijama koje se mogu izreći u navedenoj oblasti. U tom smislu, posebno interesantno pitanje jeste svrha sankcija – paušalnog iznosa i novčane kazne, njihov odnos i dinamika izricanja.

Ključne reči: Izvršavanje obaveza država članica EU, Odgovornost država članica EU, Praksa Evropskog suda pravde, Ugovor o Evropskoj uniji, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije

* docent, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad, e-mail: jelena@pravni-fakultet.info

** Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad, e-mail: marijanaalavuk@gmail.com

¹ Ovaj rad je rađen u okviru projekta broj 179072 koga finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije

Uvod

Kada država članica Evropske unije propusti da ispuni svoju obavezu iz Ugovora o funkcionisanju Evropske unije ili Ugovora o Evropskoj uniji, u obavezi je da preduzme sve neophodne mere da se postigne rezultat propisan ugovorima, odnosno, u obavezi je da nadoknadi pričinjenu štetu, ukoliko su ispunjena tri uslova.

Prvi od tih uslova jeste da ugovorima propisani rezultat uključuje poštovanje prava pojedinaca. Drugi uslov je da bi trebalo biti moguće identifikovati sadržaj tih prava. Treći uslov je postojanje uzročno-posledične veze između kršenja obaveza države članice i pretrpljenih gubitaka / štete od strane oštećenih. Ti uslovi su dovoljni za postojanje prava pojedinca na obeštećenje.

Dakle, iako pravo Evropska unije nameće obavezu države, uslovi pod kojima obaveza dovodi do prava na naknadu zavise od prirode povrede zagarantovanih prava.

Postoje dva vrlo slična režima utvrđivanja odgovornosti za kršenje obaveza koja su prihvaćena na prostoru Evropske unije. Prvi je sistem prekršajne odgovornosti, koji se pokreće protiv države članice koja nije ispunila neku od obaveza prema EU ili nekoj od država članica, predviđenih odredbama prava EU. Drugi je sistem odgovornosti države članice, koji uređuje odnos te države i njenih građana koji su pretrpeli štetu kao rezultat neispunjenja prethodno pomenutih obaveza države članice. U pitanju su dva režima koja se temelje na zajedničkim teorijskim osnovama, imaju istu logiku i svrhu.

Sistem odgovornosti države, razvijen od strane Suda pravde Evropske unije, važi kao opšti princip za države članice. To znači da države moraju biti generalno odgovorne za štetu prouzrokovanu licima, a ne samo za kršenje legislative Evropske unije. Ova obaveza se prvenstveno temelji na nacionalnom pravnom poretku, a samo sekundarno, odnosno u slučaju odsustva nacionalne zakonske regulative u celini ili delimično, na evropskom pravu.

Predmet ovog rada jeste prva vrsta postupaka – prekršajni (infringement) postupci. Za cilj je određena analiza postupaka za utvrđivanje odgovornosti, kao i sankcije za neizvršavanje obaveza država članica Evropske unije.

O prekršajnom postupku

Prekršajni postupak u Evropskoj uniji se shvata kao izvršni mehanizam. Država članica ili Komisija može pokrenuti postupak u kojem tvrdi da druga država članica nije uspjela da ispuni svoju obavezu iz Ugovora. Komisija zatim ispituje situaciju, a nakon neuspelog pokušaja da reše prestup van suda, podnosi tužbu Sudu pravde Evropske unije.

Ovaj sistem odgovornosti ima dva glavna nedostatka. Prvo, Komisija, koja je u praksi isključivo tužilac, ima široko diskreciono pravo. To dovodi do moguće dve neželjene posledice: (a) Komisija može pre sudskog postupka podržati državu članicu koja je načinila grešku, zarad svojih političkih ciljeva i (b) može zaštititi državu članicu koja je načinila grešku. Drugo, države članice ne prepoznaju sopstveno ponašanje kao nešto pogrešno i ne angažuju se da razmotre počinjene greške.²

Prekršajni postupak je prvobitno bio klasičan način rešavanja nesuglasica oko tumačenja međunarodnih ugovora između ugovornih strana. Međutim, kroz transformaciju međunarodnog režima od strane Suda pravde Evropske unije, postupak dobija drugačije značenje. Smatra se mehanizmom javnog sprovođenja prava EU sa centrom u upravnoj fazi postupka sprovedenog od strane Komisije sa ciljem da pregovorom dođe do sporazuma, uz podršku u vidu pretnje privođenja države prekršioca sudu. Rezultat je administrativno sprovođenje propisa EU. Komisija je postepeno ograničila uticaj sudske prakse, u cilju izbegavanja štetnog dejstva na razvoj i razumevanje prekršajnog postupka (prejudiciranje ishoda postupka). Suštinski problem – apsolutno diskreciono pravo u svakoj fazi postupka (formalno pismo, obrazloženo mišljenje, aktivnosti pred Sudom pravde Evropske unije) ostao je neosporen i potvrđen od strane samog Suda.

Ovaj osnovni okvir, iako kritikovan u svojim specifičnostima, prihvaćen je od strane gotovo svih. Kritika sistema fokusira se na široko diskreciono pravo Komisije, a rešenje se traži u izgradnji proceduralnih ograničenja sa argumentacijom zasnovanom na „vladavini prava”.

Postoji još jedan problem prema mišljenju nekih autora – pogrešan okvir. Originalno značenje suštine prekršajnog postupka bilo je da se osigura poverenje među učesnicima u zajedničkom projektu – integraciji, stvaranjem mehanizma reagovanja na nekorektno ponašanje države članice, tako da niko ne može imati koristi od malverzacije ugovornim obavezama. To je trebalo da bude ključni mehanizam upravljanja koegzistencije u smislu jednakosti malih i velikih, jakih i slabih država. Uključivanje ugovornih odredbi u ustavne režime samo pojačava taj smisao.³

² Dumbrovski, T., (2011). Rethinking the Infringement proceeding: Normative relationship between the Commission and the wronging Member State in The Liability of Member States for Infringement of European Union Law – Proceedings, International Conference, 17th – 18th March, Faculty of Law, Charles University in Prague, p. 5

³ Dumbrovski, T., (2011). op. cit. p. 6

Tako, ukoliko jedna država članica propusti da ispuni svoje dužnosti, u obavezi je da nadoknadi štetu u nastaloj situaciji. Identifikovaće se odgovorna država članica, kao i država kojoj je šteta pričinjena i uspostaviće se pravilan odnos između dva normativne poretka, tako da je transparentno ko kome i šta duguje. Ovakav pristup prekršajnom postupku omogućuje da se otklone napred pomenuti nedostaci: (1) utvrđujući dužnost da se države članice staraju o obavezama prema drugim državama članicama (i eventualno prema Evropskoj uniji), (2) gradeći normativni odnos između Komisije/Države članice i države članice koja je napravila prestup; (3) konceptualizacijom dužnosti da se pričinjena šteta popravi, (4) razumevanjem uloge pojedinaca u postupku.

Ugovorne odredbe koje se odnose na postupke za utvrđivanje odgovornosti za neizvršenje obaveza

U članu 258, Ugovora o funkcionisanju Evropske unije – UFEU⁴ (bivši član 226, Ugovora o osnivanju Evropske zajednice – UEZ), Komisija može da podstakne države članice da efikasno izvršavaju svoje obaveze određene u Ugovoru iz Lisabona⁵, odnosno u Ugovoru o Evropskoj uniji – UEU i u napred pomenutom Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije⁶. Naime, ako Komisija oceni da država članica nije ispunila neku obavezu koja proizilazi iz smisla odredbi navedenih ugovora, ona daje obrazloženo mišljenje o tom pitanju, pošto je toj državi dala mogućnost da iznese svoje primedbe. Ako ta država ne postupi u skladu sa mišljenjem u roku koji je odredila Komisija, Komisija može izneti predmet pred Sudom pravde Evropske unije.

Aktivnosti u članu 258. UFEU su objektivne prirode – samo pitanje koje se pokreće odnosi se na činjenicu da li je ili ne okrivljena država članica prekršila zakon EU.⁷

Kada je već pomenut Sud pravde Evropske unije, potrebno je ukratko objasniti njegovu ulogu, sastav i nadležnost. Pa tako, uloga Suda pravde

⁴ *Journal Officiel de l'Union européenne* C 115 od 09.05.2008.

⁵ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007) *Official Journal* C 306 of 17 December 2007

⁶ Ugovor iz Lisabona je naziv za dokument o izmeni i dopuni Ugovora o Evropskoj uniji, Ugovora o formiranju Evropske zajednice i Ugovora o formiranju Evropske zajednice za uglj i čelik, koji su u prestonici Portugala potpisali predstavnici zemalja članica Evropske unije, 13. decembra 2007. godine.

⁷ Ramírez-Cárdenas D., Juan D. (2011). Failing to comply with EU Law: Procedures, Sanctions & Potential Solutions in Intensive Training Seminar, EU Legal, Institutional and Procedural Affairs. Ankara (TR). 10–12 May. European Institute of Public Administration. EIPA – learning and development – consultancy research. p. 8

Evropske unije, prema članu 19. UEU jeste da osigurava poštovanje prava u okviru tumačenja i primene ugovora. Države članice pružaju neophodnu pomoć sa ciljem da se obezbedi efektivna pravna zaštita u oblastima koje su pokrivene pravom Unije.

Sud pravde Evropske unije obuhvata Sud pravde, Prvostepeni sud i specijalizovane sudove. Odlučuje u skladu sa odredbama iz ugovora:

- a) o tužbama koje podnose države članice, institucije, fizička ili pravna lica;
- b) u toku prethodnog postupka, na zahtev nacionalnih sudova, o tumačenju prava Unije ili o validnosti akata koja su usvojile institucije Unije;
- c) o drugim slučajevima koji su predviđeni ugovorima.

Šta se podrazumeva pod pojmom „neispunjavanje” obaveza? Prekršaj može da nastane iz bilo aktivnog ponašanja, kršenjem određenih odredbi, bilo zbog propusta da se ispuni predviđena obaveza (odnos činjenja i nečinjenja). Oba navedena ponašanje mogu predstavljati povredu ugovorom predviđenih obaveza.

U praksi, razlikuju se tri vrste prekršaja:

1. Netransponovanje mera u nacionalni pravni okvir (automatski prekršaj);
2. Netačno transponovanje mera u nacionalni pravni okvir;
3. Loše primene prava EU: odredbe su ispravno transponovane u nacionalni okvir, ali primena nije u skladu sa pravom EU.

I zaista, Komisija može da koristi ovu mogućnost, jer je „čuvar ugovora” i mora da obezbedi pravilnu primenu komunitarnog prava, u skladu sa članom 17. stav 1. UEU (bivši član 211, UEZ). Prema ovoj odredbi, Komisija radi na unapređenju opšteg interesa Unije i u tu svrhu preduzima inicijative. Ona se stara o primeni ugovora, kao i mera koje su, u skladu sa njima, usvojile institucije Unije. Ona nadgleda primenu prava Unije, koje se sprovodi pod kontrolom Suda pravde Evropske unije. Ona realizuje budžet i rukovodi programima. Ona vrši koordinacione, izvršne i upravne funkcije u skladu sa uslovima utvrđenim ugovorima. Sa izuzetkom spoljne politike i zajedničke bezbednosti, kao i drugih slučajeva predviđenih ovim ugovorima, ona osigurava predstavljanje Unije prema spoljnjem svetu. Ona preduzima mere za izradu godišnjih i višegodišnjih programa Unije da bi se njihova realizacija obezbedila međuinstitucionalnim dogovorima.

Bela knjiga o evropskom upravljanju objavljena od strane Komisije u 2001. godini, naglašava da osnovna odgovornost za primenu komunitarnog prava leži sa nacionalnim upravnim organima i sudovima u državama

članicama. Dakle, primarni cilj sprovođenja mera protiv država članica je praćenje njihove usklađenosti sa odredbama komunitarnog prava i reagovanje u slučajevima nepoštovanja. Međutim, kroz adekvatno vršenje svog diskrecionog prava i poboljšanje saradnje sa državama članicama, Komisija ima za cilj da ih ohrabri da se dobrovoljno usklade sa pravom EU, što je brže moguće. Osim toga, aktuelni strateški ciljevi Komisije za period od 2005–2009, obuhvatili su brzu i adekvatnu transpoziciju odredbi prava EU, kao i zaštitu njihove primene, što se smatra ključnim značajem za kredibilitet evropskih propisa i efikasnosti politike.⁸

Postupak za utvrđivanje odgovornosti za neizvršenje obaveza država članica Evropske unije je od ključnog značaja za nove države članice i od velikog značaja za zemlje kandidate koji su konkurisali za prijem u Evropsku uniju. S jedne strane, oni moraju da usvoje ceo *acquis* pre pristupanja, uz samo nekoliko prelaznih (tranzicionih) perioda odobrenih u ograničenom broju oblasti. S druge strane, i uprkos njihovim ogromnim naporima, nove države članice doživljavaju znatne teškoće u sprovođenju direktiva i drugih pravnih instrumenata Komisije. Proces implementacije je svojevrsan izazov za sve nove države članice.⁹

Ovaj rad će se usredsrediti na nekoliko relevantnih aspekata postupka za utvrđivanje odgovornosti za neizvršenje obaveza država članica Evropske unije, koji su najproblematičniji ili najvažniji za države članice Evropske unije.

Komisija je jedina instanca (zajedno sa državama članicama u skladu sa članom 259, UFEU – bivšim članom 227, UEZ) koja je ovlašćena da iznese predmet o povredi obaveza prava EU određene države članice pred Sud pravde Evropske unije. Fizičkim i pravnim licima nije dozvoljeno da pokrenu ovu vrstu postupka. Naime, u smislu odredbe 259, UFEU, svaka država članica može izneti predmet pred Sud pravde Evropske unije kada oceni da neka država članica nije ispunila neku od obaveza koje za nju proizilaze u smislu UEU i UFEU. Pre nego što jedna država članica podnese tužbu protiv druge države članice zbog navodne povrede obaveze koje za nju proizilaze iz navedenih ugovora, ona mora predmet izneti pred Komisiju. Komisija daje obrazloženo mišljenje, pošto je odnosnoj državi dala mogućnost da se usmeno ili pismeno izjasni o zahtevima i navodima protivne strane. Ako Komisija ne iznese mišljenje u roku od tri meseca od dana podnošenja odgovarajućeg

⁸ Borissova ,L. (2007). Enforcement Actions under EU Law: The New Member States. European Institute of Public Administration. Maastricht. the Netherlands. p. 5

⁹ Ibid.

zahteva, izostanak mišljenja ne predstavlja smetnju da se predmet iznese pred Sud.

Pored prethodno rečenog, prema članu 227, UFEU – bivši član 194, UEZ, svaki građanin Unije, kao i svako fizičko ili pravno lice koje ima svoje prebivalište ili statutarno sedište u nekoj državi članici, ima pravo da podnese, pojedinačno ili zajedno sa drugim građanima ili licima, peticiju Evropskom parlamentu o pitanju iz delokruga aktivnosti Unije, koja se direktno odnosi na građanina ili građanku Unije.

Osim toga, prema članu 228, UFEU – bivši član 195, UEZ, Evropski zaštitnik građana, koga bira Evropski parlament, ovlašćen je da prima žalbe svakog građanina Unije ili svakog fizičkog ili pravnog lica koje ima prebivalište ili statutarno sedište u nekoj državi članici, i odnose se na slučajeve lošeg rada institucija, organa ili tela Unije, sa izuzetkom Suda pravde Evropske unije, u vršenju njihovih funkcija. On proučava ove predloge i sačinjava izveštaj o njihovoj suštini. U skladu sa svojim zadatkom, zaštitnik građana pokreće istrage za koje oceni da su opravdane, bilo na sopstvenu inicijativu, bilo na osnovu žalbi koje su mu podnete direktno ili posredstvom nekog člana Evropskog parlamenta, osim ako su navedena fakta predmet, ili su bila predmet sudskog postupka. U slučajevima u kojima zaštitnik građana konstatuje slab rad uprave, on o tome obaveštava instituciju, organ ili telo na koje se to odnosi, koje ima rok od tri meseca da mu dostavi svoje mišljenje. Zaštitnik građana dostavlja, posle toga, izveštaj Evropskom parlamentu i dotičnoj instituciji. Lice koje je podnelo žalbu obaveštava se o rezultatu ove istrage.

Iako je tačno da Komisija ima punu slobodu u istraživanju i sprovođenju daljeg postupka za utvrđivanje odgovornosti za neizvršenje obaveza država članica Evropske unije, na osnovu već pomenutog člana 258, UFEU – bivšeg člana 226, UEZ, uloga Evropskog ombudsmana u promovisanju dobre uprave u tom procesu jasno je porasla u poslednjih nekoliko godina. Evropski ombudsman rešava pritužbe što je brže moguće.

Komisija ima pravo da iznese pred Sud pravde Evropske unije predmet iz svake oblasti delovanja Evropske unije. Najveći broj žalbi i postupaka pokrenutih pred Sudom pravde Evropske unije, podrazumeva brigu o životnoj sredini, unutrašnjem tržištu, poljoprivredi ili zaštiti potrošača.

Mogućnost Komisije da iznese predmete iz svake oblasti prava EU proizilazi iz materijalnog okvira postupka za utvrđivanje odgovornosti za neizvršenje obaveza država članica Evropske unije. Prethodno je objašnjeno da prema članu 258, UFEU – bivšem članu 226, UEZ, države članice koje ne uspevaju da ispune neku od obaveza obavezu iz UEU i UFEU, mogu biti predmet prekršajnog postupka.

Što se tiče učinioca inkriminisanog dela Komisija može da odluči da pokrene postupak protiv država članica koje ne poštuju ili delimično izvršavaju svoje obaveze u skladu sa odredbama prava EU. Obim koncepta „države” obuhvata centralnu vladu ali i regione i federalne okruge, javna preduzeća (u kom slučaju su veze sa državom odlučujuće), javne uprave, zakonodavni organ i sudstvo.

Vrste mera

Država članica može da bude izvedena pred Sud pravde Evropske unije zbog preduzetih aktivnosti (npr. interni zakonski tekst koji netačno transponuje direktivu), ali i propusta (propust kod transponovanja direktive ili neuspeh na planu obezbeđivanja besplatnog kretanja robe¹⁰). Neobavezujući akti mogu takođe biti uzeti u razmatranje od strane Komisije prilikom procene relevantnih povreda (kao što je publicitet kampanje) ili pojedinačnih akata (npr. javne nabavke). Ova lista je nepotpuna i može takođe obuhvatati sve vrste administrativnih i sudskih postupaka.

Što se tiče šireg koncepta kršenja prava EU, svi izvori prava EU mogu se smatrati prihvatljivom bazom: primarni izvori prava (ugovori o EU i funkcionisanju EU), sekundarni izvori prava (pravni instrumenti zasnovani na Ugovorima, unilateralni akti u skladu sa primarnim izvorima prava i međunarodni sporazumi) i dodatni (suplementarni) izvori prava (presude Evropskog Suda pravde, međunarodno pravo i opšti principi prava EU). Element koji je vredan pomena u ovoj fazi analize i koji je od velikog značaja za nove države članice i zemlje kandidate, jeste sposobnost javne uprave. Pokrivena Kopenhaškim kriterijumima za članstvo iz 1993. godine, ta sposobnost nije izričito pomenuta u *acquis communautaire*. Dakle, ako prilikom pristupanja, nove države članice zanemare obavezu koje su preuzete tokom pretpristupne faze, ali koja nije obavezujuća *acquis-om*, ne postoji očigledan pravni lek za to, a fizička ili pravna lica ne mogu da se oslone na svoja prava u okviru

¹⁰ Videti, na primer, predmet C-265/95 *Commission v. France* – Komisija protiv Francuske, u kojoj vlasti u Francuskoj nisu uspele da ispune svoje obaveze jer nisu obezbedile slobodan prekogranični protok jagoda iz Španije. Interesantno je napomenuti da je usled ponovljenih poremećaja, demonstracija i blokada došlo do ometanja slobodnog kretanja robe. Uredba 2679/98 (poznata kao „Uredba o jagodama” – „Strawberry” Regulation) usvojena je kako bi se omogućilo efikasno sprovođenje slobodnog kretanja robe u celoj EU. To zahteva od država članica da obaveste Komisiju o potencijalnim rizicima vezanih za blokade i da preduzmu neophodne i odgovarajuće mere da se obezbedi ostvarivanje osnovnih sloboda. Ipak, problemi opstaju jer Uredba nije odredila rok za stranke za uklanjanje potencijalnih prepreka i ne predviđa sankcije za sve države članice koje ne uspeju da ispune obaveze u tom pogledu. Borissova, L., (2007). *Enforcement Actions under EU Law: The New Member States*. op. cit. p. 8

acquis-a, i ne mogu da očekuju da Komisija iznese takve povrede pred Sud pravde Evropske unije.¹¹

Ostala odstupanja koja spadaju van obima postupka za utvrđivanje odgovornosti za neizvršenje obaveza država članica Evropske unije iz člana 258, UFEU – bivšeg člana 226, UEZ, mogu se naći u oblasti ekonomske i monetarne unije.

Treba pomenuti nekoliko „posebnih” prekršajnih postupaka, gde, kao odstupanje od odredbi članova 258 i 259, UFEU – bivši članovi 226 i 227, UEZ, Komisija (i / ili države članice) mogu direktno uputiti predmet Sudu pravde Evropske unije bez neformalne procedure same Komisije date u članu 258, UFEU (bivši član 226, UEZ). Primer je procedura iz člana 271, tačka d.) UFEU (bivši član 237, tačka d.) UEZ), gde je Sud pravde Evropske unije nadležan da odlučuje u postupku pokrenutom od strane Saveta guvernera Evropske centralne banke protiv nacionalnih centralnih banaka zbog mogućeg nepoštovanja svojih obaveza. Pa tako, u smislu člana 271, tačka d.) UFEU, Sud pravde Evropske unije nadležan je da sudi i u sporovima koji se odnose na izvršenje obaveza od strane nacionalnih centralnih banaka koje proizilaze iz ugovora i Statuta ESCB i ECB-a. Savet guvernera Evropske centralne banke raspolaže u tom pogledu, u odnosu na nacionalne centralne banke, ovlašćenjima koja su priznata Komisiji članom 258, UFEU u odnosu na države članice. Ako Sud utvrdi da neka nacionalna centralna banka nije ispunila obaveze koje za nju proizilaze u smislu UFEU i UEU, ova banka je obavezna da preduzme mere koje obuhvataju izvršenje presude Suda.

Velika većina postupaka za utvrđivanje odgovornosti za neizvršenje obaveza država članica Evropske unije tiče se problema sa kojima se susreću države članice u transponovanju i implementaciji direktiva. Komisija je preduzela nekoliko mera za adekvatno otklanjanje problema u transponovanju, sprovođenju i primeni direktiva. Ove mere uključuju redovno objavljivanje kalendara za transponovanje odredbi, sadrže listu direktiva koje treba da budu transponovane, podrazumevaju obaveštavanje države članice, uređenje unutrašnjih pitanja Komisije i godišnje izvještaje koje izdaje Komisija koja prati primenu prava EU.

Integrirani sistem elektronskog obaveštavanja o nacionalnim merama za transponovanje direktiva je mehanizam koji se počeo primenjivati 3. maja 2004. godine. Projektovan je tako da olakša i ubrza sistem obaveštavanja transponovanih mera koje su usvojene od strane država članica.

¹¹ Borissova, L., (2007). Enforcement Actions under EU Law: The New Member States.

Postupak za utvrđivanje odgovornosti za neizvršenje obaveza država članica Evropske unije i diskreciono pravo Komisije

Koncept povrede je objektivna i ne zavisi od prethodnog postojanja krivice. Pokretanjem neke prinudne aktivnosti protiv države članice, Komisija ne traži od Suda pravde Evropske unije da prepozna nameru države članice da prekrši zakon, već da donese deklaratornu presudu u kojoj će konstatovati neizvršenje obaveza države članice, koje je ova bila dužna da izvrši na osnovu odredbi prava EU. Postupak se može, s jedne strane, pokrenuti žalbom od strane fizičkih i pravnih lica protiv države članice. S druge strane, Komisija sama može otkriti povredu, kao i u toku dalje istrage, ali i putem medija, štampe, itd.

Komisija nema resurse za sprovođenje sistematske i sveobuhvatne provere transpozicije, primene i sprovođenja prava Evropske unije. Dakle, svako može podneti žalbu Komisiji o usvojenim merama, propustima u usvajanju istih, i praksi države članice koji se smatraju nespojivim sa odredbama ili principima prava EU. Neophodno je naglasiti da ne postoji opcija provere interesa podnosioca žalbe prilikom pokretanja postupka ili dokazivanja individualne i direktne zabrinutosti u stvari u pitanju. U tom smislu, postupak za utvrđivanje odgovornosti za neizvršenje obaveza država članica Evropske unije se razlikuje od postupka za poništenje (član 263, UFEU – bivši član, 230 UEZ) i postupka za nepostupanje (član 265, UFEU – bivši član 232, UEZ), gde je manifestacija individualne i direktne brige glavni kamen spoticanja za fizička i pravna lica koja žele da podnesu predmet direktno pred Sud pravde Evropske unije.

Naime, prema čl. 263, UFEU, Sud pravde Evropske unije kontroliše pravnu usklađenost propisa koje donosi, akta Saveta, Komisije i Evropske centralne banke, osim preporuka i mišljenja, i akta Evropskog parlamenta i Evropskog saveta koja prizvode pravna dejstva u odnosu na treća lica. On takođe kontroliše legalnost akata organa i tela Unije koja će proizvesti pravno dejstvo prema trećim licima. U tom smislu, Sud je nadležan da se izjašnjava o nenadležnosti po tužbama, povredi bitnih pravila postupka, povredi ugovora ili povredi bilo kojeg pravnog propisa u vezi sa njihovom primenom, ili zloupotrebama ovlašćenja, na osnovu podneska države članice, Evropskog parlamenta, Saveta ili Komisije. Svako fizičko ili pravno lice može pokrenuti postupak protiv akata koja su usmerena protiv njega ili ga pogađaju direktno i individualno, kao i protiv akata koja imaju regulativni karakter koja ga pogađaju direktno i ne sadrže mere egzekutivnog karaktera. Predviđeni postupci moraju se pokrenuti u roku od dva meseca računajući, u zavisnosti od slučaja,

od objave akta, njegovog saopštavanja žalioocu ili od dana kada je on sa njima upoznat.

U članu 264, UFEU propisano je da kada je tužba osnovana, Sud pravde Evropske unije oglašava ništavim osporavani akt, pri čemu, ukoliko oce- ni da je potrebno, zadržava na snazi određena dejstva akta koji je proglasio ništavim.

U slučaju u kojem se (čl. 265, UFEU), kod kršenja ugovora, Evropski parlament, Evropski savet, Savet, Komisija ili Evropska centralna banka uz- državaju od delovanja, države članice i druge institucije Unije mogu podneti tužbu Sudu pravde Evropske unije u cilju konstatovanja te povrede. Ova tuž- ba je dozvoljena samo ako je institucija, organ ili telo o kome je reč prethodno bila pozvana da deluje. Ako, u roku od dva meseca, računajući od ovog pozi- va, institucija, organ ili telo nije zauzelo stav, tužba se može podneti u novom roku od dva meseca. Ovu tužbu može podneti svako fizičko ili pravno lice.

Članom 266, UFEU propisano je da institucija, organ ili telo koje je do- nelo poništeni akt ili čije je uzdržavanje proglašeno suprotnim ovim ugovori- ma, obavezno je da preduzme mere za izvršenje odluke Suda pravde Evropske unije.

Potencijalne povrede se evidentiraju u jedinstvenom registru, bez obzira na to koliko je prekršaja otkriveno. Komisija se obavezala da kontaktira pod- nosioce žalbi i informiše ih u pisanoj formi posle svake svoje odluke (formal- no obaveštenje, obrazloženo mišljenje, upućivanje na Sud pravde Evropske unije ili zatvaranje slučaja) o koracima preduzetim u odgovoru na njihovu žalbu. Ombudsman je takođe napravio nacrt preporuke Komisiji da se bavi žalbama marljivo i bez nepotrebnog odlaganja. Ipak, postupak utvrđivanja odgovornosti za neizvršenje obaveza države članice, traje najmanje jednu do dve godine pre nego što bude predata Sudu pravde Evropske unije i potrebno još dve do tri godine pre nego što presuda bude dostavljena od strane Suda pravde Evropske unije.

Objašnjenje člana 258 UFEU – bivši član 226 UEZ

Postoji nekoliko podela prekršajnog postupka. Neki stručnjaci pod ovim postupkom podrazumevaju dve faze (upravnu i sudsku fazu), dok ga drugi dele u četiri različite faze¹²:

- faza neformalne komunikacije (tzv. faza pre čl. 258, UFEU), u toku koje putem pregovora države članice imaju poslednju priliku da

¹² Videti: Craig, P., Burca, G. (2003). *EU Law Text, Cases and Materials*. Oxford University Press. p. 400

objasne svoju poziciju i da se postigne kompromis sa Komisijom (upravna faza);

- Ako se stvar ne reši neformalno u prvoj fazi, država članica će biti zvanično obaveštena o navodnom kršenju autorskih prava putem formalnog obaveštenja poslatog od strane Komisije. Državi članici se obično daje dva meseca da odgovori, osim u hitnim slučajevima, a Komisija odlučuje u roku od godinu dana ili da zatvori slučaj ili da nastavi sa procedurom (upravna faza);
- Ako, nakon prethodne faze i pregovora sa državom članicom, stvar ostane nerešena, Komisija može da izda obrazloženo mišljenje. Obrazloženo mišljenje označava početak vremenskog perioda u kome se država članica mora usaglasiti sa preporukom Komisije, kako bi se izbegao sudski postupak (upravna faza);
- Ako država članica ne usvoji mere u roku navedenom u obrazloženom mišljenju, Komisija će imati pravo da iznese predmet pred Sud pravde Evropske unije, što predstavlja četvrtu i poslednju sudsku fazu (sudska faza).

Veoma je važno istaći ukupna diskreciona ovlašćenja dodeljena Komisiji u vršenju svojih nadležnosti na osnovu člana 258, UFEU. Komisija je slobodna da odluči kada i protiv koje države članice će pokrenuti prekršajni postupak. Sud će ispitati da li je država članica propustila da ispuni svoje obaveze prema odredbama komunitarnog prava, i neće se u proceni oslanjati na interes Komisije u preduzimanju aktivnosti. Odsustvo određene motivacije ili dokazanog interesa za vođenje postupka protiv države članice neće uticati na prihvatljivost izvršnog postupka. Sud pravde Evropske unije ne razmatra da li su diskreciona ovlašćenja Komisije data na osnovu navedenih članova „mudro sprovedena” u svakom konkretnom slučaju. Komisija treba da bude slobodna da pokrene postupak i pokrene aktivnosti u proceduri pred Sudom pravde Evropske unije po svojoj proceni, u skladu sa svojom ulogom čuvara ugovora.

Međutim, potrebno je izneti zapažanja o različitim pristupima Suda pravde Evropske unije prema prekršajnom postupku i aktivnostima koji se sprovode u toku sprovođenja procedure (član 265, UFEU, bivši član 232, UEZ). Što se tiče vremenskog perioda za pokretanje postupka, Sud je odbio da primeni koncept razumnog roka iz člana 258, UFEU, dok se isti uvek primenjuje u članu 265, UFEU, čak i ako odredba ne navodi bilo kakav rok.¹³ Poslednje, ali ne i najmanje važno, u okviru gore navedenih razmatranja, Sud pravde

¹³ Sud pravde Evropske unije u toku procedure, primenjuje koncept „razumnog roka” isključivo u slučajevima gde će postojati rizik da pravo na odbranu može biti prejudicirano. Vidi više: *Case C-74/82 Commission v. Ireland*.

Evropske unije odbacuje mogućnosti obaranja svojih stavova i daje obrazloženja svojih odluka. Dosledna sudska praksa utvrdila je da obrazloženja nisu subjekti aktivnosti na poništenju, jer nisu obavezujuća.

Kako je ranije navedeno, Sud pravde Evropske unije može da donese deklaratornu presudu, u kojoj iznosi stav da li je država članica uspela ili nije uspela da ispuní svoje obaveze prema odredbama komunitarnog prava. Mesec dana nakon presude, Komisija će poslati „Administrativno pismo” državi članici, zahtevajući informacije o sadržaju i vremenu izvršenja mera koje treba usvojiti u skladu sa presudom. Ako Komisija ne primi nikakvu povratnu informaciju, ili ne smatra odgovor zadovoljavajućim, može nastaviti sa primenom člana 260, UFEU – bivši član 228, UEZ. U nastavku, ukratko ćemo analizirati proceduru člana 259, UFEU – bivši član 227, UEZ i člana 260, UFEU – bivši član 228, UEZ.

Član 259 UFEU – bivši član 227 UEZ

Prema članu 259, UFEU (bivšem članu 227, UEZ), država članica koja smatra da neka druga država članica nije ispunila neku obavezu iz odredaba komunitarnog prava, može to pitanje izneti pred Sud pravde Evropske unije. Prema ovom postupku država članica – podnosilac žalbe nije obavezna da prvo kontaktira drugu državu članicu, ali mora predmet izneti pred Komisiju. Zatim se primenjuju odredbe iz člana 258, UFEU (bivši član 226, UEZ), nakon što obe države članice dobiju priliku da iznesu svoje stavove, kao i usmene i pisane podneske.

Komisija potom daje obrazloženo mišljenje. Ako Komisija ne iznese obrazloženo mišljenje u roku od tri meseca od dana kada je pitanje izneto pred nju, izostanak takvog mišljenja ne predstavlja smetnju da se predmet iznese pred Sud pravde Evropske unije.

Ako Komisija zauzima stanovište da ne postoji povreda, može se pretpostaviti da država članica – podnosilac žalbe može predmet dalje uputiti Sudu pravde Evropske unije, iako odredba UFEU nije eksplicitna u tom pogledu.

Nije iznenađujuće da se član 259, UFEU slabo koristi s obzirom na očigledna diplomatska razmatranja u pitanju. Štaviše, izbegavanjem korišćenja ovih odredbi, države članice tolerišu jedna drugoj propuste na račun obaveza predviđenih pravom EU. Vredi pomenuti uspešni spor između Francuske, podržane od strane Komisije i Velike Britanije u sporu u vezi sa ribolovom.¹⁴

¹⁴ Case C-141/78, *France v. UK*

Član 260 UFEU – bivši član 228 UEZ

Ove odredbe se odnose na drugu fazu prekršajnog postupka (nakon što je Sud pravde Evropske unije doneo prvu presudu na osnovu člana 258, UFEU). Sud pravde Evropske unije ima mogućnost da, ukoliko država članica nije postupila u skladu sa njegovom odlukom, naloži plaćanje paušalnog iznosa ili kazne.¹⁵

Ova procedura je gotovo identična sa članom 258, UFEU. Ako Sud pravde Evropske unije potvrdi da država članica nije ispunila neku od obaveza koje za nju proizilaze u smislu odredaba prava EU, ta država je obavezna da preduzme mere za izvršenje odluke Suda.

Ako Komisija oceni da ta država članica nije preduzela mere za izvršenje odluke Suda, ona može izneti predmet pred Sud, pošto je toj državi dala mogućnost da iznese svoje primedbe. Ona predlaže visinu paušalnog iznosa ili novčane kazne koju je potrebno da plati ta država, koju ona utvrđuje u skladu sa okolnostima.

Kada Sud potvrdi da ta država članica nije postupila u skladu sa njegovom odlukom, on joj može naložiti plaćanje paušalnog iznosa ili kazne. Ovaj postupak je bez štete po član 259, UFEU.

Kada Komisija podnese tužbu Sudu pravde Evropske unije u smislu člana 258, UFEU, ocenjujući da dotična država nije ispunila svoju obavezu da obavesti o merama za sprovođenje uputstva usvojenog u skladu sa zakonskom procedurom, ona može, kada oceni da je potrebno, odrediti visinu paušalne sume ili novčane kazne, prilagođene okolnostima, koju će platiti ta država.

Ako Sud konstatuje da odnosna država članica nije ispunila svoju obavezu, on može dosuditi da ta država plati paušalni iznos ili novčanu kaznu u okviru limita koji utvrdi Komisija. Obaveza plaćanja se vrši u roku koji svojom odlukom utvrdi Sud.

Ugovor ne daje eksplicitne kriterijume u pogledu određenja koja će se sankcija primeniti – novčana kazna ili paušalni iznos. U praksi, Komisija predlaže iznos kazne, ali Sud pravde Evropske unije nije vezan ovim predlogom i ima potpunu slobodu da precizira određenu sumu koju država članica treba da plati. Radi pravne sigurnosti i povećanja transparentnosti, Komisija je objavila tri Saopštenja koja se odnose na primenu člana 260, UFEU, u kojima se pojašnjavaju kriterijumi koji se koriste za izračunavanje visine novčane

¹⁵ Prva presuda u kojoj je Sud pravde EU uzeo u obzir takvu mogućnost i izrekao takvu sankciju bila je Presuda C-240/98 Komisija protiv Grčke (*Commission v. Greece*). Sud pravde EU je izrekao novčanu kaznu od 20,000 € Grčkoj za svaki dan dok se ne usvoje mere koje su potrebne da bi se primenila presuda u slučaju C-45/91.

kazne. Ovi kriterijumi zavise od ozbiljnosti povrede, posledica povrede, momenta da li su povređeni opšti i pojedinačni interesi i finansijsku sposobnost države članice.

Saopštenje Komisije od decembra 2005. godine, koji zamenjuje Saopštenja iz 1996 i 1997 godine, pojašnjava primenu člana 260, UFEU, prateći presudu Suda pravde Evropske unije iz jula 2005. godine – Komisija nasuprot Francuske (*Commission versus France*).¹⁶ Dok je prethodno pomenutim odredbama UFEU predviđena mogućnost primene ili novčane kazne ili paušalnog iznosa (alternativno, odnosno, ne nameće se kumulativna primena ovih sankcija), u ovom slučaju Sud pravde Evropske unije je odlučio da izrekne i jednu i drugu sankciju kumulativno. Ova mogućnost je dozvoljena, posebno u slučajevima gde kršenje komunitarnog prava traje duži period i verovatno će i dalje trajati, što je ovde bio slučaj.

Dakle, od ove presude, istovremeno izricanje obe sankcije – i novčane kazne i paušalnog iznosa kazne postalo je opcija i za dalje. Novčana kazna ima ubedljivu funkciju u podsticanju usklađenosti sa zakonodavstvom Evropske unije u budućnosti. Izricanje paušalnog iznosa će imati efekat odvraćanja, da se države članice pozabave nelegalnim ponašanjem u prošlosti.

Sudska praksa i sankcije

Nedavna razmatranja pitanje državne odgovornosti za povrede propisa EU obično se odnose na visoko osetljivo pitanje odgovornosti za (ne) aktivnosti nacionalnih sudova (slučaj C-224/01 Köbler, slučaj C-173/03 C-173/03 Traghetti del Mediterraneo, slučaj C-154/08 *Commission v Spain*, iznenadjujuće Mišljenje 1/09, videti tačku 86). Ipak još uvek nerešena pitanja u ovoj materiji su dve zanimljive presude – C-542/08 *Barth* i C-118/08 *Transportes Urbanos y Servicios Generales* – u vezi sa proceduralnim pitanjima ostvarivanja državne odgovornosti u nacionalnom pravnom poretku država članica.¹⁷

Tri osnovna suđenja u ovoj oblasti su:

- Slučaj C-387/97 *Commission v Greece* od 4. jula 2000 – Sud je prvi put izrekao obavezu plaćanja novčane kazne.

¹⁶ Slučaj C-304/02 – *Commission's MEMO/05/482*, Brussels, 14 December 2005

¹⁷ Smolek, M., (2011). Some procedural aspects of the State Liability for infringement of European Union Law in the recent jurisprudence of the CJEU in *The Liability of Member States for Infringement of European Union Law – Proceedings*. International Conference. 17th – 18th March. Faculty of Law. Charles University in Prague. p. 8–9

- Slučaj C-278/01 *Commission v Spain* od 25. novembra 2003 – Sud je utvrdio kriterijume za određivanje novčane kazne i modalitete njihove primene.
- Slučaj C-304/02 *Commission v France* od 12. jula 2005 – Sud je odredio da može da se izrekne paušalni iznos i novčana kazna istovremeno. Do ovog postupka praksa Komisije bila je da traži od suda da izrekne isključivo novčanu kaznu.

Ukoliko se postavi pitanje da li Sud pravde Evropske unije može izreći paušalni iznos i novčanu kaznu istovremeno, dolazi se do sledećih konstatacija:

- „Ili” u članu 260. UFEU može ravnopravno da se shvati kako u kumulativnom, tako i u alternativnom smislu;
- Ciljevi ove dve sankcije su komplementarni: kazna plaćanje služi da podstakne državu članicu da na poslednje mesto stavi mogućnost kršenja obaveza koje postoje;
- Paušalna kazna zasniva se na proceni štetnih efekata na javne i privatne interese izazvane neispunjavanjem obaveza propisane prvom pesudom.

Prethodno je pomenut slučaj C-304/02 *Commission v France* u kojem se primenjuje po prvi put princip kumulativne upotrebe sankcija: moguće je da se izrekne kako novčana kazna, tako i paušalni iznos istovremeno, „naročito kada kršenje obaveza proistekle iz komunitarnog prava traje duži period i teži da se nastavi” (tačka 82 presude). U svojoj presudi sud je naložio Francuskoj da plati: novčanu kaznu u iznosu od 57.761.250 evra za svaki period od 6 meseci i paušalni iznos od 20.000.000 evra.

U članu 260, UFEU se kaže da Komisija „treba da odredi iznos za paušalno, kao i iznos novčane kazne u skladu sa postojećim okolnostima”.

Komisija ima utvrđene smernice za primenu ovog člana i obračun navedenih sankcija:

- Memorandum za primenu člana 171. UEZ (OJ 1996 C242);
- Commission Communication od 28. februara 1997 „Informacije Komisije – Metod izračunavanja novčane kazne predviđene čl. 171 UEZ (OJ 1997 C63);
- Commission Communication o primeni člana 228 UEZ – SEC (2005) 1658;
- Commission Communication o primeni člana 260 UFEU – SEC (2010) 923/3.

Obrazloženje ovih kriterijuma odnosi se na to da doslednom primenom povećavaju pravnu sigurnost i efektivnu primenu prava EU, garantuju

srazmernost i jednaki tretman za sve države članice, pojačavaju efekat prevencije i ohrabruju poštovanje presuda od strane država članica.

Fiksiranje sankcija mora biti zasnovano na cilju mere, odnosno na obezbeđenju primene prava EU. Njihov obračun se zasniva na tri osnovna kriterijuma: ozbiljnost povrede, njeno trajanje, preventivna uloga sankcije. Sankcija treba da bude prikladna okolnostima i srazmerna kako učinjenom prekršaju, tako i finansijskoj sposobnosti države članice.

Zaključak

Među poverenim poslovima Komisije iz člana 17, stav 1, UEU (bivši član 211, UEZ) je da se osigura pravilna i jednoobrazna primena odredbi prava EU. Prema ovoj odredbi, Komisija može da pokrenuti prekršajni postupak protiv država članica koje nisu ispunile svoje obaveze koje proističu iz ugovora Evropske unije. Postupak se sastoji iz dve faze: upravna faza (faza pre čl. 258, UFEU, zvanično obaveštenje o kršenju obaveze i obrazloženo mišljenje) i sudska faza. Druga počinje kada Komisija izvede državu članicu pred Sud pravde Evropske unije koji može (ukoliko utvrdi) potvrditi da država članica nije ispunila obavezu sa zahtevima utvrđenim u ugovornim odredbama.

Od proširenja Unije u 2004 godini – osam zemalja iz centralne i istočne Evrope, kao i Kipar i Malta i u 2007 godini Bugarska i Rumunija, Komisija je zauzela stav u garantovanju dalje uspešne implementacije odredbi prava EU od strane ovih novih država članica. Nekoliko prekršajnih postupaka su nedavno pokrenuti. Od prve presude Suda pravde Evropske unije donete 18. januara 2007 godine, nove države članice, kao i zemlje kandidati koje teže članstvu, moraju i dalje ulagati velike napore, da pokažu adekvatan sluh i primene inteligentnu politiku kako bi se osiguralo puno poštovanje *acquis-a*. Ovo je apsolutno neophodno, mada složenost i brojnost odredbi prava EU taj posao ne olakšava.

Jelena Matijašević

The Faculty of Law, The University of Business Academy, Novi Sad

Marijana Alavuk

The Faculty of Law, The University of Business Academy, Novi Sad

***The procedures for determining liability and sanctions
for failure to fulfill the obligations of EU member states***

A b s t r a c t

EU member states and candidate countries must invest great efforts to ensure a full compliance with the *acquis*. When a member state of the European Union fails to fulfill its obligations under either the Treaty on the Functioning of the European Union or the Treaty on the European Union, it is obliged to take all necessary measures to achieve the result prescribed by the contracts, or, it is obliged to compensate the damage which is caused. Misdemeanor proceedings is considered to be the mechanism of public enforcement of EU law with the administrative center of the proceedings conducted by the Commission in order to reach an agreement by negotiation. The paper analyzes in details the articles of the TEU and TFEU relating to proceedings for determining liability for failure to fulfill the obligations of EU member states. The particular chapter is devoted to case law and sanctions which may be imposed in this field. In this regard, a particularly interesting question is the one referring to the purpose of sanctions – the lump sum and payment fines, their relation and the dynamics of the pronouncement.

Keywords: Fulfilling the obligations of EU member states, the responsibility of EU Member States, Infringement proceedings, EU Case Law, The Treaty on the European Union, The Treaty on the Functioning of the European Union

Literatura

1. Borissova, L., (2007). Enforcement Actions under EU Law: The New Member States. European Institute of Public Administration. Maastricht. the Netherlands
2. Craig, P., Burca, G., (2003). EU Law Text, Cases and Materials. Oxford University Press

3. Dumbrovski T. (2011). Rethinking the Infringement proceeding: Normative relationship between the Commission and the wronging Member State in The Liability of Member States for Infringement of European Union Law – Proceedings. International Conference. 17th – 18th March. Faculty of Law. Charles University in Prague
4. *Journal Officiel de l'Union européenne* C 115 od 09.05.2008.
5. Ramírez-Cárdenas, D., Juan, D., (2011). Failing to comply with EU Law: Procedure, Sanctions & Potential Solutions in Intensive Training Seminar: EU Legal, Institutional and Procedural Affairs. Ankara (TR). 10–12 May. European Institute of Public Administration. EIPA – learning and development – consultancy research
6. Smolek, M., (2011). Some procedural aspects of the State Liability for infringement of European Union Law in the recent jurisprudence of the CJEU in The Liability of Member States for Infringement of European Union Law – Proceedings. International Conference. 17th – 18th March. Faculty of Law. Charles University in Prague
7. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007) *Official Journal* C 306 of 17 December 2007