



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
YVESA BOTA  
od 10. rujna 2013.<sup>1</sup>

**Predmet C-43/12**

**Europska komisija  
protiv  
Europskog parlamenta,**

**Vijeća Europske unije**

„Direktiva 2011/82/EU – Prekogranična razmjena informacija o prometnim prekršajima vezanim uz sigurnost prometa – Izbor pravnog temelja – Članak 87. stavak 2. točka (a) UFEU-a – Članak 91. stavak 1. točka (c) UFEU-a“

1. Ovom tužbom Europska komisija osporava pravni temelj na kojem je donesena Direktiva 2011/82/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o olakšavanju prekogranične razmjene informacija o prometnim prekršajima vezanim uz sigurnost prometa na cestama<sup>2</sup> (u daljnjem tekstu: Direktiva).

2. Ova Direktiva uspostavlja sustav razmjene informacija koji dopušta nadležnom tijelu države članice u kojoj je počinjena povreda prometnih pravila da od države članice u kojoj je vozilo registrirano dobije podatke koji joj omogućuju identifikaciju osobe odgovorne za tu povredu.

3. Početno je Komisija temeljila svoj prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o olakšavanju prekogranične primjene zakonodavstva iz područja sigurnosti prometa na cestama<sup>3</sup> na članku 71. stavku 1. točki (c) UEZ-a, koji sada odgovara članku 91. stavku 1. točki (c) UFEU-a.

4. Ova posljednja odredba dio je glave VI. trećeg dijela UFEU-a koji se odnosi na promet. Ona glasi:

„Za potrebe provedbe članka 90. i uzimajući u obzir posebna obilježja prometa, Europski parlament i Vijeće [Europske unije], odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s [Europskim] gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija [Europske unije], utvrđuju:

[...]

(c) mjere za poboljšanje sigurnosti prometa;

[...]“

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — SL L 288, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 287.).

3 — COM(2008) 151 *final*.

5. Nakon dugih i teških pregovora koji su doveli do smanjenja sadržaja Direktive, Vijeće je smatralo da Direktiva mora biti donesena ne u okviru zajedničke prometne politike, već na temelju članka 87. stavka 2. UFEU-a koji čini dio poglavlja V. („Policijska suradnja“) glave V. („Područje slobode, sigurnosti i pravde“) trećeg dijela UFEU-a. U dogovoru s Parlamentom, to je pravni temelj koji je u konačnici upotrijebljen.

6. Člankom 87. stavkom 1. UFEU-a propisuje se da „Unija uspostavlja policijsku suradnju u koju su uključena sva nadležna tijela država članica, koja uključuje policiju, carinu i druge službe zadužene za izvršavanje zakona specijalizirane u području sprečavanja, otkrivanja i istrage kaznenih djela.“

7. Prema članku 87. stavku 2. UFEU-a:

„Za potrebe stavka 1. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, mogu utvrditi mjere koje se odnose na:

(a) prikupljanje, pohranu, obradu, analizu i razmjenu odgovarajućih podataka;

[...]“

8. U prilog svom stajalištu prema kojem se Direktiva trebala temeljiti na članku 91. stavku 1. točki (c) UFEU-a Komisija ističe činjenicu da je glavni cilj Direktive unapređenje sigurnosti na cestama i da je taj cilj obuhvaćen zajedničkom prometnom politikom. Mehanizam razmjene informacija uspostavljen tom Direktivom samo je sredstvo za postizanje tog cilja.

9. Komisija također ističe da je područje primjene članka 87. stavka 2. UFEU-a ograničeno na kaznena pitanja, tako da ta odredba služi kao pravni temelj samo za stvaranje sustava razmjene informacija vezanih uz kaznena djela. Kako bi se utvrdilo što se podrazumijeva pod pojmom kaznenog pitanja u pravu Unije, potrebno je uputiti na klasifikacije u nacionalnim zakonodavstvima. Samo povrede koje službeno čine dio kaznenog prava u državama članicama mogu, dakle, biti predmet razmjene informacija temeljem članka 87. stavka 2. UFEU-a.

10. U pogledu shvaćanja koje je Komisija usvojila o području primjene te odredbe, mehanizam razmjene informacija uspostavljen Direktivom prema njezinom mišljenju nije obuhvaćen policijskom suradnjom u smislu članka 87. UFEU-a. Naime, prometni prekršaji obuhvaćeni Direktivom nisu isključivo utvrđeni kao „kaznena djela“ u pravima država članica. Pregled pravnih sustava tih država pokazuje da su te povrede katkad obuhvaćene upravnim pravom, a katkad kaznenim pravom navedenih država. Utvrđenje prema kojem se prometni prekršaji u pojedinim državama članicama mogu smatrati upravnim povredama sprječava, dakle, Europsku uniju da uspostavi, temeljem članka 87. stavka 2. UFEU-a, sustav razmjene informacija koji se odnosi na prometne prekršaje.

11. Parlament i Vijeće osporavaju pristup Komisije, kao i sve države članice koje su intervenirale u okviru ove tužbe<sup>4</sup>.

12. Iz razloga koje ću sada iznijeti također smatram da Komisija vrlo restriktivno tumači područje primjene članka 87. stavka 2. UFEU-a te da ta odredba čini ispravan pravni temelj sustava razmjene informacija uspostavljenog Direktivom.

4 — Riječ je o Kraljevini Belgiji, Irskoj, Mađarskoj, Republici Poljskoj, Slovačkoj Republici, Kraljevini Švedskoj kao i Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske.

## I – Moja ocjena

13. Ovom se tužbom želi utvrditi je li sustav razmjene informacija kojim se omogućuje identifikacija osoba koje su počinile prometni prekršaj u državi članici koja nije država u kojoj je vozilo registrirano obuhvaćen policijskom suradnjom uređenom člankom 87. UFEU-a, iako je cilj takvog sustava unapređenje sigurnosti prometa na cestama i predmetne povrede nisu utvrđene kao „kaznena djela“ u svim državama članicama.

14. Na početku napominjem, čak i ako se to može smatrati samo po sebi jasno, da određivanje prikladnog pravnog temelja za donošenje Direktive ne smije ni na koji način biti pod utjecajem institucionalnih posebnosti zbog kojih se, nakon Ugovora iz Lisabona, još razlikuje glava V. trećeg dijela UFEU-a, koja se odnosi na područje slobode, sigurnosti i pravde, od drugih sektorskih politika. Ovdje osobito mislim na Protokol (br. 21) o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priložen UEU-u i UFEU-u, kao i na Protokol (br. 22) o stajalištu Danske, priložen istim ugovorima.

15. Sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, izbor pravne osnove za neki akt Unije mora se temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta. Ako analiza neke mjere pokaže da ona slijedi dva cilja ili da ima dva sastavna dijela i ako se jedan od tih ciljeva ili sastavnih dijelova može prepoznati kao glavni, a drugi samo kao akcesoran, akt se treba temeljiti samo na jednoj pravnoj osnovi, to jest na onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili sastavni dio<sup>5</sup>.

16. Kao što je navedeno u članku 1. „cilj je ove Direktive osigurati visoku razinu zaštite svih sudionika u prometu na cestama u Uniji olakšavanjem prekogranične razmjene informacija o prometnim prekršajima vezanim uz sigurnost prometa na cestama, a time i provedbu sankcija kada su ti prekršaji počinjeni vozilom koje je registrirano u državi članici koja nije država članica u kojoj je počinjen prekršaj.“

17. U svrhu osiguranja visoke razine zaštite za sve sudionike u prometu na cestama u Uniji nepobitno je da zakonodavac Unije teži unapređenju sigurnosti od koje moraju imati koristi svi sudionici kada se koriste cestama država članica, smanjujući broj poginulih i ozlijeđenih te materijalnu štetu. Taj je cilj osobito naglašen u uvodnim izjavama 1., 6., 15. i 26. Direktive.

18. Točno je da je, kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 1. Direktive, „unapređenje sigurnosti na cestama glavni [...] cilj prometne politike Unije.“ Iz sudske prakse Suda može se zaključiti da je zakonodavac Unije ovlašten, na temelju članka 91. stavka 1. točke (c) UFEU-a, donijeti zajedničke odredbe radi unapređenja sigurnosti prometa na cestama<sup>6</sup>.

19. Međutim, utvrđenje da se Direktivom želi unaprijediti sigurnost prometa na cestama ne čini nam se dovoljnim kako bi je se uvrstilo u područje prometne politike i isključilo iz područja policijske suradnje uređene člankom 87. UFEU-a.

20. Naime, smatramo da cilj osiguranja visoke razine sigurnosti svih sudionika u prometu na cestama u Uniji može biti povezan i s ciljem postizanja visoke razine sigurnosti iz glave V. trećeg dijela UFEU-a koji se odnosi na područje slobode, sigurnosti i pravde, točnije, na temelju članka 67. stavka 3. UFEU-a.

5 — Vidjeti osobito presudu od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće (C-130/10, t. 42. i 43.).

6 — Vidjeti presudu od 9. rujna 2004., Španjolska i Finska/Parlament i Vijeće (C-184/02 i C-223/02, Zb., str. I-7789., t. 30.).

21. Nadalje, provedba policijske suradnje u okviru članka 87. UFEU-a, s obzirom na to da omogućuje učinkovitije suzbijanje jedne kategorije prekršaja, može uistinu biti usmjerena na ostvarivanje cilja u općem interesu koji se želi postići i u okviru sektorske politike, kao što je prometna politika.

22. U tom pogledu napominjem da se, u okviru srodnog područja pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, člankom 83. stavkom 2. UFEU-a, omogućuje Uniji da uspostavi minimalna pravila za definiranje kaznenih djela i sankcija ako se pokaže da je za osiguranje učinkovite provedbe politike Unije u području koje podliježe mjerama usklađivanja nužno usklađivanje kaznenih zakona i drugih propisa država članica<sup>7</sup>. Postojanje pravnog temelja kojim se omogućuje usklađivanje kaznenog prava država članica kada je to potrebno radi ostvarivanja ciljeva postavljenih u okviru sektorskih politika pokazuje da ne postoji čvrsta granica između, s jedne strane, pravnih temelja sektorskih politika i, s druge strane, pravnih temelja za uspostavljanje policijske ili pravosudne suradnje u okviru glave V. trećeg dijela UFEU-a. Stoga, iako je cilj propisa Unije uspostavljanje minimalnih pravila za definiranje kaznenih djela i sankcija u području cestovnog prometa, cilj mu je i unapređenje sigurnosti prometa na cestama, međutim, i dalje je obuhvaćen člankom 83. stavkom 2. UFEU-a.

23. Imajući to na umu, u nastavku ću imati priliku pozvati se na akt sekundarnog prava o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima, točnije Okvirnu odluku Vijeća 2005/214/PUP od 24. veljače 2005. o primjeni načela uzajamnog priznavanja na novčane kazne<sup>8</sup>, kojom se omogućavanjem priznavanja novčanih kazni izrečenih za prometne prekršaje nedvojbeno pridonosi cilju unapređenja sigurnosti prometa na cestama.

24. Stoga iz tih elemenata valja zaključiti da pravosudna suradnja u kaznenim stvarima, kao što je zamišljena u Ugovoru iz Lisabona, može biti usmjerena na postizanje ciljeva u općem interesu obuhvaćenih sektorskim politikama. Ne vidim zašto bi drukčije vrijedilo u pogledu policijske suradnje.

25. Iz tih prvih razmatranja proizlazi da utvrđenje prema kojem se Direktivom želi unaprijediti sigurnost prometa na cestama nije, samo po sebi, presudno za odlučivanje hoće li članak 87. stavak 2. UFEU-a ili članak 91. stavak 1. točka (c) UFEU-a činiti ispravan pravni temelj Direktive.

26. Potrebno je dakle produbiti analizu ciljeva Direktive i ne ograničiti se na cilj unapređenja sigurnosti prometa na cestama.

27. U razmatranju donošenja Direktive zakonodavac Unije krenuo je od jednostavne tvrdnje da je razvoj slobodnog kretanja osoba u Uniji često sinonim za nekažnjavanje u području prometnih prekršaja.

28. Kao što je navedeno u obrazloženju gore spomenutog prijedloga Direktive, potreba uspostavljanja sustava razmjene informacija nastala je jer prometni prekršaji često ostaju nekažnjeni kad su počinjeni vozilom registriranim u državi članici koja nije ona u kojoj je počinjen prekršaj. Problem se osobito javlja kod prekršaja automatski snimljenih s pomoću kamere, bez izravnog kontakta između vozača i policijskih tijela<sup>9</sup>.

7 — U pogledu „dodatnog usklađivanja kaznenog zakonodavstva“, vidjeti Bernardi, A., „L’harmonisation pénale accessoire“, Tricot, J., „Discussion – L’harmonisation pénale accessoire: question(s) de méthode – Observations sur l’art et la manière de légiférer pénalement selon l’Union européenne“, i Gindre, E., „Discussion – L’harmonisation pénale accessoire. Éléments de réflexion sur la place du droit pénal au sein de l’Union européenne“, *Le droit pénal de l’Union européenne au lendemain du Traité de Lisbonne*, Société de législation comparée, Pariz, 2012., odnosno redom str. 153., 185. i 197.

8 — SL L 76, str. 16. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11, str. 69.)

9 — Stranica 2. toga prijedloga Direktive.

29. U uvodnoj izjavi 2. Direktive zakonodavac Unije zaključuje: „sankcije u obliku novčanih kazni za određene prometne prekršaje često se ne provode ako su prometni prekršaji počinjeni vozilom koje je registrirano u drugoj državi članici, a ne u onoj u kojoj je počinjen prekršaj“. Polazeći od navedenoga, „Direktiva ima za cilj, čak i u takvim slučajevima, osigurati učinkovitu istragu prometnih prekršaja vezanih uz sigurnost prometa na cestama“.

30. Prema uvodnoj izjavi 6. Direktive: „S ciljem unapređenja sigurnosti na cestama u cijeloj Uniji i kako bi se osiguralo jednako postupanje prema vozačima bili oni državljani ili ne, treba olakšati provedbu kazni bez obzira na državu članicu u kojoj je vozilo registrirano. S tim ciljem treba uspostaviti sustav prekogranične razmjene informacija za određene utvrđene prometne prekršaje vezane uz sigurnost prometa na cestama, bez obzira na to jesu li upravne ili kaznene prirode prema zakonu predmetne države članice, kojim će se državi članici u kojoj je počinjen prekršaj omogućiti pristup podacima o registraciji vozila (PRV) države članice u kojoj je vozilo registrirano“.

31. Nadalje, prema uvodnoj izjavi 7. Direktive: „Učinkovitija prekogranična razmjena PRV-a, koja bi trebala olakšati identifikaciju osoba koje se sumnja da su počinile prometni prekršaj vezan uz sigurnost prometa na cestama, može imati odvratajući učinak i potaknuti opreznije ponašanje vozača vozila koja su registrirana u državi članici koja nije ona u kojoj je počinjen prekršaj, čime će se spriječiti stradanja uzrokovana prometnim nesrećama“.

32. U tim se uvodnim izjavama navodi glavni cilj Direktive, odnosno omogućivanje učinkovitijeg suzbijanja prometnih prekršaja uspostavljanjem mehanizma policijske suradnje. Taj je mehanizam uspostavljen razmjenom informacija kojom se omogućuje identifikacija osoba koje su počinile prometne prekršaje, što je nužan preduvjet za njihov progon i njihovo kažnjavanje od strane nadležnih tijela država članica.

33. Takvo učinkovitije suzbijanje prometnih prekršaja svojim će odvratajućim učinkom poticati vozače iz drugih država da poštuju pravila cestovnog prometa država članica kojima prolaze, čime se unapređuje sigurnost prometa na cestama. To je, u svakom slučaju, namjera koju je iskazao zakonodavac Unije. Unapređenje sigurnosti prometa na cestama stoga je krajnji cilj i željeni učinak, dok je učinkovitije suzbijanje prometnih prekršaja najizravniji i najneposredniji učinak; a ta su dva cilja usko povezana.

34. Cilj koji nam se čini odlučujuć za utvrđivanje ispravnog pravnog temelja Direktive je, dakle, omogućivanje učinkovitijeg suzbijanja prometnih prekršaja uspostavljanjem mehanizma suradnje među nacionalnim tijelima nadležnima za kazneni progon. Akt koji to ima kao glavni cilj po mojem mišljenju obuhvaćen je područjem policijske suradnje u smislu članka 87. UFEU-a.

35. Takav je akt u potpunosti mjera Unije s ciljem izgradnje područja slobode, sigurnosti i pravde. Iako se pojam „sloboda“ sadržan u navedenom izrazu neosporivo odnosi na slobodu kretanja osoba unutar Unije, to nije njegovo cijelo značenje<sup>10</sup>. Kao što je navedeno u Akcijskom planu Vijeća i Komisije u pogledu najboljeg načina provedbe odredaba Ugovora iz Amsterdama o uspostavljanju područja slobode, sigurnosti i pravde<sup>11</sup>, koji je donijelo Vijeće za „pravosuđe i unutarnje poslove“ 3. prosinca 1998., riječ je i o „slobodi da se živi u okolini u kojoj se poštuju zakoni sa znanjem da tijela javne vlasti upotrebljavaju sva raspoloživa sredstva, pojedinačno ili zajedno (na nacionalnoj razini, na razini Europske unije i na višoj razini), u svrhu progona i suzbijanja djelovanja onih koji pokušavaju negirati ili zlorabiti takvu slobodu“<sup>12</sup> [neslužbeni prijevod]. Nadalje, sukladno istom dokumentu, namjera

10 — Vidjeti, u tom smislu, Labayle, H. „Espace de liberté, sécurité et justice – Cadre général“, *Jurisclasseur Europe*, svezak 2625., 2012., t. 9.

11 — SL 1999, C 19, str. 1.

12 — Točka 6.



područja „pravde“ je „dati svim građanima zajednički osjećaj pravde u cijeloj Uniji“<sup>13</sup> [neslužbeni prijevod]. Među ostalim, kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 6. Direktive, osjećaj nepravde može biti prouzročen nekažnjavanjem vozača vozila koji su registrirani u državi članici koja nije država u kojoj je počinjen prekršaj, što se nastoji spriječiti Direktivom.

36. Pogledajmo sada potvrđuje li sadržaj Direktive izbor članka 87. stavka 2. UFEU-a kao njezinog ispravnog pravnog temelja.

37. Na temelju članka 2. Direktive, ona se primjenjuje na osam prekršaja u području prometne sigurnosti, točnije, na prekoračenje ograničenja brzine, vožnju bez korištenja sigurnosnim pojasmom, prolazak kroz crveno svjetlo, vožnju pod utjecajem alkohola, vožnju pod utjecajem opojnih droga, vožnju bez zaštitne kacige, vožnju kolničkom trakom u kojoj je zabranjena vožnja i nezakonitu uporabu mobilnog telefona ili drugog komunikacijskog uređaja u vožnji.

38. Budući da sastavni elementi prekršaja nisu usklađeni na razini Unije<sup>14</sup>, njih su odredile države članice<sup>15</sup>, kao i kazne primjenjive na te prekršaje.

39. Sustav razmjene informacija uspostavljen Direktivom dakle nije osmišljen kao dopuna mjerama koje je donijela Unija radi usklađivanja sastavnih elemenata pojedinih prekršaja i kazni, nego isključivo radi omogućivanja bolje provedbe pravila o cestovnom prometu koje samostalno utvrđuje svaka država članica.

40. Kao što otkriva pregled sadržaja Direktive, njezin jedini cilj je uspostava sustava koji će omogućiti tijelima država članica nadležnima u području kaznenog progona razmjenjivanje informacija o prometnim prekršajima. Dakle, radi se o tome da se nacionalnim tijelima zaduženima za provođenje nacionalnih pravila o prometu na cestama stavi na raspolaganje alat za identifikaciju počinitelja prekršaja koji su državljani druge države. Takvim se alatom omogućuje državama članicama da poboljšaju sredstva kojima raspolažu u fazi istrage prometnog prekršaja, omogućujući im dobivanje informacija potrebnih za identifikaciju počinitelja prekršaja te suzbijanje tih prekršaja.

41. Jezgra sustava uspostavljenog za pomoć državama članicama u svrhu boljeg suzbijanja cestovnih prekršaja navedena je u člancima 4. i 5. Direktive.

42. Članak 4. Direktive odnosi se na postupak razmjene informacija između država članica. Njegovim stavkom 1. predviđeno je da, u svrhu istraživanja prometnih prekršaja vezanih uz sigurnost prometa na cestama iz članka 2. Direktive, države članice omogućuju nacionalnim kontaktnim točkama drugih država članica pristup njihovim nacionalnim podacima o registraciji vozila, s ovlastima automatizirane pretrage podataka koji se odnose na vozila i podataka koji se odnose na vlasnike ili korisnike vozila. Člankom 4. stavkom 2. prvim podstavkom Direktive utvrđeno je da te pretrage „obavlja nacionalna kontaktna točka države članice u kojoj je počinjen prekršaj pomoću potpunog registracijskog broja vozila“.

43. Člankom 4. stavkom 2. posljednjim podstavkom Direktive propisuje se da „država članica u kojoj je počinjen prekršaj, u skladu s [...] Direktivom, koristi pribavljene podatke za utvrđivanje osobne odgovornosti za prometni prekršaj vezan uz sigurnost prometa na cestama iz članaka 2. i 3.“.

13 — Točka 15.

14 — U svakom je slučaju potrebno u pogledu vožnje bez korištenja sigurnosnog pojasa uputiti na Direktivu Vijeća 91/671/EEZ od 16. prosinca 1991. o usklađivanju zakonodavstava država članica koji se odnose na obaveznu uporabu sigurnosnih pojasa u vozilima lakšim od 3,5 tona (SL 373, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 7., str. 18.), kako je izmijenjena Direktivom 2003/20/EZ Parlamenta i Vijeća od 8. travnja 2003. (SL L 115, str. 63.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 69.).

15 — Kao što je naznačeno upućivanjem na pravo države članice u kojoj je počinjen prekršaj u definicijama iz članka 3. Direktive.

44. Člankom 4. stavkom 4. Direktive predviđeno je i da se, u svrhu razmjene informacija, država članice osobito oslanjaju na softversku aplikaciju kao što je ona koja je posebno namijenjena u svrhu provedbe članka 12. Odluke Vijeća 2008/615/PUP od 23. lipnja 2008. o produbljanju prekogranične suradnje, posebno u suzbijanju terorizma i prekograničnog kriminala<sup>16</sup>. To je pokazatelj da Direktiva predstavlja daljnji razvoj, u području prometnih prekršaja, drugih instrumenata policijske suradnje, kao što su Prümске odluke koje su osobito namijenjene borbi protiv terorizma i prekograničnog kriminala<sup>17</sup>. Ta ideja proizlazi i iz uvodnih izjava 2., 9. i 10. Direktive.

45. Kad se osoba osumnjičena za počinjenje predmetnog prometnog prekršaja identificira, država članica u kojoj se prekršaj dogodio odlučuje hoće li pokrenuti postupak protiv te osobe ili neće. U tom slučaju, člankom 5. Direktive utvrđen je način na koji se osoba obavještava o prekršaju. Sukladno članku 5. stavku 2. Direktive obavijest uključuje „sve važne informacije, u skladu sa [...] prirodom prometnog prekršaja [...], mjesto, datum i vrijeme počinjenja prekršaja, naziv tekstova povrijeđenog nacionalnog prava i sankcije te, ako je primjenjivo, podatke o uređaju kojim je utvrđen prekršaj“. Nadalje, člankom 5. stavkom 3. Direktive predviđa se, „kako bi osigurala poštovanje temeljnih prava, država članica u kojoj je počinjen prekršaj šalje obavijest na jeziku registracijskog dokumenta vozila, ako je dostupan, ili na jednom od službenih jezika države članice u kojoj je vozilo registrirano“.

46. Člancima 4. i 5. Direktive uspostavljen je stoga mehanizam tipičan za policijsku suradnju, odnosno sustav razmjene informacija između tijela nadležnih za kazneni progon namijenjen uspješnom provođenju policijskih istraga vezanih za prometne prekršaje i omogućavanju kažnjavanja osoba odgovornih za počinjenje tih prekršaja.

47. Sudska praksa Suda sadržava upute pomoću kojih se može utvrditi sve što je obuhvaćeno policijskom suradnjom. Tako je u presudi Irska/Parlament i Vijeće od 10. veljače 2009.<sup>18</sup> Sud naznačio, s obzirom na Direktivu 2006/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o zadržavanju podataka dobivenih ili obrađenih u vezi s pružanjem javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga ili javnih komunikacijskih mreža i o izmjeni Direktive 2002/58/EZ<sup>19</sup>, da ta Direktiva „uređuje [...] radnje koje su neovisne od provođenja svake policijske i pravosudne suradnje u području kaznenog prava“. U tom pogledu, Sud napominje da se „[n]jome ne usklađuje ni pitanje pristupa podacima nacionalnih tijela nadležnih u području kaznenog progona ni pitanje korištenja i razmjene podataka između tih tijela“ te primjećuje da ta pitanja „pripadaju, u načelu, području pokrivenom glavom VI. UEU-a“<sup>20</sup>.

48. Nadalje, u svojoj presudi Ujedinjena Kraljevina/Vijeće<sup>21</sup> od 26. listopada 2010. Sud je istaknuo da je Odluka Vijeća 2008/633/PUP od 23. lipnja 2008. o pristupu određenih tijela država članica i Europol Viznom informacijskom sustavu (VIS) za traženje podataka u svrhu sprečavanja, otkrivanja i istraga terorističkih kaznenih djela i ostalih teških kaznenih djela<sup>22</sup> „usmjerena na ostvarenje ciljeva koji, kao takvi, pripadaju području policijske suradnje“<sup>23</sup>. Što se tiče sadržaja Odluke 2008/633, Sud je naveo da se on „u isto vrijeme odnosi i na pravila o utvrđivanju, od strane država članica, tijela nadležnih za

16 — SL L 210, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 95.). Ta je odluka povezana s Odlukom Vijeća 2008/616/PUP od 23. lipnja 2008. o provedbi Odluke 2008/615/PUP (SL L 210, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 29., str. 214.). Navedene se odluke obično nazivaju „Prümskim odlukama“.

17 — Model koji je usvojen u Direktivi nadahnut je člankom 12. stavkom 1. prvim podstavkom Odluke 2008/615, kojim je predviđeno da „[r]adi sprečavanja istrage kaznenih djela te progona u slučaju drugih djela u nadležnosti sudova ili službe državnog odvjetništva u državi članici moliteljici, kao i radi održavanja javne sigurnosti, države članice dopuštaju nacionalnim kontaktnim točkama drugih država članica [...] pristup nacionalnim podacima o registracijama vozila [...]:

a) podataka o vlasnicima ili korisnicima vozila; te  
b) podataka o vozilima.“

18 — C-301/06, Zb., str. I-593.

19 — SL L 105, str. 54. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 30.).

20 — Točka 83. te presude.

21 — C-482/08, Zb., str. I-10413.

22 — SL L 218, str. 129. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 180.).

23 — Točka 50. presude.

unutarnju sigurnost koja su ovlaštena pristupiti VIS-u i na uvjete pristupa, komunikacije i čuvanja podataka korištenih u prethodno navedene svrhe“<sup>24</sup>. Iz toga zaključuje da se „odredbama navedene Odluke može, u načelu, uspostaviti jedan oblik policijske suradnje“<sup>25</sup>. Sud se oslonio na navedene elemente koji se odnose na cilj i sadržaj Odluke 2008/633 kako bi utvrdio da, s obzirom na izbor pravnog temelja, ta Odluka doista pripada području policijske suradnje, iako predstavlja i mjeru razvoja odredaba schengenske pravne stečevine povezanih sa zajedničkom viznom politikom<sup>26</sup>.

49. Prema mojem mišljenju, u uputama sadržanim u gore navedenim presudama Irska/Parlament i Vijeće kao i Ujedinjena Kraljevina/Vijeće može se utvrditi da Direktiva pripada području policijske suradnje i da je ispravno donesena na temelju članka 87. stavka 2. UFEU-a.

50. Nadalje, potrebno je naglasiti da se, u mjeri u kojoj je riječi o policijskoj suradnji koja proizlazi iz članka 87. UFEU-a, člankom 7. Direktive, koji se odnosi na zaštitu podataka, predviđa primjena Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP od 27. studenoga 2008. o zaštiti osobnih podataka obrađenih u okviru policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima<sup>27</sup> na podatke obrađene u okviru sustava razmjene informacija predviđenog Direktivom.

51. Konačno, tumačenje članka 11. Direktive potvrđuje da uspostava sustava razmjene informacija o prometnim prekršajima koje utvrđuju države članice predstavlja glavni sastavni dio Direktive. Taj članak odnosi se na mjere koje bi mogla u budućnosti donijeti Unija, kao što su zajedničke norme za automatiziranu opremu za kontrolu i za postupke, odnosno usklađivanje prometnih pravila. To međutim nije stanje prema pravu Unije, čime se onemogućava razumijevanje sustava razmjene informacija uspostavljenog Direktivom kao mjere koja nadopunjuje mjere usklađivanja prometnih pravila koje je Unija donijela u okviru zajedničke prometne politike. Drugim riječima, takav sustav ne predstavlja dodatnu mjeru ostalim mjerama koje je donio zakonodavac Unije u okviru zajedničke prometne politike. Cilj navedenog sustava nije osigurati punu učinkovitost normi koje je postavila Unija u tom području. Nadalje, već sam istaknuo kako se Direktivom ne usklađuju ni sastavni elementi prometnih prekršaja, ni kazne koje se na njih primjenjuju, pa to ostaje u nadležnosti država članica. Iz tih razloga obrazloženjem nadahnutim presudama Suda od 13. rujna 2005., Komisija/Vijeće<sup>28</sup>, i od 23. listopada 2007., Komisija/Vijeće<sup>29</sup>, ne čini mi se mogućim opravdati upotrebu članka 91. stavka 1. točke (c) kao pravnog temelja Direktive. Nadalje, napominjem da su navedene presude donesene u pravnom kontekstu koji je postojao prije Ugovora iz Lisabona, s obzirom na to da je taj kontekst bio obilježen prioriteto koji je članak 47. UEU-a pridavao pravnim temeljima vezanim uz sektorske politike.

52. Sustav razmjene informacija o prometnim prekršajima uspostavljen Direktivom kao instrument policijske suradnje neovisno o bilo kojim mjerama usklađivanja prekršaja i kazni koje je donijela Unija u okviru zajedničke prometne politike, prema mojem mišljenju, pripada području primjene članka 87. stavka 2. UFEU-a.

53. U pogledu te analize Komisija smatra da se članak 87. UFEU-a primjenjuje samo na policijsku suradnju vezanu uz kaznena djela koja su kao takva utvrđena pravima država članica. Prema tome, u mjeri u kojoj su prometni prekršaji katkad obuhvaćeni upravnim pravom, a katkad kaznenim pravom država članica<sup>30</sup>, članak 87. UFEU-a ne može predstavljati ispravan pravni temelj za sustav razmjene podataka o takvim prekršajima.

24 — Točka 51. presude.

25 — *Idem*.

26 — Točke 67. i 68. gore navedene presude Ujedinjena Kraljevina/Vijeće.

27 — SL L 350, str. 60. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 16., svezak 2., str. 118.).

28 — C-176/03, Zb., str. I-7879.

29 — C-440/05, Zb., str. I-9097.

30 — Vidjeti u tom pogledu uvodne izjave 6. i 8. Direktive.



54. Ne dijelim mišljenje Komisije i to iz više razloga.

55. Kao prvo, restriktivno shvaćanje Komisije o području primjene članka 87. UFEU-a nema dovoljnu osnovu ni u samom naslovu poglavlja 5. glave V. trećeg dijela UFEU-a koji je ograničen na policijsku suradnju bez izričite naznake da se takva suradnja odnosi isključivo na kaznene stvari.

56. Što se tiče teksta članka 87. stavka 1. UFEU-a, on je osobito širok u mjeri u kojoj se u njemu navodi da „Unija uspostavlja policijsku suradnju u koju su uključena *sva nadležna tijela država članica*“<sup>31</sup>. Tvrdnja prema kojoj tijela podrazumijevaju „policiju, carinu i druge službe zadužene za kazneni progon specijalizirane u području sprečavanja, otkrivanja i istrage kaznenih djela“ izražava ideju da su ove službe navedene samo kao primjer pa stoga popis nije iscrpan. Nadalje, kao što se navodi u drugim jezičnim verzijama dotične odredbe, čini se da se upućivanje na kaznena djela odnosi samo na „druge službe zadužene za kazneni progon“, ali ne uključuje policijske službe i carinske službe, a još manje „sva nadležna tijela država članica“<sup>32</sup>.

57. Tumačenjem članka 87. stavka 1. UFEU-a, sasvim je moguće da se policijska suradnja obuhvaćena tom odredbom može razviti među tijelima koja nemaju ulogu u provođenju kaznenog zakona u državama članicama, kad obavljaju policijske poslove u širokom smislu, bilo upravne ili pravosudne policije<sup>33</sup>. Drugim riječima, policijsku suradnju navedenu u članku 87. stavku 1. UFEU-a treba tumačiti kao funkcionalnu, to jest tako da se ona odnosi na suradnju tijela država članica zaduženih za prevenciju, otkrivanje i suzbijanje prekršaja.

58. Stoga nije ispravno tvrditi, kao što je to napravila Komisija, da formalno shvaćanje da je ona obuhvaćena područjem primjene članka 87. UFEU-a, u mjeri u kojoj se odnosi samo na kaznena djela definirana kao takva u različitim pravima država članica, ima dovoljan oslonac u tekstu tog članka.

59. Pregled ostalih akata Unije čiji je cilj razmjena informacija u području policijske suradnje govori u prilog funkcionalnom pristupu na temelju kojeg se ta suradnja primjenjuje šire na održavanje javnog reda i borbu protiv prekršaja a da se izričito ne ograničava na kaznena djela utvrđena kao takva u pravima država članica.

60. Osim članka 12. stavka 1. prvog podstavka Odluke 2008/615, na koju sam prethodno uputio<sup>34</sup>, kojom se propisuje da se automatsko pretraživanje podataka o registraciji vozila provodi „[r]adi sprečavanja i istrage kaznenih djela te progona u slučaju drugih djela u nadležnosti sudova ili službe državnog odvjetništva u državi članici moliteljici, kao i radi održavanja javne sigurnosti“, mogu navesti i Odluku Vijeća 2009/917/PUP od 30. studenoga 2009. o korištenju informatičke tehnologije za potrebe carine<sup>35</sup> kojom se propisuje, u njezinom članku 1. stavku 2., da je „cilj informatičkog sustava carina [...] spriječiti, otkriti i kazneno goniti ozbiljne povrede nacionalnih zakona bržim pružanjem informacija i povećanjem učinkovitosti postupaka suradnje i kontrole carinskih uprava država članica“ [neslužbeni prijevod].

31 — Isticanje je naše.

32 — Vidjeti osobito verzije na njemačkom i engleskom jeziku članka 87. stavka 1. UFEU-a:  
„Die Union entwickelt eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden.“  
„The Union shall establish police cooperation involving all the Member States' competent authorities, including police, customs and other specialised law enforcement services in relation to the prevention, detection and investigation of criminal offences.“

33 — Vidjeti, u pogledu funkcionalne definicije policijske suradnje, De Biolley, S., „Coopération policière dans l'Union européenne“, *Jurisclasseur Europe*, svezak 2680., 2010., t. 5.

34 — Vidjeti bilješku na stranici 17.

35 — SL L 323, str. 20.

61. S druge strane, formalno shvaćanje koje je Komisija usvojila ima niz nedostataka. U suprotnosti je sa zahtjevom ujednačene primjene prava Unije jer uvodi heterogenost u prostor i vrijeme primjene mehanizma policijske suradnje kao što je onaj predviđen Direktivom. Naime, primjena takvog mehanizma stoga bi se temeljila na klasifikaciji usvojenoj na nacionalnoj razini za svaki prekršaj naveden u članku 2. Direktive. Nadalje, klasifikacije usvojene u državama članicama mogle bi se mijenjati tijekom vremena, što čini neizvjesnim područje primjene Direktive. Osim toga, u državi članici, kvalifikacija prometnog prekršaja može se razvijati tijekom postupka, to jest upravni prekršaj može tako postati kazneno djelo, na primjer, ako počinitelj ne plati izrečenu mu novčanu kaznu.

62. Ograničavanjem područja primjene članka 87. UFEU-a na kaznena djela koja su kao takva označena u pravima država članica također se ozbiljno smanjuje koristan učinak tog članka. Slijedom teze Komisije, ne samo da se članak ne bi mogao primijeniti kada policijska suradnja pridonosi općem interesu koji je obuhvaćen sektorskom politikom, već bi njegova primjena bila ograničena na prekršaje koji formalno proizlaze iz kaznenog prava svih država članica.

63. U tom pogledu navodim da usvajanje funkcionalnog pristupa u području primjene članka 87. UFEU-a osigurava koristan učinak potonjeg a da ne dovodi u pitanje, suprotno onome što tvrdi Komisija, koristan učinak članka 91. stavka 1. točke (c) UFEU-a. Ta posljednja odredba moći će biti temelj brojnim aktima koji pridonose unapređenju sigurnosti prometa na cestama, kao što su akti koji se odnose na značajke cesta i njihovo održavanje, tehničku kontrolu vozila, radno vrijeme i osposobljavanje vozača odnosno na usklađivanje pravila cestovnog prometa.

64. Treće, iako bi trebalo uzeti u obzir da se policijska suradnja obuhvaćena člankom 87. UFEU-a odnosi samo na kaznena pitanja, potonji bi se pojam trebao, u svakom slučaju, definirati na funkcionalan način, a ne na formalan način upućivanjem na nacionalne kvalifikacije, kao što tvrdi Komisija. Takav funkcionalan pristup potreban je radi ujednačenosti primjene pravila Unije, kao što smo prethodno naveli, kao i radi osiguranja učinkovitosti uspostavljene policijske suradnje. U tom pogledu, policijska suradnja u pogledu prekršaja koji dovode do kazni koje u isto vrijeme imaju kažnjivi i odvraćajući karakter, može počivati na članku 87. UFEU-a. Stoga se valja usredotočiti na „represivni cilj“<sup>36</sup> kazni koje se primjenjuju na prometne prekršaje umjesto na to jesu li takvi prekršaji i kazne obuhvaćeni kaznenim pravom država članica.

65. U tom pogledu smatram da je funkcionalan pristup koji je Europski sud za ljudska prava usvojio u svrhu definiranja onoga što proizlazi iz kaznenih stvari u okviru članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., može poslužiti kao izvor nadahnuća za utvrđivanje područja primjene članka 87. UFEU-a. Posebno upućujem na presudu Europskog suda za ljudska prava Öztürk protiv Njemačke od 21. veljače 1984.<sup>37</sup> koja se odnosi na prometne prekršaje. Slijedeći taj funkcionalan pristup, nema sumnje da prometni prekršaji nabrojani u članku 2. Direktive imaju kazneni karakter u mjeri u kojoj dovode do kazni u državama članicama koje u isto vrijeme imaju i kažnjiv i odvraćajući karakter. Stoga nije važno proizlaze li te kazne iz represivnog upravnog prava ili kaznenog prava država članica.

66. Četvrto, formalno shvaćanje koje je usvojila Komisija predstavlja veliki nedostatak u pogledu isključivanja cijelog jednog područja delinkvencije iz dosega policijske suradnje, konkretno, prometne prekršaje. Naime, taj se oblik delinkvencije često odlikuje relativno „minornim“<sup>38</sup> prekršajima koji nisu nužno obuhvaćeni kaznenim pravom država članica, ali koji zbog učinkovitosti mogu dovesti do

36 — Presuda od 5. lipnja 2012., Bonda (C-489/10, t. 39.).

37 — Serija A br. 73., osobito točke 53. do 56.

38 — Ovdje ponovno upotrebljavam pridjev koji upotrebljava zakonodavac Unije, posebno u odnosu na uobičajene prometne prekršaje, s jedne strane, u Direktivi 2010/64/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima (SL L 280, str. 1, vidjeti uvodnu izjavu 16. i članak 1. stavak 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10, str. 213.) i, s druge strane, u Direktivi 2012/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o pravu na informiranje u kaznenom postupku (SL L 142, str. 1, vidjeti uvodnu izjavu 17. i članak 2. stavak 2.).

nametanja sankcije od strane upravne vlasti, a ne od strane suda nadležnog za kaznena pitanja. Ništa ne ukazuje na to da su autori UFEU-a željeli ograničiti područje primjene članka 87. stavka 2. točke (a) UFEU-a na prekršaje koji, zbog svoje ozbiljnosti, pripadaju području kaznenog prava država članica, a ne području njihova represivnog upravnog prava.

67. U svakom slučaju ističem da su, iako oni katkad čine dio represivnog upravnog prava a katkad kaznenog prava država članica, prometni prekršaji već ugrađeni u akte sekundarnog prava, donesene u okviru policijske suradnje u kaznenim stvarima. U tom pogledu, zanimljivo mi je osvrnuti se na Okvirnu odluku 2005/214, koju sam spomenuo ranije<sup>39</sup>, a koja upotpunjuje sustav razmjene informacija uspostavljen Direktivom.

68. Uvodnom izjavom 4. te Okvirne odluke navodi se da bi ona „trebala obuhvaćati novčane kazne koje su izrečene za prometne prekršaje“. Prema članku 5. stavku 1. navedene Okvirne odluke, područje njezine primjene pokriva, među ostalim, prekršaje koji se odnose na „ponašanje kojim se krše prometni propisi“. Okvirnom odlukom 2005/214 uzajamno priznavanje novčanih kazni nametnutih u slučajevima prometnih prekršaja ne uvjetuje se time da su takvi prekršaji formalno obuhvaćeni kaznenim pravom države članice.

69. U predmetu Baláž<sup>40</sup>, koji je u tijeku pred Sudom, Komisija, međutim, zagovara formalan pristup sličan onom koji brani u prilog predmetnoj tužbi. Navedeni predmet tiče se tumačenja pojma „suda koji je nadležan posebno u kaznenim stvarima“, predviđenog u članku 1. točki (a) podtočki iii. Okvirne odluke 2005/214. Prema toj odredbi, koja se odnosi, među ostalim, na prometne prekršaje, odluka koja mora biti predmet uzajamnog priznavanja definirana je kao „konačna odluka kojom se nalaže plaćanje novčane kazne fizičkoj ili pravnoj osobi ako je odluku donio/donijelo (...) tijelo države izdateljice koje nije sud, za radnje koje su kažnjive sukladno nacionalnom pravu države izdateljice zbog činjenice da su povrede pravnih pravila, *pod uvjetom da je dotična osoba imala mogućnost iznijeti predmet pred sud koji je nadležan posebno u kaznenim stvarima*“<sup>41</sup>. U svojim očitovanjima Komisija tvrdi da je uvjet, tako predviđen u navedenoj odredbi, ispunjen ako je dotična osoba imala mogućnost iznijeti predmet pred sud koji odlučuje o kaznenim djelima, koja države članice formalno klasificiraju kao takva. U mišljenju od 18. srpnja 2013. u gore navedenom predmetu Baláž, nezavisna odvjetnica E. Sharpston procjenjuje da se tumačenje koje je predložila Komisija ne može prihvatiti jer smatra, u biti, da je takvo tumačenje protivno namjeri zakonodavca Unije da u mehanizam uzajamnog priznavanja uključi novčane kazne, neovisno o pitanju zna li se jesu li prekršaji na koje se primjenjuju klasificirani kao „kazneni“ u dotičnim državama članicama<sup>42</sup>. Takva analiza u skladu je s funkcionalnim pristupom koji i ja zauzمام u predmetnom postupku.

70. Konačno, Okvirna odluka 2005/214, kao i Direktiva, svjedoči o volji zakonodavca Unije da u području policijske i pravosudne suradnje, usvoji funkcionalan pristup kaznenim stvarima, kako učinkovitost sustava suradnje ne bi učinila ovisnom o razlikama koje postoje među pravosudnim sustavima i tradicijama država članica. Istu ideju nalazimo u Direktivi 2011/99/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o europskom nalogu za zaštitu<sup>43</sup>.

71. Više naznaka sadržanih u Stockholmskom programu, koji je Europsko vijeće donijelo 2010.<sup>44</sup>, također su protivne formalnom shvaćanju koje je usvojila Komisija. Naime, ističem da u točki 3.1.1, naslovljenoj „Kazneno pravo“ Europsko vijeće navodi da bi se „uzajamno priznavanje moglo primijeniti na sve vrste presuda i odluka sudske prirode, koje, ovisno o pravnom sustavu, mogu biti

39 — Vidjeti točku 23. predmetnog mišljenja.

40 — C-60/12.

41 — Isticanje je naše.

42 — Vidjeti točke 52. do 54. mišljenja.

43 — SL L 338, str. 2. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 235.). Vidjeti osobito uvodne izjave 3. 8., 10. i 20. te Direktive.

44 — Stockholmski program – Otvoren i siguran sustav koji je na usluzi građanima i pruža im zaštitu (SL 2010, C 115, str. 1.).

kaznene ili upravne“ [neslužbeni prijevod]. U istoj točki posvećenoj kaznenom pravu Europsko vijeće poziva Komisiju da „pripremi cjelovitu studiju o postojećim pravnim i upravnim preprekama prekograničnoj primjeni kazni i upravnih odluka u području prometnih prekršaja i da, po potrebi, predstavi nove zakonodavne i nezakonodavne inicijative za unapređenje sigurnosti na cestama u Uniji“ [neslužbeni prijevod]. Te tvrdnje pokazuju, prema mojem mišljenju, s jedne strane, da je cilj unapređenja sigurnosti na cestama u Uniji sastavni dio izgradnje područja slobode, sigurnosti i pravde i, s druge strane, da se mehanizmi suradnje i uzajamnog priznavanja u kaznenim stvarima, u funkcionalnom pristupu, mogu primijeniti na prometne prekršaje koji su predmet kazni u području represivnog upravnog prava država članica.

72. Nadalje, sama Komisija, u svojem priopćenju Europskom parlamentu i Vijeću od 10. lipnja 2009., naslovljenom „Područje slobode, sigurnosti i pravde u službi građana“<sup>45</sup>, u izlaganjima koja posvećuje uzajamnom priznavanju u kaznenim stvarima navodi da se to „mora proširiti na druge vrste odluka koje, ovisno o državi članici, mogu imati ili kazneni ili upravni karakter“ [neslužbeni prijevod]. U tom pogledu Komisija ističe, među ostalim, da se „određene novčane kazne, koje, ovisno o državi članici, mogu biti kaznene ili upravne prirode, moraju moći primijeniti među državama, posebno u svrhu unapređenja sigurnosti na cestama i općenito u svrhu osiguranja poštovanja politika Unije“<sup>46</sup> [neslužbeni prijevod].

73. Iz svih ovih razmatranja zaključujem da kažnjavanje prometnih prekršaja može biti predmetom mehanizama policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima na temelju odredaba UFEU-a o području slobode, sigurnosti i pravde, bez obzira na to jesu li ti prekršaji povezani s represivnim upravnim pravom ili kaznenim pravom država članica.

74. Valja, na kraju, istaknuti da usvajanje funkcionalnog pristupa u pogledu toga što pripada kaznenim stvarima u okviru policijske suradnje i pravosudne suradnje, ne vodi potpunom nestanku formalnog pristupa. Kao što smo vidjeli, utjecanje funkcionalnom pristupu potrebno je kako bi se osigurala učinkovitost i ujednačena primjena mehanizama policijske ili pravosudne suradnje u odnosu na prekršaje i kazne čija klasifikacija nije bila predmetom mjera usklađivanja na razini Unije i koji pripadaju, dakle, ovisno o pravosudnim sustavima i tradicijama država članica, njihovom upravnom ili kaznenom pravu.

75. Naprotiv, formalan pristup ostaje relevantan kada, na temelju članka 83. stavaka 1. i 2. UFEU-a, Unija odluči ustanoviti minimalna pravila o definiranju kaznenih djela i kazni u područjima spomenutima u navedenim stavcima. U toj se situaciji usklađivanje formalne klasifikacije prekršaja kao i kaznenih djela izričito zahtijeva. Pojam kaznenog djela mora dakle biti shvaćen u formalnom smislu, bez opasnosti od heterogenosti između država članica, s obzirom na to da su one ograničene na pridavanje iste klasifikacije određenom prekršaju.

## II – Zaključak

76. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da:

- odbije tužbu, i
- naloži Europskoj komisiji snošenje troškova, a Kraljevini Belgiji, Irskoj, Mađarskoj, Republici Poljskoj, Slovačkoj Republici, Kraljevini Švedskoj kao i Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske snošenje vlastitih troškova.

45 — COM(2009) 262 *final*.

46 — Točka 3.1.