





**Abeceda
prava
Europske
unije**

Klaus-Dieter Borchardt
prosinac 2016.

Publikacija „Abeceda prava Europske unije“ dostupna je na internetu na www.bookshop.europa.eu/hr/home

Europska komisija
Glavna uprava za komunikaciju
Ured za informiranje građana
1049 Bruxelles
BELGIJA

Rukopis je dovršen u prosincu 2016.

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2017.

Informacije i stajališta u ovoj publikaciji iznosi autor te nisu nužno odraz službenog stajališta Europske unije.

Fotografije:

Str. 12., 14., 28., 52., 68., 76., 80. i 84.: © Europska unije, 2017.

Str. 34.: © Wikimedia Commons/Bene 16

Str. 50.: © Fotolia/Björn Wylezich

Str. 98.: © Fotolia/Andrey Armyagov

Str. 106.: © Fotolia/Piotr Adamowicz

Str. 128.: © Fotolia/xbrchx

Str. 151.: © Fotolia/Wavebreak Media

Print	NA-07-16-024-HR-C	ISBN 978-92-79-63674-5	doi:10.2775/97854
PDF	NA-07-16-024-HR-N	ISBN 978-92-79-63625-7	doi:10.2775/902117
EPUB	NA-07-16-024-HR-E	ISBN 978-92-79-63667-7	doi:10.2775/455500
Site	NA-07-16-024-HR-Q	ISBN 978-92-79-71662-1	doi:10.2775/643450

© Europska unija, 2017.

Umnožavanje je dopušteno. Za uporabu i umnožavanje pojedinačnih fotografija potrebno je zatražiti dopuštenje izravno od nositelja autorskih prava.

SADRŽAJ

PREDGOVOR	7
POPIS POKRATA	9
OD PARIZA DO LISABONA PREKO RIMA, MAASTRICHTA, AMSTERDAMA I NICE	11
Prva skupina: euroatlantske organizacije	11
Druga skupina: Vijeće Europe i OESS	13
Treća skupina: Europska unija	15
TEMELJNE VRIJEDNOSTI EUROPSKE UNIJE	23
Europska unija kao jamac mira	24
Jedinstvo i jednakost kao uvijek prisutna tema	25
Temeljne slobode	27
Načelo solidarnosti	27
Poštovanje nacionalnog identiteta	27
Potreba za sigurnošću	28
Temeljna prava	28
NAČINI UJEDINJAVANJA EUROPE	35
Suradnja država članica	35
Pojam integracije	35
Pojačana suradnja	36
„USTAV” EUROPSKE UNIJE	41
Pravna priroda Europske unije	41
<i>Van Gend & Loos</i>	42
<i>Costa protiv ENEL-a</i>	42
Zadaće Europske unije	45
<i>Gospodarske zadatke</i>	45
<i>Socijalne zadatke</i>	49
<i>Političke zadatke</i>	50
Nadležnosti Europske unije	51
Institucije Europske unije	55
Institucije	57

<i>Europski parlament (članak 14. UEU-a)</i>	57
<i>Europsko vijeće (članak 15. UEU-a)</i>	63
<i>Vijeće (članak 16. UEU-a)</i>	64
<i>Europska komisija (članak 17. UEU-a)</i>	70
<i>Sud Europske unije (članak 19. UEU-a)</i>	77
<i>Europska središnja banka (članci 129. i 130. UFEU-a)</i>	80
<i>Revizorski sud (članci 285. i 286. UFEU-a)</i>	80
Savjetodavna tijela	81
<i>Europski gospodarski i socijalni odbor (članak 301. UFEU-a)</i>	81
<i>Odbor regija (članak 305. UFEU-a)</i>	82
Europska investicijska banka (članak 308. UFEU-a)	82
 PRAVNI POREDAK EUROPSKE UNIJE	 85
Europska unija kao tvorevina prava i unija utemeljena na pravu	85
Pravni izvori prava Unije	86
<i>Osnivački ugovori EU-a kao primarni izvor prava Unije</i>	86
<i>Pravni instrumenti EU-a kao sekundarni izvor prava Unije</i>	86
<i>Međunarodni sporazumi Europske unije</i>	88
<i>Izvori nepisanog prava</i>	92
<i>Sporazumi između država članica</i>	93
Sredstva djelovanja Europske unije	93
<i>Uredbe kao „zakoni” Unije</i>	94
<i>Direktive</i>	96
<i>Odluke</i>	100
<i>Preporuke i mišljenja</i>	102
<i>Rezolucije, deklaracije i akcijski programi</i>	103
<i>Objavljivanje i priopćavanje</i>	104
Zakonodavni postupak u Europskoj uniji	105
<i>Postupak odobrenja</i>	111
<i>Postupak donošenja nezakonodavnih akata</i>	111
<i>Postupak donošenja delegiranih i provedbenih akata</i>	111
Sustav pravne zaštite Europske unije	113
<i>Postupak zbog povrede Ugovora (članak 258. UFEU-a)</i>	113
<i>Tužba za poništenje (članak 263. UFEU-a)</i>	114
<i>Tužba zbog propusta (članak 265. UFEU-a)</i>	117
<i>Tužba za naknadu štete</i> <i>(članak 268. i članak 340. stavak 2. UFEU-a)</i>	117

<i>Tužbe službenika Unije (članak 270. UFEU-a)</i>	118
<i>Odluke o prethodnim pitanjima (članak 256. UFEU-a)</i>	118
<i>Privremena pravna zaštita (članci 278. i 279. UFEU-a)</i>	118
<i>Odluke o prethodnim pitanjima (članak 267. UFEU-a)</i>	119
Odgovornost država članica za povrede prava Unije.....	121

POLOŽAJ PRAVA UNIJE U ODNOSU NA PRAVNI

POREDAK U CJELINI	125
Autonomija pravnog poretka Europske unije.....	125
Interakcija između prava Unije i nacionalnog prava.....	126
Sukob između prava Unije i nacionalnog prava.....	127
<i>Izravna primjenjivost prava Unije u nacionalnom pravu</i>	128
<i>Nadređenost prava Unije nacionalnom pravu</i>	130
<i>Tumačenje nacionalnog prava u skladu s pravom Unije</i>	133

ZAKLJUČCI..... **135**

CITIRANA SUDSKA PRAKSA	137
Priroda i nadređenost prava Unije.....	137
Nadležnosti Europske unije.....	138
Učinci pravnih akata.....	138
Temeljna prava.....	138
Pravna zaštita.....	138

PREDGOVOR

Pravni poredak koji je stvorila Europska unija (EU) već se ustalio u našem političkom i društvenom životu. Svake se godine na temelju Ugovorâ Unije donose tisuće odluka koje znatno utječu na države članice EU-a i živote njihovih građana. Pojedinci odavno nisu samo građani svojih zemalja, gradova ili općina: oni su i građani Unije. Upravo je zbog toga iznimno važno da su upoznati s pravnim poretkom koji utječe na njihovu svakodnevicu. No nije lako razumjeti složeni ustroj Unije i njezin pravni poredak. Dijelom su uzrok tome i formulacije u samim Ugovorima, koje su često nejasne i čije implikacije nije lako shvatiti. Drugi su razlog neuobičajeni pojmovi kojima se u Ugovorima nastoje opisati nove situacije. U ovoj ćemo publikaciji stoga zainteresiranim građanima pokušati dati uvodni pregled ustroja Unije i temelja europskoga pravnog poretka.

POPIS POKRATA

SEU	Sud Europske unije
EZAE	Europska zajednica za atomsku energiju
EZ	Europska zajednica
ESB	Europska središnja banka
EKLJP	Europska konvencija o ljudskim pravima
ECR	Zbornik sudske prakse Suda i Općeg suda
EZUČ	Europska zajednica za ugljen i čelik
EEZ	Europska ekonomska zajednica
EFTA	Europsko udruženje slobodne trgovine
EGC	Opći sud
EP	Europski parlament
ESM	Europski stabilizacijski mehanizam
EU	Europska unija
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
UEU	Ugovor o Europskoj uniji
UFEU	Ugovor o funkcioniranju Europske unije



OD PARIZA DO LISABONA PREKO RIMA, MAASTRICHTA, AMSTERDAMA I NICE

Još po završetku Drugoga svjetskog rata, naš se pojam države i politički život gotovo potpuno temeljio na nacionalnim ustavima i zakonima. Na tom su temelju stvarana pravila ponašanja koja nisu obvezivala samo građane i stranke naših demokratskih država, nego i same države i njihova tijela. Tek nakon potpunog kraha Europe i njezina političkog i gospodarskog sloma stvoreni su uvjeti za nov početak te je ideja novoga europskog poretka dobila nov poticaj.

Općenito govoreći, koraci prema ujedinjenju Europe nakon Drugoga svjetskog rata stvorili su zbunjujuću mješavinu složenih organizacija, čiji je razvoj teško sagledati. Tako primjerice postoje OECD (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj), NATO (Organizacija sjevernoatlantskog ugovora), Vijeće Europe i Europska unija, a njihov rad nije izravno povezan.

Ta raznolikost organizacija poprima smislenu strukturu tek kad razmotrimo njihove specifične ciljeve. Možemo ih podijeliti u tri glavne skupine.

Prva skupina: euroatlantske organizacije

Euroatlantske organizacije nastale su iz saveza Sjedinjenih Američkih Država i Europe nakon Drugoga svjetskog rata. Nije slučajno da je prva poslijeratna europska organizacija, OEEC (*Organisation for European Economic Cooperation* = Organizacija za europsku ekonomsku suradnju), osnovana 1948., nastala na inicijativu Sjedinjenih Američkih Država. Tadašnji je američki državni tajnik George Marshall 1947. pozvao europske zemlje da udruže snage u gospodarskoj obnovi te im obećao američku pomoć. To se ostvarilo u obliku Marshallova plana, kojim je stvoren temelj za brzu obnovu zapadne Europe. Isprva je glavni cilj OEEC-a bila liberalizacija trgovine među zemljama. Kad su mu se 1960. pridružile SAD i Kanada, dodan je



Haag, 7. svibnja 1948.
Pozdrav dobrodošlice Winstonu Churchillu
na Europskom kongresu. Bivši britanski
premijer i tadašnji čelnik oporbe predsjedao
je inauguracijskom sjednicom Kongresa.
U povijesnom govoru održanom u Zürichu
19. rujna 1946. pozvao je na ujedinjenje Europe.

još jedan cilj, naime promicanje gospodarskog napretka u zemljama trećeg svijeta kroz razvojnu pomoć. OEEC je tada postao OECD (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj), koji danas ima 35 zemalja članica.

NATO je osnovan 1949. kao vojni savez sa Sjedinjenim Državama i Kanadom. Njegov su cilj zajednička obrana i zajednička potpora. Zamišljen je kao dio globalnoga sigurnosnog pojasa kojim će se ograničiti sovjetski utjecaj. Nakon pada željezne zavjese 1989. i raspada Sovjetskog Saveza, ta je organizacija sve više preuzimala zadaće upravljanja krizom i promicanja stabilnosti. NATO ima 28 zemalja članica, među kojima su 22 države članice EU-a (sve osim Austrije, Švedske, Finske, Irske, Malte i Cipra) te SAD, Kanada, Turska, Norveška, Island i Albanija. Radi jačanja sigurnosne suradnje među europskim državama, 1954. stvorena je Zapadnoeuropska unija (ZEU). ZEU je značio početak sigurnosne i obrambene politike u Europi. No njegova se uloga nije dalje razvijala jer je većina njegovih ovlasti prenesena na druge međunarodne institucije, prije svega NATO, Vijeće Europe i EU. Stoga je ZEU 30. lipnja 2011. prestao postojati.

Druga skupina: Vijeće Europe i OESS

Zajedničko je obilježje druge skupine europskih organizacija ustroj koji omogućuje sudjelovanje što većeg broja zemalja. Istodobno je postojala svijest da će te organizacije djelovati samo u okviru *uobičajene međunarodne suradnje*.

Među tim je organizacijama i *Vijeće Europe*. Osnovano je kao politička institucija 5. svibnja 1949., a danas ima 47 članica, uključujući sve sadašnje države članice EU-a. U njegovu se statutu ne spominje težnja stvaranju federacije ili unije niti se predviđa prijenos ili spajanje suverenih prava. Odluke o svim važnim pitanjima moraju se donijeti jednoglasno, što znači da svaka zemlja ima pravo veta. Prema tome, Vijeće Europe stvoreno je isključivo radi međunarodne suradnje.

Vijeće Europe donijelo je *mnogo konvencija* u području gospodarstva, kulture, socijalne politike i prava. Najvažnija je i najpoznatija od njih *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* (EKLJP) od 4. studenoga 1950. Svih 47 članica Vijeća sada su stranke Konvencije. Konvencijom nije samo propisan minimalni standard zaštite ljudskih prava za države članice, nego je uspostavljen i sustav pravne zaštite koji tijelima osnovanima u Strasbourgu u skladu s Konvencijom (Europska komisija za ljudska prava



Schumanova deklaracija - 9. svibnja 1950., Salon de l'Horloge francuskog ministarstva vanjskih poslova, Quai d'Orsay, Pariz: francuski ministar vanjskih poslova Robert Schuman predložio je udruživanje europske industrije ugljena i čelika i stvaranje Europske zajednice za ugljen i čelik. Time bi rat među državama sudionicama postao ne samo nezamisliv, nego i materijalno nemoguć.

i Europski sud za ljudska prava) omogućava da osuđuju kršenja ljudskih prava u zemljama članicama.

Toj skupini organizacija pripada i Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS), osnovana 1994. kao nasljednica Konferencije o europskoj sigurnosti i suradnji (KESS). OESS, kojem je dosad pristupilo 57 zemalja, obvezuju načela i ciljevi utvrđeni u Helsinškom završnom aktu iz 1975. i Pariškoj povelji iz 1990. Uz mjere za izgradnju povjerenja među europskim zemljama ti ciljevi obuhvaćaju i stvaranje „zaštitne mreže” kako bi se sukobi mogli rješavati mirnim putem.

Treća skupina: Europska unija

Trećoj skupini europskih organizacija pripada Europska unija (EU). Ono što je potpuno novo u Europskoj uniji i što je razlikuje od uobičajenih međunarodnih udruženja država jest da su joj države članice ustupile dio svoje suverenosti i prenijele joj ovlasti da djeluje neovisno. Pri izvršavanju tih ovlasti EU može donositi europsko zakonodavstvo, koje u pojedinačnim državama ima jednaku snagu kao i njihovi nacionalni zakoni.

Kamen temeljac Europske unije postavio je tadašnji francuski ministar vanjskih poslova Robert Schuman u deklaraciji od 9. svibnja 1950., u kojoj je predstavio plan koji je izradio zajedno s Jeanom Monnetom o ujedinjenju europske industrije ugljena i čelika u Europsku zajednicu za ugljen i čelik. Izjavio je da će to biti povijesna inicijativa za „organiziranu i živu Europu” koja je „nužna za civilizaciju” i bez koje se „ne može održati mir u svijetu”.

Schumanov plan konačno se ostvario sklapanjem Ugovora o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ), koji je šest država osnivačica (Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska i Njemačka) potpisalo 18. travnja 1951. u Parizu (Pariški ugovor) te je stupio na snagu 23. srpnja 1952. Ta je zajednica osnovana na razdoblje od 50 godina te je po isteku njezina osnivačkog ugovora 23. srpnja 2002. „integrirana” u Europsku zajednicu. Nekoliko godina kasnije iste su zemlje sklopile Ugovore iz Rima 25. ožujka 1957., kojima su osnovane *Europska ekonomska zajednica (EEZ)* i *Europska zajednica za atomsku energiju (EZAE ili Euratom)*. Zajednice su počele s radom stupanjem Ugovora na snagu 1. siječnja 1958.

Stvaranje Europske unije Ugovorom iz Maastrichta bilo je daljnji korak na putu prema političkom ujedinjenju Europe. Ugovor je potpisan u Maastrichtu

7. veljače 1992., ali zbog niza prepreka u postupku ratifikacije (Danci su ga odobrili tek nakon drugog referenduma; u Njemačkoj je podnesena ustavna tužba da se odobrenje Ugovora u Parlamentu proglasi neustavnim) stupio je na snagu tek 1. studenoga 1993. Ugovor je sam sebe nazivao „novom etapom u procesu stvaranja sve tješnje veze među narodima Europe”. Sadržavao je instrument kojim je osnovana Europska unija, iako taj proces time nije dovršen. Europska unija tada nije zamijenila Europske zajednice, već su one smještene pod isti krov s novim politikama i oblicima suradnje. Tako su nastala „tri stupa” na kojima je izgrađena Europska unija. Prvi stup sastojao se od Europskih zajednica: EEZ-a (koji je preimenovan u EZ), EZUČ-a (do 2002.) i Euratoma. Drugi stup sastojao se od suradnje država članica u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Treći stup uključivao je njihovu suradnju u području pravosuđa i unutarnjih poslova.

Daljnji razvoj ostvaren je u obliku Ugovora iz Amsterdama i Nice, koji su stupili na snagu 1. svibnja 1999. i 1. veljače 2003. Tim reformama nastojala se očuvati sposobnost djelovanja Europske unije čak i u Uniji proširenoj na mnogo više novih članica. Ta su dva Ugovora stoga bila usmjerena na institucionalne reforme. U usporedbi s prethodnim reformama politička volja da se produbi proces europske integracije bila je razmjerno slaba.

Kritike koje su uslijedile s raznih strana potaknule su raspravu o budućnosti Europske unije i njezina institucionalnog ustroja. Zbog toga su 5. prosinca 2001. u Laekenu (Belgija) šefovi država ili vlada donijeli *Deklaraciju o budućnosti Europske unije*, u kojoj se Europska unija obvezala da će postati demokratičnija, transparentnija i djelotvornija te da će otvoriti put prema donošenju ustava. Prvi korak prema ostvarenju tog cilja bilo je osnivanje Europske konvencije, kojoj je povjerena izrada europskog ustava i kojom je predsjedao bivši francuski predsjednik *Valéry Giscard d'Estaing*. Nacrt „Ugovora o Ustavu za Europu”, koji je sastavila Konvencija, službeno je podnesen predsjedniku Europskog vijeća 18. srpnja 2003., a šefovi država ili vlada su ga, s raznim izmjenama, donijeli 17. i 18. srpnja 2004. u Bruxellesu.

Ustavom su se dotadašnje Europska unija i Europska zajednica trebale pretvoriti u novu, jedinstvenu Europsku uniju koja bi se temeljila na jedinstvenom ustavnom ugovoru. Samo bi Europska zajednica za atomsku energiju nastavila postojati kao zasebna zajednica, ali bi i dalje bila blisko povezana s novom Europskom unijom. Međutim, pokušaj donošenja ustava doživio je neuspjeh u postupku ratifikacije u državama članicama. Nakon što ga je inicijalno potvrdilo 13 od tadašnjih 25 država članica, Ugovor je odbijen na

referendumima u Francuskoj (54,68 % glasova protiv uz odaziv od 69,34 %) i Nizozemskoj (61,7 % glasova protiv uz odaziv od 63 %).

Nakon razdoblja promišljanja koje je trajalo gotovo dvije godine, u prvoj polovici 2007. predstavljen je novi paket reformi. Taj je paket bio formalan odmak od ideje europskog ustava kojim bi se opozvali svi postojeći ugovori i zamijenili jedinstvenim tekstom pod nazivom „Ugovor o Ustavu za Europu”. Umjesto toga sastavljen je Reformski ugovor, kojim su, kao i Ugovorima iz Maastrichta, Amsterdama i Nice, uvedene temeljne promjene u postojeće Ugovore EU-a kako bi se ojačala sposobnost EU-a da djeluje unutar i izvan Europe, povećao njegov demokratski legitimitet te poboljšala učinkovitost njegova cjelokupnog djelovanja. U skladu s tradicijom i taj je Reformski ugovor nazvan po mjestu u kojem je potpisan: *Ugovor iz Lisabona*. Nacrt Ugovora izrađen je neobično brzo, ponajprije zbog toga što su šefovi država ili vlada u zaključcima sa sastanka Europskog vijeća održanog 21. i 22. lipnja 2007. u Bruxellesu detaljno opisali kako će se, i u kojoj mjeri, promjene dogovorene za Reformski ugovor ugraditi u postojeće Ugovore. Njihov je pristup bio neobičan jer se nisu ograničili na opće smjernice koje bi potom trebala primijeniti Međuvladina konferencija, već su sami odredili strukturu i sadržaj potrebnih izmjena i pritom izravno sastavili formulacije mnogih odredaba.

Glavne sporne točke bile su razgraničenje nadležnosti između Unije i država članica, budućnost zajedničke vanjske i sigurnosne politike, nova uloga nacionalnih parlamenata u postupku integracije, uključivanje Povelje o temeljnim pravima u pravo Unije te mogućnost napretka u području policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Stoga je Međuvladina konferencija sazvana 2007. imala vrlo malo manevarskog prostora i bila je ovlaštena samo za tehničku provedbu traženih promjena. Međuvladina konferencija završila je s radom do 18. i 19. listopada 2007., a politički ga je odobrilo Europsko vijeće, koje se istodobno neslužbeno sastalo u Lisabonu.

Ugovor su naposljetku službeno potpisali šefovi država ili vlada tadašnjih 27 država članica Europske unije (Hrvatska joj je pristupila tek 2013.) 13. prosinca 2007. u Lisabonu. Međutim, postupak njegove ratifikacije također se pokazao iznimno teškim. Iako je Ugovor iz Lisabona, za razliku od Ugovora o Ustavu za Europu, uspješno ratificiran u Francuskoj i Nizozemskoj, isprva je doživio neuspjeh na prvom referendumu u Irskoj 12. lipnja 2008. (53,4 % glasova protiv uz odaziv od 53,1 %). Tek nakon određenih pravnih jamstava u pogledu (ograničenog) područja primjene novog Ugovora irski državljani pozvani su da glasuju o Ugovoru iz Lisabona na drugom referendumu

u listopadu 2009. Tog je puta Ugovor dobio veću potporu irskog naroda (67,1 % glasova za uz odaziv od 59 %). Uspjeh referenduma u Irskoj otvorio je vrata za ratifikaciju Ugovora iz Lisabona u Poljskoj i Češkoj. U Poljskoj je predsjednik Kaczyński potpisivanje isprave o ratifikaciji uvjetovao povoljnim ishodom irskog referenduma. Češki predsjednik Václav Klaus također je najprije želio pričekati rezultate irskog referenduma, ali potom je potpisivanje isprave o ratifikaciji dodatno uvjetovao jamstvom da Ugovor iz Lisabona, a pogotovo Povelja o temeljnim pravima, ugrađena u Ugovor o EU-u, neće utjecati na „Benešove dekrete” iz 1945., kojima je onemogućen povratak zemljišta na prostorima Češke koji su prethodno pripadali Njemačkoj. Kad je pronađeno rješenje za taj zahtjev, češki je predsjednik 3. studenoga 2009. potpisao ispravu o ratifikaciji. Time je postupak ratifikacije uspješno završen te je Ugovor iz Lisabona 1. prosinca 2009. mogao stupiti na snagu.

Ugovorom iz Lisabona, Europska unija i Europska zajednica spajaju se u jedinstvenu *Europsku uniju*. Riječ „Zajednica” svugdje se zamjenjuje riječju „Unija”. Unija zamjenjuje i nasljeđuje Europsku zajednicu. Međutim, pravo Unije i dalje oblikuju sljedeća *tri Ugovora*:

Ugovori EU-a koji su trenutačno na snazi

UGOVOR O EUROPSKOJ UNIJI

Ugovor o Europskoj uniji (Ugovor o EU-u – UEU) podijeljen je na sljedećih šest glava: Zajedničke odredbe (I.), Odredbe o demokratskim načelima (II.), Odredbe o institucijama (III.), Odredbe o pojačanoj suradnji (IV.), Opće odredbe o vanjskom djelovanju Unije i posebne odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (V.) i Završne odredbe (VI.).

UGOVOR O FUNKCIONIRANJU EUROPSKE UNIJE

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU) nastao je iz Ugovora o osnivanju Europske zajednice te uglavnom prati njegovu strukturu. Najvažnije promjene odnose se na vanjsko djelovanje EU-a i na uvođenje novih poglavlja, posebno o energetskej politici, policijskoj i pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima, svemiru, sportu i turizmu.

UGOVOR O OSNIVANJU EUROPSKE ZAJEDNICE ZA ATOMSKU ENERGIJU

Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (Ugovor o Euratomu) izmijenjen je samo u pojedinim točkama. Sve pojedinačne izmjene unesene su u Protokole priložene Ugovoru iz Lisabona.

UEU i UFEU imaju *jednak pravni status* te jedan nije nadređen ni podređen drugome. Takvo je eksplicitno pravno pojašnjenje potrebno jer stupanj regulacije u oba Ugovora i novi naslov prijašnjeg Ugovora o EZ-u (Ugovor o funkcioniranju EU-a) ostavljaju dojam da je UEU svojevrstan ustav ili temeljni ugovor, a da je UFEU zamišljen kao provedbeni ugovor. UEU i UFEU ni po svojoj naravi nisu ustavni ugovori. Pojmovi upotrijebljeni u Ugovorima upućuju na tu promjenu pristupa u odnosu na prijašnji nacrt ustava: izraz „ustav” više se ne upotrebljava, „ministar vanjskih poslova EU-a” naziva se „Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku” te su isključene definicije „zakona” i „okvirnog zakona”. Izmijenjeni ugovori ne sadržavaju ni članke koji se odnose na simbole EU-a, kao što su zastava ili himna. Nadređenost prava EU-a nije izričito utvrđena ni u jednom ugovoru, ali, kao i prije, proizlazi iz izjave koja upućuje na sudsku praksu Suda Europske unije koja se odnosi na pitanje nadređenosti.

Ugovorom iz Lisabona napuštaju se i „tri stupa” EU-a. Međutim, na snazi ostaju posebni postupci u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike, uključujući europsku obranu. U izjavama Međuvladine konferencije koje su priložene Ugovoru ističe se posebnost tog područja politike i pojedinačna odgovornost država članica u tom pogledu.

Europska unija danas ima 28 država članica. Među njima je prije svega šest država osnivačica EEZ-a, dakle *Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska i Njemačka* (uključujući državno područje bivšeg DDR-a nakon ujedinjenja dvije Njemačke 3. listopada 1990.). *Danska* (sada bez Grenlanda, koji se na referendumu u veljači 1982. tijesnom većinom izjasnio da ne želi ostati u EZ-u), *Irska* i *Ujedinjena Kraljevina* pridružile su se Zajednici 1. siječnja 1973. U Norveškoj je planirano pristupanje odbijeno na referendumu u listopadu 1972. (s 53,5 % glasova protiv članstva u EZ-u).

„Proširenje na jug” počelo je 1. siječnja 1981. pristupanjem *Grčke*, a dovršeno je 1. siječnja 1986. pristupanjem *Španjolske* i *Portugala*. U sljedećem proširenju 1. siječnja 1995., EU-u su pristupile *Austrija, Finska i Švedska*. Norveški je referendum završio istim ishodom kao i onaj prije 22 godine. Tijesna većina (52,4 %) glasala je protiv članstva Norveške u EU-u. Baltičke države *Estonija, Latvija i Litva*, istočnoeuropske i srednjoeuropske države *Češka, Mađarska, Poljska, Slovenija* i *Slovačka* te dvije sredozemne otočne države *Cipar i Malta* pristupile su EU-u 1. svibnja 2004. Tek nešto više od dvije godine kasnije nastavilo se proširenje na istok pristupanjem *Bugarske* i *Rumunjske* 1. siječnja 2007.

Hrvatska je 1. srpnja 2013. postala najnovijom članicom EU-a. Time se broj država članica povećao na 28, a broj stanovnika Unije na 510 milijuna. To povijesno proširenje EU-a vrhunac je dugog procesa koji je doveo do ponovnog ujedinjenja europskih naroda koje su više od pola stoljeća dijelili željezna zavjesa i hladni rat. Proširenja su prije svega odraz želje da se na ujedinjenom europskom kontinentu osigura mir, stabilnost i blagostanje.

EU je otvoren i za *pristupanje* drugih zemalja, pod uvjetom da ispune kriterije za pristupanje koje je utvrdilo Europsko vijeće u Kopenhagenu 1993.:

- politički kriteriji: stabilnost institucija, demokracija, vladavina prava, zaštita ljudskih prava te poštovanje i zaštita nacionalnih manjina;
- gospodarski kriteriji: funkcionalno tržišno gospodarstvo koje se može nositi s pritiskom konkurencije i tržišnim zakonitostima u EU-u;
- pravni kriteriji: sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz članstva u EU-u, uključujući prihvaćanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

Postupak pristupanja sastoji se od tri faze, koje moraju odobriti sve trenutačne države članice EU-a:

1. Zemlji se nudi mogućnost članstva.
2. Zemlja dobiva službeni status kandidata kada ispuni uvjete za pristupanje, što još uvijek ne znači da su otvoreni službeni pregovori.
3. Počinju službeni pregovori o pristupanju sa zemljom kandidatkinjom tijekom kojih se dogovaraju mehanizmi i postupci za donošenje primjenjivog zakonodavstva EU-a.

Kada se pregovori i prateće reforme dovrše na obostrano zadovoljstvo, nalazi i uvjeti za pristupanje propisuju se u ugovoru o pristupanju. Najprije Europski parlament mora dati suglasnost ugovoru o pristupanju apsolutnom većinom svojih članova. Potom Vijeće mora dati jednoglasnu suglasnost. Nakon toga šefovi država ili vlada EU-a i zemlja pristupnica moraju potpisati ugovor o pristupanju, koji zatim moraju „ratificirati” sve države članice EU-a i zemlja pristupnica u skladu sa svojim ustavnim odredbama. Postupak pristupanja završava polaganjem isprave o ratifikaciji i stupanjem na snagu ugovora o pristupanju. Zemlja pristupnica time postaje državom članicom.

Trenutačno su u tijeku pregovori o pristupanju s Turskom (od 2005.), Srbijom (od 2014.) i Crnom Gorom (od 2014.).

Turska je podnijela zahtjev za članstvo 14. travnja 1987., no njezini odnosi s EU-om sežu i dalje u prošlost. Još 1963. Turska i EEZ sklopili su sporazum o pridruživanju u kojem se spominjala mogućnost članstva. Godine 1995. stvorena je carinska unija, a u prosincu 1999. Europsko vijeće u Helsinkiju odlučilo je Turskoj službeno dodijeliti status zemlje kandidatkinje. Ta se odluka temeljila na uvjerenju da Turska ima osnovne karakteristike demokratskog sustava iako je još uvijek bilo velikih nedostataka u području ljudskih prava i zaštite manjina. U prosincu 2004., Europsko vijeće je na temelju preporuke Komisije konačno dalo zeleno svjetlo za otvaranje pristupnih pregovora s Turskom; pregovori traju od listopada 2005. Krajnji je cilj tih pregovora pristupanje, ali nema jamstva da će se taj cilj i ostvariti. Ciljni datum za moguće pristupanje 2014., koji je određen 1999., prošao je, a novi rok nije dogovoren. Za pristupanje Turske potrebne su temeljite pripreme kako bi se mogla integrirati a da se time ne ugroze postignuća ostvarena u više od šezdeset godina europske integracije.

Island je podnio zahtjev za članstvo 17. srpnja 2009., a pregovori o pristupanju službeno su otvoreni 2010. I oni su u početku dobro napredovali, ali su, nakon promjene vlasti, usporili te su na koncu potpuno prekinuti, nakon čega je Island 12. ožujka 2015. povukao svoj zahtjev za članstvo.

Bivša jugoslavenska republika Makedonija dobila je *službeni status kandidata* 2009., a Albanija 2014. Mogućnost budućeg članstva u EU-u ponuđena je i Bosni i Hercegovini i Kosovu¹.

Predviđena je i mogućnost istupanja iz EU-a. U Ugovor o Europskoj uniji uključena je *izlazna klauzula*, kojom se državi članici omogućava da napusti Uniju. Za izlazak iz Unije ne postavljaju se uvjeti; potreban je samo sporazum EU-a i predmetne države članice o postupku povlačenja. Ako se takav dogovor ne može postići, izlazak stupa na snagu bez sporazuma dvije godine nakon obavijesti o namjeri povlačenja. Ta je mogućnost iskorištena prije nego što se očekivalo. Ukupno 52 % Britanaca (od 71,8 %, koliko ih se odazvalo) glasalo je 23. lipnja 2016. protiv ostanka Ujedinjene Kraljevine u Europskoj uniji. Vlada Ujedinjene kraljevine sada mora pokrenuti postupak izlaska (članak 50. Ugovora o EU-u) dostavljanjem obavijesti da se namjerava povući.

Međutim, ne postoji odredba o isključenju države članice iz EU-a protiv njezine volje, čak ni u slučajevima ozbiljnih i učestalih povreda Ugovorâ.

¹ U skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih Naroda 1244.



TEMELJNE VRIJEDNOSTI EUROPSKE UNIJE

Članak 2. Ugovora o Europskoj uniji (vrijednosti Unije)

Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.

Članak 3. Ugovora o Europskoj uniji (ciljevi Unije)

1. Cilj je Unije promicanje mira, njezinih vrijednosti i dobrobiti njezinih naroda.
 2. Unija svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama u pogledu nadzora vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanja i suzbijanja kriminala.
 3. Unija uspostavlja unutarnje tržište. Ona radi na održivom razvoju Europe koji se temelji na uravnoteženom gospodarskom rastu i stabilnosti cijena, visoko konkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu, s ciljem pune zaposlenosti i društvenog napretka, te visokoj razini zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša. Ona promiče znanstveni i tehnološki napredak.
- Ona suzbija društvenu isključenost i diskriminaciju, promiče socijalnu pravdu i zaštitu, ravnopravnost žena i muškaraca, međugeneracijsku solidarnost i zaštitu prava djeteta.
- Ona promiče ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju te solidarnost među državama članicama.

Ona poštuje svoju bogatu kulturnu i jezičnu raznolikost te osigurava očuvanje i unapređenje kulturnog nasljeđa Europe.

4. Unija uspostavlja ekonomsku i monetarnu uniju čija je valuta euro.

5. U svojim odnosima s ostatkom svijeta, Unija podržava i promiče svoje vrijednosti i interese i pridonosi zaštiti svojih građana. Ona pridonosi miru, sigurnosti, održivom razvoju Zemlje, solidarnosti i uzajamnom poštovanju među narodima, slobodnoj i poštenoj trgovini, iskorjenjivanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, osobito prava djeteta, te strogom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, uključujući poštovanje načela Povelje Ujedinjenih naroda.

[...]

Temelji ujedinjene Europe zasnivaju se na temeljnim idejama i vrijednostima na koje su se države članice obvezale u članku 2. UEU-a, a koje u praksu prenose operativne institucije EU-a. Među tim su temeljnim vrijednostima poštovanje ljudskog dostojanstva, jednakost, sloboda i solidarnost. Ciljevi na koje se EU izrijeком obvezao su očuvanje načela slobode, demokracije i vladavine prava, koja su zajednička svim državama članicama, te zaštita ljudskih prava.

Tim vrijednostima ne trebaju težiti samo zemlje koje se žele pridružiti EU-u; u skladu s člankom 7. UEU-a i državama članicama mogu se izreći kazne za teško i trajno kršenje tih vrijednosti i načela. Za to šefovi država ili vlada u Europskom vijeću najprije moraju jednoglasno utvrditi da država članica teško i trajno krši vrijednosti i načela Unije. Oni to utvrđuju na temelju prijedloga trećine država članica ili Europske komisije te nakon suglasnosti Europskog parlamenta. Vijeće potom može kvalificiranom većinom odlučiti da se dotičnoj državi članici suspendiraju određena prava koja proizlaze iz primjene UEU-a i UFEU-a, uključujući pravo glasa u Vijeću. S druge strane, dotičnu državu članicu i dalje obvezuju odredbe Ugovorâ. Posebna pozornost posvećuje se utjecaju na prava i obveze građana i poduzeća.

Europska unija kao jamac mira

Ne postoji veća motivacija za ujedinjenje Europe od želje za mirom (usp. članak 3. UEU-a). U prošlom stoljeću u Europi su se vodila dva svjetska rata između zemalja koje su danas države članice Europske unije. Stoga politika za Europu ujedno znači i politika za mir. Uspostavom EU-a stvoren

je najvažniji dio okvira za mir u Europi, kojim je onemogućen rat između država članica. Dokaz tomu je sedamdeset godina mira u Europi. Što se više europskih država pridruži EU-u, to će taj okvir za mir biti čvršći. Zadnja su proširenja EU-a uvelike pridonijela tomu. EU je 2012. dobio Nobelovu nagradu za mir za promicanje mira, pomirenja, demokracije i ljudskih prava u Europi.

Jedinstvo i jednakost kao uvijek prisutna tema

Jedinstvo je uvijek prisutna tema. Najveći problemi današnjice mogu se riješiti samo ako europske zemlje nastupaju i djeluju jednoglasno, ujedno čuvajući svoju različitost. Mnogi smatraju da bez europske integracije ne bi bilo moguće osigurati mir (ni u Europi ni u svijetu), demokraciju, pravo i pravosuđe, gospodarski napredak i socijalnu sigurnost te ih jamčiti u budućnosti. Nezaposlenost, neodgovarajući rast, nesigurnost opskrbe energijom i onečišćenje okoliša odavno nisu samo nacionalni problemi i ne mogu se riješiti na nacionalnoj razini. Samo u kontekstu EU-a može se uspostaviti stabilan gospodarski poredak i samo zajedničkim europskim nastojanjima možemo osigurati međunarodnu gospodarsku politiku koja će unaprijediti europsko gospodarstvo i pridonijeti socijalnoj pravdi. Bez unutarnje kohezije Europa ne može tvrditi da je politički i gospodarski neovisna od ostatka svijeta niti obnoviti svoj utjecaj na međunarodnoj sceni i svoju ulogu u svjetskoj politici.

Jedinstvo može opstati samo ako vlada *jednakost*. Nijedan građanin Unije ne smije se naći u nepovoljnijem položaju, odnosno biti diskriminiran zbog svoje nacionalnosti. Treba suzbijati diskriminaciju na osnovi spola, rase, etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije. Povelja Europske unije o temeljnim pravima ne staje na tome: njome je zabranjena i svaka diskriminacija na osnovi boje kože, genetskih osobina, jezika, političkog ili drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine ili rođenja. Osim toga svi su građani Unije jednaki pred zakonom. Kad je riječ o državama članicama, načelo jednakosti znači da nijedna država nema prednost pred drugom, a prirodne razlike poput veličine, broja stanovnika i različitih struktura moraju se uzimati u obzir samo u skladu s načelom jednakosti.



EU je 2012. dobio Nobelovu nagradu za mir za promicanje mira, pomirenja, demokracije i ljudskih prava u Europi. Herman van Rompuy, predsjednik Europskog vijeća od 2009. do 2014., José Manuel Barroso, predsjednik Europske komisije od 2004. do 2014., i Martin Schulz, predsjednik Europskog parlamenta od 2012. do 2017., primili su nagradu 10. prosinca 2012. u Oslu.

Temeljne slobode

Sloboda izravno proizlazi iz mira, jedinstva i jednakosti. Stvaranje većeg entiteta povezivanjem 28 država ujedno omogućuje slobodu kretanja izvan nacionalnih granica. To se osobito odnosi na slobodu kretanja radnika, slobodu poslovnog nastana, slobodu pružanja usluga, slobodno kretanje robe i slobodno kretanje kapitala. Te temeljne slobode poslovnim ljudima jamče slobodu odlučivanja, radnicima slobodan odabir mjesta rada, a potrošačima slobodu izbora iz velike ponude najrazličitijih proizvoda. Sloboda tržišnog natjecanja poduzećima omogućuje da svoju robu i usluge ponude neusporedivo većem krugu potencijalnih klijenata. Radnici mogu tražiti i mijenjati posao prema vlastitim željama i interesima, i to na cijelom području EU-a. Zahvaljujući većoj konkurenciji na tržištu potrošači mogu birati najjeftinije i najbolje proizvode iz mnogo šire ponude.

Doduše, u slučaju pristupanja EU-u, ugovor o pristupanju često sadržava prijelazna pravila za novu članicu, posebno u pogledu slobode kretanja radnika, slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana. Ta pravila omogućuju „starim” državama članicama da na temelju nacionalnog prava ili postojećih bilateralnih sporazuma do sedam godina nadziru kako državljani novih država članica ostvaruju te temeljne slobode.

Načelo solidarnosti

Solidarnost je nužan korektiv slobode jer je bezobzirno iskorištavanje slobode uvijek na štetu drugih. Stoga okvir Zajednice, da bi opstao, mora kao temeljno načelo priznavati i solidarnost njezinih članova te među njima ravnopravno i pravedno podijeliti pogodnosti, odnosno blagostanje, ali i teret.

Poštovanje nacionalnog identiteta

Poštuje se *nacionalni identitet* država članica. Nije zamišljeno da se države članice „izgube” u Europskoj uniji, nego da joj pridonose svojim posebnostima. Upravo iz te raznolikosti nacionalnih obilježja i identiteta Europska unija crpi svoj moralni autoritet, kojim se služi za opće dobro cijele zajednice.

Potreba za sigurnošću

Sve te temeljne vrijednosti u konačnici ovise o *sigurnosti*. Posebno nakon napada na SAD 11. rujna 2001. te sve brojnijih i bezobzirnijih terorističkih napada u Europi, borba protiv terorizma i organiziranog kriminala u Europi opet je u središtu pozornosti. Policijska i pravosudna suradnja i dalje se učvršćuje, a pojačava se i zaštita vanjskih granica EU-a.

No sigurnost u europskom kontekstu podrazumijeva i socijalnu sigurnost svih građana koji žive u EU-u, sigurnost radnih mjesta te sigurne opće gospodarske i poslovne uvjete. U tom je smislu zadaća institucija EU-a da građanima i poduzetima stvaranjem uvjeta o kojima ovise omogućuje da oblikuju vlastitu budućnost.

Temeljna prava

Temeljne vrijednosti i pojmovi na kojima se zasniva EU uključuju i temeljna prava građana Unije kao pojedinaca. Povijest Europe već više od 200 godina obilježavaju trajni naponi usmjereni na jačanje zaštite temeljnih prava. Počevši od deklaracija o ljudskim i građanskim pravima u 18. stoljeću, temeljna prava i građanske slobode sada su čvrsto ukorijenjeni u ustavima većine civiliziranih država. To posebno vrijedi za države članice EU-a, čiji su pravni sustavi izgrađeni na temelju vladavine prava i poštovanja dostojanstva, slobode i prava na razvoj pojedinca. Postoje i brojne međunarodne konvencije o zaštiti ljudskih prava, od kojih je za Europu iznimno važna Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP).

Sud Europske unije tek je 1969. uspostavio sudske praksu koja će služiti kao okvir za temeljna prava. Prije toga Sud je odbijao sve postupke koji su se odnosili na temeljna prava s objašnjenjem da se ne treba baviti predmetima koji su obuhvaćeni područjem primjene nacionalnog ustavnog prava. Sud je svoje stajalište morao promijeniti i zbog toga što je i sam bio utjelovljenje nadređenosti prava Unije i njegove prednosti pred nacionalnim pravom. Ta se nadređenost može čvrsto uspostaviti samo ako je pravo Unije samo po sebi dostatno da zajamči zaštitu temeljnih prava jednakom pravnom snagom kao i nacionalni ustavi.

Početak te sudske prakse bila je presuda u predmetu Stauder, kad je jedan korisnik socijalnih povlastica za žrtve rata zahtjev da se za kupnju maslaca po sniženoj cijeni u božićno vrijeme registrira svojim imenom smatrao povredom svojeg ljudskog dostojanstva i načela jednakosti. Iako je Sud EU-a

pri tumačenju odredbe Unije zaključio da primatelji nisu dužni navesti svoje ime te je stoga razmatranje pitanja povrede temeljnog prava zapravo bilo suvišno, konačno je utvrdio da opća temeljna načela pravnog poretka Unije, koja Sud mora štititi, uključuju poštovanje temeljnih prava. Time je Sud EU-a prvi put priznao postojanje samostalnog okvira temeljnih prava EU-a.

U početku je Sud razvijao svoje mjere zaštite temeljnih prava na temelju niza odredaba iz Ugovorâ. To se posebno odnosi na brojne *zabrane diskriminacije*, koje u određenim okolnostima obuhvaćaju pojedine aspekte općeg načela jednakosti. Među njima su zabrana svake diskriminacije na temelju državljanstva (članak 18. UFEU-a), sprečavanje drukčijeg postupanja prema ljudima na temelju spola, rase, etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije (članak 10. UFEU-a), jednako postupanje prema robi ili osobama kad je riječ o četiri temeljne slobode (slobodno kretanje robe – članak 34. UFEU-a; slobodno kretanje osoba – članak 45. UFEU-a; pravo poslovnog nastana – članak 49. UFEU-a; sloboda pružanja usluga – članak 57. UFEU-a), sloboda tržišnog natjecanja (članak 101. točka (f) UFEU-a) te jednake plaće muškaraca i žena (članak 157. UFEU-a). Četiri temeljne slobode Unije, kojima se jamče osnovne slobode poslovnog života, također se mogu smatrati temeljnim pravom Unije na *slobodu kretanja* te *slobodu izbora i bavljenja zanimanjem*. Izričita jamstva predviđena su i za *pravo na udruživanje* (članak 153. UFEU-a), *pravo podnošenja peticije* (članak 24. UFEU-a) i *čuvanje poslovne tajne* (članak 339. UFEU-a).

Te je početne pokušaje zaštite temeljnih prava Sud postupno razvijao i dopunjavao kroz pravo Unije. To je činio priznavanjem i primjenom općih pravnih načela polazeći od pojmova koji su zajednički ustavima država članica i međunarodnih konvencija o zaštiti ljudskih prava čije su države članice stranke. Među njima se ističe Europska konvencija o ljudskim pravima, koja je pridonijela sadržajnom oblikovanju temeljnih prava u Uniji i mehanizama za njihovu zaštitu. Na temelju toga Sud je priznao niz sloboda kao osnovna prava zajamčena pravom Unije: *pravo vlasništva*, *slobodu izbora zanimanja*, *nepovredivost doma*, *slobodu mišljenja*, *opća prava osobnosti*, *zaštitu obitelji* (npr. prava članova obitelji da se pridruže radniku migrantu), *gospodarsku slobodu*, *slobodu vjere ili vjeroispovijesti* te niz *temeljnih postupovnih prava*, kao što su pravo na odgovarajući sudski postupak, načelo povjerljivosti prepiske između odvjetnika i klijenta (što se u zemljama običajnog prava naziva „legal privilege”), zabrana dvostrukog kažnjavanja za isto kazneno djelo ili obveza pružanja obrazloženja za pravni akt EU-a.

Jedno od posebno važnih načela na koje se redovito poziva u pravnim sporovima jest *načelo jednakog postupanja*. Jednostavno rečeno, to znači da u sličnim predmetima treba postupati jednako ako ne postoji objektivno opravdan razlog za njihovo razlikovanje. Međutim, u skladu sa sudskom praksom Suda EU-a, to načelo ne sprečava podvrgavanje vlastitih državljana i domaćih proizvoda strožim zahtjevima od građana ili proizvoda iz drugih država članica (to se pravnim jezikom naziva „obrnuta diskriminacija”). Taj se ishod pripisuje ograničenom opsegu ovlasti Unije koje se, u načelu, primjenjuju samo na prekograničnu trgovinu. Pravo Unije utječe na pravila kojima se regulira proizvodnja i stavljanje na tržište domaćih proizvoda ili pravni status državljana u njihovoj državi članici samo ako je Unija donijela mjere usklađivanja.

Zahvaljujući sudskoj praksi Suda EU-a Unija raspolaže i pozamašnim fondom *kvazi-ustavnog prava*. U praksi je najznačajnije načelo proporcionalnosti. To znači da je potrebno vagati ciljeve i korištena sredstva nastojeći postići ravnotežu tako da građani ne budu previše opterećeni. Među ostalim temeljnim načelima na kojima se temelji pravo Unije opća su načela upravnog prava i pojam *odgovarajućeg postupka*: moraju se zaštititi legitimna očekivanja, isključena je retroaktivna primjena odredaba kojima se određuju obveze ili povlače legitimno stečene pogodnosti, a u upravnim postupcima Komisije i sudskim postupcima Suda EU-a mora se osigurati pravo na saslušanje. Posebna vrijednost pripisuje se i većoj transparentnosti, što znači da bi odluke trebalo donositi na što otvoreniji način i što bliže građanima. Važan je aspekt te transparentnosti da svaki građanin EU-a ili svaka pravna osoba registrirana u državi članici ima pristup dokumentima Vijeća ili Komisije. Fizičke ili pravne osobe moraju imati pristup podacima o svim bespovratnim sredstvima i subvencijama iz proračuna EU-a kroz baze podataka dostupne svakom građaninu Unije.

Uza sve dužno poštovanje prema postignućima Suda EU-a u razvoju nepisanih temeljnih prava, takav postupak izvođenja „europskih temeljnih prava” imao je jedan ozbiljan nedostatak: Sud EU-a bio je ograničen na određeni predmet. Stoga nije mogao iz općih pravnih načela razvijati temeljna prava za sva područja u kojima se to činilo potrebnim ili poželjnim. Nije mogao ni razrađivati opseg i ograničenja zaštite temeljnih prava onoliko općenito i specifično koliko je bilo potrebno. Zbog toga institucije EU-a nisu mogle dovoljno precizno procijeniti postoji li opasnost da će prekršiti neko temeljno pravo. Niti su građani Unije u svakoj situaciji mogli bez daljnjega prosuditi je li povrijeđeno neko od njihovih temeljnih prava.

Rješenjem tog problema dugo se smatralo *pristupanje EU-a Europskoj konvenciji o ljudskim pravima*. Međutim, u svojem Mišljenju 2/94 Sud je utvrdio da, prema važećem pravu Unije, EU nema nadležnosti za pristupanje konvenciji. Sud je izjavio da je poštovanje ljudskih prava uvjet za zakonitost akata EU-a. No pristupanje Konvenciji podrazumijevalo bi znatne promjene postojećeg sustava Unije za zaštitu ljudskih prava jer bi EU morao ući u zaseban međunarodni institucionalni sustav i integrirati sve odredbe konvencije u pravni poredak Unije. Sud je smatrao da bi takva promjena sustava za zaštitu ljudskih prava u EU-u, koja bi imala temeljne institucionalne implikacije i za Uniju i države članice, bila od ustavnog značaja i stoga bi prelazila dispozitivne ovlasti iz članka 352. UFEU-a. Taj nedostatak ispravljen je Ugovorom iz Lisabona. Pristupanje Europske unije Konvenciji sada je izrijekom predviđeno u članku 6. stavku 2. Ugovora o EU-u. Pregovori o pristupanju ponovno su otvoreni 2010. U proljeće 2013. postignut je dogovor o nacrtu ugovora o pristupanju. Komisija je taj nacrt poslala Sudu EU-a i zatražila je mišljenje o njegovoj sukladnosti s pravom EU-a. U svojem Mišljenju 2/13 Sud je zaključio da ugovor o pristupanju EU-a Europskoj konvenciji o ljudskim pravima u predloženom obliku nije u skladu s pravom EU-a. Važna kritika bila je da će Sud EU-a, ako EU pristupi Konvenciji, morati poštovati odluke Europskog suda za ljudska prava. Zajednička vanjska i sigurnosna politika Unije također bi podlijevala nadzoru ljudskih prava koji provodi Europski sud za ljudska prava. Suci su smatrali da je to protivno važnim strukturnim načelima EU-a. Iako je, u teoriji, pristupanje Europske unije Konvenciji moguće i nakon te odluke, u praksi je zasad nemoguće jer prije toga treba izmijeniti niz tehničkih pojedinosti u nacrtu ugovora o pristupanju.

Neovisno o pristupanju EU-a Europskoj konvenciji o ljudskim pravima Ugovorom iz Lisabona ostvaren je još jedan odlučujući korak prema stvaranju zajedničkog ustavnog prava za EU te je stvorena nova osnova za zaštitu temeljnih prava u EU-u. Novim člankom o temeljnim pravima (članak 6. UFEU-a) djelovanje institucija EU-a i država članica podvrgava se, u mjeri u kojoj primjenjuju i provode pravo Unije, primjeni Povelje Europske unije o temeljnim pravima, koja upućivanjem u tom članku postaje pravno obvezujuća na razini EU-a. Povelja o temeljnim pravima temelji se na nacrtu koji je prethodno sastavila konvencija od 16 predstavnika šefova država ili vlada država članica i predsjednika Europske komisije, 16 članova Europskog parlamenta i 30 članova nacionalnih parlamenata (po dva iz svake od tadašnjih 15 država članica) i kojom je predsjedao prof. Roman Herzog. Taj su nacrt predsjednici Europskog parlamenta, Vijeća i Europske komisije na početku sastanka Europskog vijeća u Nici 7. prosinca 2000. svečano proglasili Poveljom o temeljnim pravima Europske unije. Povelja je revidirana



Predmet Eugen Schmidberger odnosio se na prosvjed na autocesti Brenner zbog kojeg je autocesta bila 30 sati potpuno zatvorena za sav promet. Prijevoznik Schmidberger tražio je od Republike Austrije, čije vlasti nisu zabranile prosvjed, odštetu za gubitke koje je pretrpio zbog zatvaranja.

Sud Europske unije smatrao je da je nezabranjivanjem prosvjeda ograničeno slobodno kretanje robe, ali se to moglo objektivno opravdati. Utvrdio je da su se odlukom poštovala temeljna prava prosvjednika na slobodu izražavanja i okupljanja, koja su zajamčena austrijskim ustavom i Europskom konvencijom o ljudskim pravima. Sud je zaključio da se stoga ne može smatrati da su austrijske vlasti prekršile zakon u mjeri da bi trebale snositi odgovornost za štetu.

tijekom pregovora o europskom ustavu te je 29. listopada 2004. postala sastavnim dijelom Ugovora o Ustavu za Europu. Nakon neuspjeha Ugovora, predsjednici Europskog parlamenta, Vijeća i Europske komisije ponovno su Povelju o temeljnim pravima 12. prosinca 2007. u Strasbourgu svečano proglasili Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, ovog puta kao zaseban instrument. U Ugovoru o EU-u ta se verzija povelje spominje u obvezujućem obliku. Time Povelja o temeljnim pravima postaje pravno obvezujuća i njome se utvrđuje primjenjivost temeljnih prava u pravu Unije. Međutim, to se ne odnosi na Poljsku i Ujedinjenu Kraljevinu. Te dvije države članice nisu mogle, ili nisu željele, prihvatiti sustav temeljnih prava iz Povelje jer su se bojale da će se morati odreći nekih nacionalnih stajališta, primjerice o vjerskim pitanjima ili postupanju prema manjinama, ili ih u najmanju ruku izmijeniti. Njih stoga, kao i prije, ne obvezuju temeljna prava iz Povelje, već sudska praksa Suda EU-a.



NAČINI UJEDINJAVANJA EUROPE

Ujedinjenje Europe obilježavaju dva različita pojma za definiranje načina suradnje europskih država: *suradnja* i *integracija*. Kao dodatni način nastala je „*pojačana suradnja*”.

Suradnja država članica

Bit je suradnje u tome da će države članice, iako su spremne prijeći svoje nacionalne granice kako bi mogle surađivati s drugim državama članicama, to i činiti samo ako se primjenjuje načelo zaštite njihova nacionalnog suvereniteta. Stoga se naporima usmjerenima na ujedinjenje koji se temelje na suradnji ne nastoji stvoriti nova jedinstvena država, nego su ograničeni na povezivanje suverenih država u federaciju država u kojoj se zadržavaju nacionalne strukture (*konfederacija*). Način rada Vijeća Europe i OECD-a u skladu je s načelom suradnje.

Pojam integracije

Pojam integracije nadmašuje tradicionalno usporedno postojanje nacionalnih država. Tradicionalno stajalište da je suverenitet država nepovrediv i nedjeljiv dovodi do uvjerenja da se manjkav poredak ljudskog i nacionalnog suživota, svojstvena neadekvatnost nacionalnih sustava i mnogo slučajeva u europskoj povijesti da jedna država nameće svoje ovlasti drugoj (tzv. hegemonija) mogu prevladati samo ako se pojedinačni nacionalni suvereniteti objedine u cilju stvaranja zajedničkog suvereniteta i ako se, na višoj razini, spoje u nadnacionalnu zajednicu (federaciju).

EU je tvorevina tog pojma integracije bez spajanja nacionalnih suvereniteta. Države članice nisu se naime bile spremne odreći strukture svojih nacionalnih država, koju su tek ponovno stekle i konsolidirale nakon Drugoga svjetskog rata, u korist europske konfederacije. Stoga je još jedanput trebalo pronaći kompromis kojim se, bez obveze stvaranja europske konfederacije, osiguralo više od same suradnje tih država. Rješenje se sastojalo

od postupnog premošćivanja jaza između očuvanja nacionalne neovisnosti i europske konfederacije. Od država članica nije se tražilo da se potpuno odreknu svoje suverenosti, već samo da prestanu vjerovati u njezinu nedjeljivost. Stoga je na početku trebalo samo utvrditi područja u kojima su se države članice bile spremne dobrovoljno odreći dijela svojeg suvereniteta u korist zajednice koja im je svima bila nadređena. Rezultat tih nastojanja odražava se u tri osnivačka ugovora, a to su EZUČ, E(E)Z i Euroatom.

U tim ugovorima i u današnjim Ugovorima Unije navedena su područja u kojima su suverena prava prenesena na EU. U tom kontekstu EU-u i njegovim institucijama ne dodjeljuju se opće ovlasti za poduzimanje mjera koje su nužne za ostvarivanje ciljeva Ugovorâ, već su priroda i opseg ovlasti za djelovanje propisane u odgovarajućim odredbama Ugovora (načelo posebnog prijenosa ovlasti). Na taj način države članice mogu pratiti i nadzirati prepuštanje svojih ovlasti.

Pojačana suradnja

Instrument pojačane suradnje osnova je za provedbu ideje *integracije u više brzina*. Zasniva se na tome da se čak i razmjerno malim skupinama država članica daje prilika da povećaju svoju integraciju u određenom području koje je u nadležnosti EU-a a da ih u tome ne sprečavaju države članice koje to nisu voljne ili spremne učiniti.

Budući da su uvjeti i postupci za uporabu ovog instrumenta izvorno (Ugovor iz Amsterdama) bili vrlo strogi, malo su ublaženi s obzirom na proširenje EU-a (Ugovor iz Nice). U Ugovoru iz Lisabona kombiniraju se prethodne odredbe o pojačanoj suradnji iz članka 20. UEU-a (okvirni uvjeti) s odredbama iz članaka od 326. do 334. UFEU-a (dodatni uvjeti, sudjelovanje, postupci, pravila glasovanja).

Pravila za pojačanu suradnju mogu se sažeti kako slijedi:

- Takva suradnja može se upotrebljavati samo u okviru postojećih nadležnosti EU-a i mora služiti za ostvarivanje ciljeva Unije i jačanje procesa europske integracije (članak 20. UEU-a). Njome se stoga ne mogu ublažiti nedostaci ekonomske i monetarne unije koji su ugrađeni u strukturu Ugovorâ EU-a. Pojačanom suradnjom ne smije se štetiti unutarnjem tržištu ili gospodarskoj i socijalnoj koheziji EU-a. Nadalje, ona ne smije uzrokovati prepreku ili diskriminaciju

u trgovini među državama članicama niti narušavati tržišno natjecanje (članak 326. UFEU-a). Moraju se poštovati nadležnosti, prava, obveze i interesi onih država članica koje ne sudjeluju u suradnji (članak 327. UFEU-a).

- Pojačana suradnja mora biti otvorena za sve države članice. Osim toga, mora im se dopustiti sudjelovanje u suradnji u svakom trenutku pod uvjetom da poštuju odluke donesene u okviru pojačane suradnje. Komisija i države članice moraju osigurati da u pojačanoj suradnji sudjeluje što više država članica (članak 328. UFEU-a).
- Pojačana suradnja može se upotrijebiti samo kao krajnje sredstvo, kad Vijeće utvrdi da se ciljevi te suradnje ne mogu ostvariti u razumnom roku primjenom relevantnih odredaba Ugovorâ. Za uspostavu pojačane suradnje u njoj mora sudjelovati najmanje devet država članica (članak 20. stavak 2. UFEU-a).
- Akti doneseni u okviru pojačane suradnje ne smatraju se dijelom pravne stečevine EU-a. Ti akti izravno su primjenjivi samo u državama članicama koje sudjeluju u postupku odlučivanja (članak 20. stavak 4. UFEU-a). Međutim, države članice koje ne sudjeluju u suradnji ne smiju sprečavati njezinu provedbu.
- Troškove nastale provedbom pojačane suradnje, osim administrativnih troškova, snose države članice sudionice, osim ako svi članovi Vijeća jednoglasno, nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, odluče drukčije (članak 332. UFEU-a).
- Vijeće i Komisija moraju osigurati usklađenost aktivnosti koje se poduzimaju u kontekstu pojačane suradnje s drugim politikama i aktivnostima Unije (članak 334. UFEU-a).

Taj se instrument u praksi dosad upotrebljavao samo u *dva slučaja*: prvi put u povijesti EU-a države članice upotrijebile su postupak pojačane suradnje za donošenje uredbe kojom se supružnicima različitog državljanstva dopušta da izaberu pravo koje će se primjenjivati na *razvod*. Nakon što Vijeće 2006. nije jednoglasno podržalo prijedlog Komisije u tu svrhu, dalo je odobrenje za pojačanu suradnju odlukom od 12. srpnja 2010. Na temelju novog prijedloga Komisije, 14 država članica (Austrija, Belgija, Bugarska, Francuska, Italija, Latvija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Njemačka, Portugal, Rumunjska, Slovenija i Španjolska) suglasile su se o takvim odredbama

za razvod ili rastavu supružnika različitog državljanstva. Ishod je propisan u Uredbi Vijeća (EU) br. 1259/2010 od 20. prosinca 2010. o provedbi pojačane suradnje u području prava primjenljivog na razvod braka i zakonsku rastavu.

Drugi slučaj u kojem je provedena pojačana suradnja odnosi se na *patentnu zaštitu u Europi*. Bez Hrvatske i Španjolske te uz naknadno sudjelovanje Italije ukupno 26 država članica EU-a suglasilo se oko pojačane suradnje na stvaranju jedinstvene patentne zaštite. Uredba o provedbi pojačane suradnje u području stvaranja jedinstvene patentne zaštite i Uredba o primjenjivim aranžmanima prevođenja stupile su na snagu 20. siječnja 2013., no primjenjivat će se tek nakon stupanja na snagu Sporazuma o jedinstvenom sudu za patente. Da bi do toga došlo, Sporazum mora ratificirati najmanje 13 država članica, a dosad ga je ratificiralo njih 11.



„USTAV” EUROPSKE UNIJE

Svaka društvena organizacija ima ustav. Ustav je sredstvo kojim se određuje struktura političkog sustava, odnosno međusobni odnos različitih dijelova i njihov odnos prema cjelini, utvrđuju zajednički ciljevi i propisuju pravila za donošenje obvezujućih odluka. Ustav Europske unije kao udruženja država kojem su dodijeljene posebne zadaće i funkcije mora moći odgovoriti na ista pitanja kao i ustav države.

U državama članicama na politički sustav utječu dva glavna načela: vladavina prava i demokracija. Stoga sve aktivnosti Unije, kako bi bile u skladu s temeljnim zahtjevima prava i demokracije, moraju imati pravni i demokratski legitimitet: elemente na kojima se temelji, strukturu, ovlasti, način na koji funkcionira, položaj država članica i njihovih institucija te položaj građana.

Nakon neuspjeha Ugovora o Ustavu za Europu od 29. listopada 2004. „ustav” Europske unije još uvijek ne postoji u sveobuhvatnom ustavnom dokumentu poput većine ustava njezinih država članica, nego proizlazi iz ukupnosti pravila i temeljnih vrijednosti kojima se oni koji su na vlasti smatraju obvezanima. Ta se pravila djelomično nalaze u europskim Ugovorima ili u pravnim instrumentima koje su izradile institucije Unije, ali se dijelom temelje i na običajima.

Pravna priroda Europske unije

Svako razmatranje *pravne prirode* EU-a mora početi promatranjem njegovih karakterističnih osobina. One su utvrđene već u dvjema presudama Suda Europske unije iz 1963. i 1964. koje su bile presedan. Odnosile su se na tadašnju Europsku ekonomsku zajednicu, ali vrijede i za Europsku uniju u njezinu sadašnjem obliku.

Van Gend & Loos

U tom pravnom sporu nizozemski prijevoznik Van Gend & Loos podnio je tužbu protiv nizozemskih carinskih tijela zbog uvođenja carine na uvoz kemijskog proizvoda iz Njemačke koja je bila viša od carina za prethodni uvoz. Poduzeće je to smatralo povredom članka 12. Ugovora o EEZ-u, kojim se zabranjuje uvođenje novih carina ili povećanje postojećih carina među državama članicama. Nizozemski je sud potom obustavio postupak i uputio predmet Sudu Europske unije tražeći tumačenje područja primjene i pravnih implikacija navedenog članka Ugovora o osnivanju EZ-a.

Sud EU-a poslužio se tim predmetom da iznese niz temeljnih zaključaka o pravnoj prirodi EEZ-a. U svojoj presudi navodi sljedeće:

” Cilj Ugovora o EEZ-u, odnosno uspostava zajedničkog tržišta, čije je funkcioniranje od izravnog interesa za zainteresirane strane u Zajednici, podrazumijeva da je taj Ugovor više od sporazuma kojim se samo stvaraju uzajamne obveze među državama ugovornicama. To je stajalište potvrđeno u preambuli Ugovora u kojoj se ne spominju samo vlade već i narodi. Ono se još konkretnije potvrđuje uspostavom institucija kojima su dodijeljena suverena prava čije ostvarivanje utječe i na države članice i na njihove građane... Iz toga se može zaključiti da Zajednica čini novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju su korist države ograničile svoja suverena prava, iako u ograničenim područjima, a čiji subjekti obuhvaćaju ne samo države članice već i njihove državljane.”

Costa protiv ENEL-a

Samo godinu dana kasnije u predmetu *Costa protiv ENEL-a* Sud Europske unije dobio je priliku da detaljnije opiše svoje stajalište. Predmet se temeljio na sljedećim činjenicama. Italija je 1962. nacionalizirala poduzeća za proizvodnju i distribuciju električne energije i prenio njihovu imovinu na ENEL, nacionalni odbor za električnu energiju. Kao dioničar trgovačkog društva Edison Volta, jednog od nacionaliziranih društava, g. Costa smatrao je da je lišen svoje dividende i stoga je odbio platiti račun za električnu energiju u iznosu od 1 926 lira. U postupku pred arbitražnim sudom u Milanu, jedan od argumenata kojim je g. Costa opravdavao svoje ponašanje bio je da je zakonom o nacionalizaciji prekršen niz odredaba Ugovora o EEZ-u. Kako bi

mogao ocijeniti očitovanje g. Coste, sud je zatražio od Suda Europske unije da protumači različite aspekte Ugovora o EEZ-u. U svojoj je presudi Sud u pogledu pravne prirode EEZ-a izjavio sljedeće:

” Za razliku od običnih međunarodnih ugovora Ugovor o EEZ-u uspostavio je vlastiti pravni poredak koji je (...) postao sastavni dio pravnih sustava država članica i koji su njihovi sudovi obvezni primjenjivati. Osnivanjem na neodređeno vremensko razdoblje Zajednice koja ima vlastite institucije, osobnost, pravnu sposobnost, sposobnost međunarodnog zastupanja i, točnije, stvarne ovlasti koje proizlaze iz ograničenja nadležnosti ili prijenosa ovlasti s država na Zajednicu, države članice su (...) ograničile svoja suverena prava i tako stvorile pravni sustav koji se primjenjuje kako na njihove državljane tako i na njih same.”

Na temelju tih detaljnih opažanja Sud je donio sljedeći zaključak:

” Iz svega navedenog slijedi da nacionalne odredbe, bez obzira na to kako su formulirane, ne mogu imati prvenstvo nad pravom koje proizlazi iz Ugovora, koji je autonoman izvor prava, zbog njegove posebne i originalne prirode, a da pri tome to pravo ne izgubi svoj karakter prava Zajednice i da se pri tome ne dovede u pitanje sam pravni temelj Zajednice. Prijenos prava i obveza koji proizlaze iz Ugovora, iz pravnih sustava država članica u pravni sustav Zajednice, povlači za sobom trajno ograničenje njihovih suverenih prava, nad čime ne može prevladati naknadni jednostrani akt koji nije u skladu s idejom Zajednice.”

U kontekstu tih presuda elementi koji u cjelini čine posebnu pravnu prirodu EU-a sljedeći su:

- *institucionalni ustroj*, koji osigurava da djelovanje EU-a bude obilježeno i općim europskim interesom, odnosno da se u njemu odražava ili na njega utječe interes Unije utvrđen u ciljevima;
- *prijenos ovlasti* na institucije Unije u većoj mjeri nego u drugim međunarodnim organizacijama, proširen i na područja u kojima države obično zadržavaju svoja suverena prava;
- *uspostava vlastitog pravnog poretka* neovisnog o pravnim porecima država članica;

- *izravna primjenjivost prava Unije*, zbog čega su njegove odredbe potpuno i ujednačeno primjenjive u svim državama članicama te i njima i njihovim građanima daju prava i nameću obveze;
- *nadređenost prava Unije*, kojim se osigurava da se pravo Unije ne može ukinuti ili izmijeniti nacionalnim pravom i da u slučaju sukoba ima prednost pred nacionalnim pravom.

EU je prema tome autonoman entitet s vlastitim suverenim pravima i pravnim poretkom koji je neovisan o državama članicama i kojem unutar područja njegove nadležnosti podliježu i same države članice i njihovi državljani.

Neke značajke EU-a po svojoj su prirodi *slične značajkama* uobičajenog tipa *međunarodnih organizacija* ili *federativnoj strukturi*, ali postoji i niz *razlika*.

Europska unija još nije „gotov proizvod”; i dalje se razvija, a njezin se konačan oblik još uvijek ne može predvidjeti.

Jedino što Europska unija ima zajedničko s tradicionalnim međunarodnim organizacijama jest to da je i ona nastala na temelju međunarodnih ugovora. No EU je već znatno napredovao od tih početaka. Ugovorima o osnivanju EU-a stvorena je naime neovisna Unija s vlastitim suverenim pravima i odgovornostima. Države članice odrekle su se nekih od svojih suverenih ovlasti u korist Unije i prenijele ih na EU kako bi se one mogle zajednički ostvarivati.

Zbog tih razlika između EU-a i tradicionalnog tipa međunarodne organizacije status EU-a bliži je statusu pojedinačne države. Djelomično ustupanje suverenih prava država članica smatra se konkretnim znakom da struktura EU-a već ima karakteristike federalne države. Međutim, u tom stajalištu nije uzeto u obzir da institucije EU-a imaju ovlasti samo u nekim područjima kako bi mogle ostvarivati ciljeve navedene u Ugovorima. To znači da one ne mogu slobodno birati svoje ciljeve na isti način kao suverena država, niti su dorasle izazovima s kojima se danas suočavaju moderne države. EU nema ni sveobuhvatnu nadležnost koju imaju suverene države, a ni ovlasti da uspostavlja nova područja odgovornosti („nadležnost nad nadležnošću”).

Europska unija stoga nije ni međunarodna organizacija u uobičajenom smislu niti je udruženje država, nego je autonoman entitet negdje između ta dva modela. U pravnim se krugovima danas za to uvriježio pojam „nacionalna organizacija”.

Zadaće Europske unije

Popis zadaća povjerenih Europskoj uniji vrlo je sličan ustavnom poretku države. Nije riječ o usko opisanim tehničkim zadaćama kakve obično preuzimaju međunarodne organizacije, nego o područjima nadležnosti koja u cjelini tvore osnovna obilježja državnosti.

Popis zadaća povjerenih Europskoj uniji vrlo je raznolik i obuhvaća gospodarsko, socijalno i političko djelovanje.

Gospodarske zadaće

Gospodarske zadaće usmjerene su na uspostavu zajedničkog tržišta, koje objedinjuje nacionalna tržišta država članica i na kojem se sva roba i sve usluge mogu nuditi i prodavati pod istim uvjetima kao na unutarnjem tržištu te kojem svi građani Unije imaju jednak i slobodan pristup. Plan stvaranja zajedničkog tržišta u osnovi je ostvaren programom za dovršetak uspostave unutarnjeg tržišta do 1992., koji je pokrenuo tadašnji predsjednik Komisije *Jacques Delors* te odobrili šefovi država ili vlada. Institucije Unije uspjele su uspostaviti pravni okvir za pravilno funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Taj je okvir u međuvremenu uvelike popunjen nacionalnim mjerama za prenošenje te je jedinstveno tržište već postalo stvarnost. Prednosti jedinstvenog tržišta vidljive su i u svakodnevnom životu, posebno kada se putuje unutar EU-a, gdje su kontrole osoba i robe na nacionalnim granicama odavno ukinute.

Unutarnje tržište podupire ekonomska i monetarna unija.

No zadaća EU-a u gospodarskoj politici nije uspostavljanje europske gospodarske politike i upravljanje njome već koordinacija nacionalnih gospodarskih politika kako odluke jedne ili više država članica ne bi imale negativne posljedice za funkcioniranje jedinstvenog tržišta. U tu svrhu donesen je Pakt o stabilnosti i rastu s detaljnim kriterijima kojih se države članice moraju pridržavati pri donošenju odluka o proračunskoj politici. U protivnom Europska komisija može izdati upozorenja, a u slučaju trajnog prekomjernog proračunskog deficita Vijeće EU-a može odrediti i kazne. Tijekom globalne gospodarske i financijske krize suradnja u području gospodarske politike na razini EU-a dodatno je pojačana od 2010. do 2012. Koordinacija gospodarske politike na razini EU-a dopunjena je trajnim kriznim mehanizmom koji se poglavito sastoji od sljedećih elemenata: jačanje uloge Komisije, uvođenje novih automatskih korektivnih mehanizama, uspostava



Unutarnje tržište sa svoje četiri karakteristične slobode (vidjeti [članak 26. UFEU-a](#)) ključni je element Ugovora o funkcioniranju Europske unije: slobodno kretanje robe ([članak 34.](#)), sloboda kretanja osoba ([članci 45. i 49.](#)), sloboda pružanja usluga ([članak 57.](#)) i sloboda kretanja kapitala ([članak 63.](#)).

gospodarskopolitičke koordinacije na najvišoj političkoj razini, koordinacija usklađena u *europskom semestru* sa strožim obvezama izvješćivanja za države članice, jačanje uloge nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta i dobrovoljne obveze koje treba utvrditi u nacionalnom pravu. U središtu ovog novog kriznog mehanizma nalazi se europski semestar.

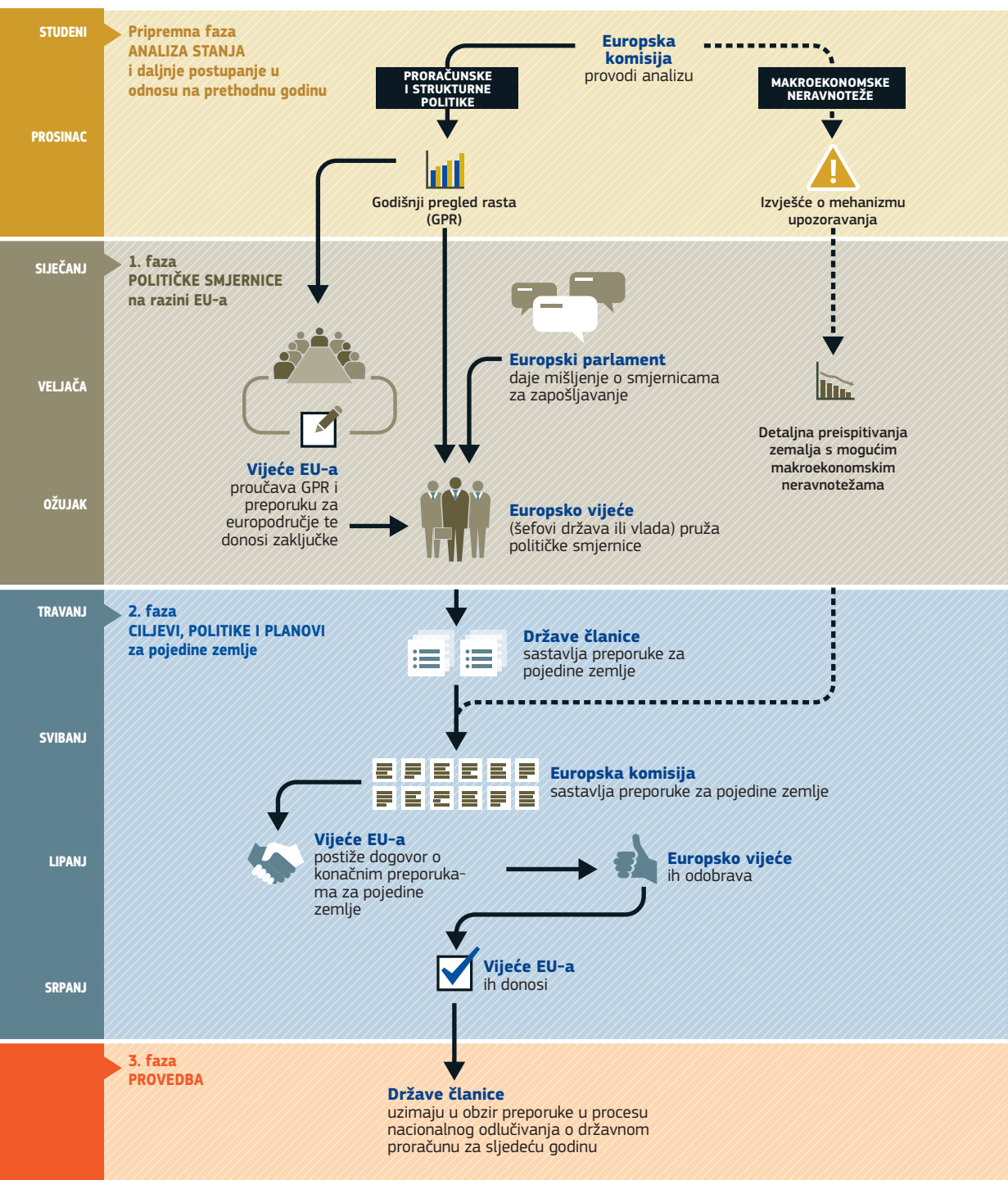
Europski semestar ciklus je tijekom kojeg države članice EU-a koordiniraju svoju gospodarsku i fiskalnu politiku. Uglavnom obuhvaća prvih šest mjeseci u godini pa se zato naziva „semestar”. Tijekom europskog semestra države članice usklađuju svoje proračunske i gospodarske politike s ciljevima i pravilima dogovorenima na razini EU-a. Europski semestar stoga bi trebao pridonijeti osiguravanju stabilnih javnih financija, poticanju gospodarskog rasta i sprečavanju pretjerane makroekonomske neravnoteže u EU-u.

Krizni mehanizam treba smatrati krajnjim rješenjem; njegova je konačna zadaća zaštititi gospodarsku i monetarnu uniju. No osnovno je usmjerenje politike isto: nacionalna odgovornost u gospodarskoj i financijskoj politici u skladu s kojom države članice moraju svoje mjere smatrati zajedničkim interesom.

Zadaća EU-a u *monetarnoj politici* bila je i ostala uvesti jedinstvenu valutu u EU-u i centralizirati nadzor monetarnih pitanja. U tom području već je ostvaren određen uspjeh. Dana 1. siječnja 1999. uveden je euro kao jedinstvena europska valuta u državama članicama koje su već ispunile kriterije konvergencije utvrđene u tu svrhu (stopa inflacije 1,5 %, državni deficit = novi godišnji dug: 3 %, javni dug: 60 %, dugoročna kamatna stopa: 2 %). To su bile *Belgija, Njemačka, Španjolska, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Austrija, Portugal i Finska*. Nacionalne valute tih država zamijenjene su 1. siječnja 2002. novčanicama i kovanicama eura. Otada se njihova svakodnevna plaćanja i financijske transakcije obavljaju u samo jednoj valuti – euru. Sljedećih je godina sve više država članica ispunjavalo kriterije za uvođenje eura: *Grčka* (1. siječnja 2001.), *Slovenija* (1. siječnja 2007.), *Cipar* (1. siječnja 2008.), *Malta* (1. siječnja 2008.), *Slovačka* (1. siječnja 2009.), *Estonija* (1. siječnja 2011.), *Latvija* (1. siječnja 2014.) i na posljetku *Litva* (1. siječnja 2015.). Takozvano „europodručje”, u kojem je euro službena valuta, danas obuhvaća 19 država članica.

Preostale države članice u načelu imaju obvezu prihvatiti euro kao svoju nacionalnu valutu čim ispune kriterije konvergencije. Jedine su iznimke *Danska* i *Ujedinjena Kraljevina*. Te su države članice osigurale mogućnost izuzeća koja im omogućuje da odluče hoće li i kada pokrenuti postupak provjere

Tko je za što zadužen u okviru europskog semestra?



Novi ciklus počinje krajem godine, kad Komisija u svojem Godišnjem pregledu rasta za sljedeću godinu daje pregled gospodarskog stanja.

sukladnosti s kriterijima za prihvaćanje jedinstvene valute. Švedska, koja nema klauzulu o izuzeću, poseban je slučaj. Hoće li Švedska uvesti euro ovisi o tome hoće li Komisija i Europska središnja banka preporučiti njezino sudjelovanje u Vijeću. Ako Vijeće da takvu preporuku i odobri je, Švedska neće moći odbiti sudjelovanje. No trenutačno vrlo malo stanovnika Švedske podržava pristupanje europodručju. U referendumu 2003. čak 55,9 % stanovnika protivilo se uvođenju eura. U anketi iz prosinca 2005. 49 % stanovnika i dalje se protivilo uvođenju eura, a 36 % ga je podržavalo.

Unatoč zabrinutosti, euro se razvio u snažnu i međunarodno priznatu valutu, koja čvrsto povezuje države članice europodručja. To nije promijenila ni kriza državnog duga koja je počela 2010. Naprotiv: EU je odgovorio na krizu uvođenjem privremenih mehanizama potpore, koji su 2013. trajno zamijenjeni Europskim stabilizacijskim mehanizmom (ESM). Taj mehanizam kao okvir za trajno rješavanje krize državama članicama europodručja osigurava vanjsku financijsku pomoć s efektivnom kreditnom sposobnošću od 500 milijardi eura. Države europodručja mogu tu financijsku pomoć dobiti samo pod strogim uvjetima koji su usmjereni na strogu financijsku konsolidaciju i na kojima se temelji program gospodarske prilagodbe koji će Komisija i Međunarodni monetarni fond (MMF) pregovarati u bliskoj suradnji s Europskom središnjom bankom. ESM Europskoj uniji daje sposobnost da brani euro, čak i u najtežim situacijama. On je jasan odraz zajedničkog interesa i solidarnosti u europodručju te pojedinačne odgovornosti svake države članice prema ostalima.

Osim gospodarske i monetarne politike, mnoga su druga područja gospodarske politike u nadležnosti EU-a. To su prije svega poljoprivredna i ribarstvena politika, prometna politika, potrošačka politika, strukturna i kohezijska politika, istraživačka i razvojna politika, svemirska politika, politika zaštite okoliša, zdravstvena politika, trgovinska politika i energetska politika.

Socijalne zadaće

U socijalnoj politici EU ima zadaću oblikovati i socijalnu dimenziju jedinstvenog tržišta kako prednosti gospodarske integracije ne bi osjećali samo oni koji su aktivni u gospodarstvu. Jedna od polaznih točaka za to bilo je uvođenje sustava socijalne sigurnosti za radnike migrante. Prema tom sustavu radnici koji su radili u više država članica i zbog toga pripadali različitim sustavima socijalnog osiguranja neće biti u nepovoljnom položaju kad je riječ o socijalnoj sigurnosti (starosna mirovina, invalidska mirovina, zdravstvena zaštita, obiteljske naknade, naknade za nezaposlene). Još jedna prioritetna

zadaca socijalne politike s obzirom na nezaposlenost u EU-u, koja već godinama izaziva zabrinutost, odnosi se na potrebu oblikovanja europske strategije zapošljavanja. Zbog toga se od država članica i EU-a traži da razviju strategiju zapošljavanja, a posebno da promiču kvalificiranu, osposobljenu i prilagodljivu radnu snagu. Tržišta rada također se moraju moći prilagođavati gospodarskim promjenama. Promicanje zapošljavanja smatra se pitanjem od zajedničkog interesa koje od država članica zahtijeva da svoje nacionalne mjere koordiniraju unutar Vijeća. EU će pridonositi visokoj stopi zaposlenosti poticanjem suradnje među državama članicama i, prema potrebi, dopunjavanjem njihova djelovanja, ali poštujući njihove nadležnosti.

Političke zadace

Kad je riječ o *politici* u užem smislu, EU ima zadace i u području europskog građanstva, politike o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima i zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Građanstvo Unije dodatno je ojačalo prava i interese državljana država članica unutar EU-a. Građani uživaju pravo slobodnog kretanja u Uniji (članak 21. UFEU-a), aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima (članak 22. UFEU-a), pravo na zaštitu od strane diplomatskih i konzularnih tijela bilo koje države članice (članak 23. UFEU-a), pravo podnošenja peticije Europskom parlamentu (članak 24. UFEU-a) i, u kontekstu opće zabrane diskriminacije, pravo da sve države članice postupaju prema njima kao prema svojim državljanima (članak 20. stavak 2. u vezi s člankom 18. UFEU-a).

U području zajedničke vanjske i sigurnosne politike glavne su zadace EU-a zaštita zajedničkih vrijednosti, temeljnih interesa i neovisnosti EU-a, jačanje sigurnosti EU-a i njegovih država članica, osiguravanje mira u svijetu i jačanje međunarodne sigurnosti, promicanje demokracije, vladavine prava i međunarodne suradnje, zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda te uspostava zajedničke obrane.

Budući da EU nije samostalna država, te se zadace mogu obavljati samo korak po korak. Vanjska, a posebno sigurnosna politika, tradicionalno su područja u kojima je državama članicama osobito stalo zadržati suverenitet. Zajedničke interese u tom području teško je definirati i zbog toga što samo Francuska i Ujedinjena Kraljevina raspolažu nuklearnim oružjem. Problem je i to što neke države članice nisu članice NATO-a. Stoga se većina odluka u području „zajedničke vanjske i sigurnosne politike” trenutačno donosi na temelju suradnje među državama. U međuvremenu je, međutim, nastao *niz alata* kojima je osiguran čvrst pravni okvir za suradnju među državama.

U području *pravosudne suradnje u kaznenim stvarima* glavna je uloga EU-a izvršavanje zadaća koje su u zajedničkom interesu Europe. To prije svega uključuje borbu protiv organiziranog kriminala, sprečavanje trgovine ljudima i procesuiranje kaznenih djela. Budući da organizirani kriminal više nije moguće učinkovito suzbijati na nacionalnoj razini, potreban je zajednički odgovor na razini EU-a. Već su poduzeti prvi obećavajući koraci: donesena je direktiva o pranju novca i uspostavljen je Europol, europsko policijsko tijelo koje djeluje od 1998. (članak 88. UFEU-a). Suradnja u tom području uključuje i pospješivanje suradnje u sudskim postupcima i izvršavanju odluka, olakšavanje izručenja među državama članicama, uspostavu minimalnih pravila o sastavnim elementima kaznenih djela i kazni u području organiziranog kriminala, terorizma, trgovine ljudima i seksualnog iskorištavanja žena i djece, nezakonite trgovine drogom i oružjem, pranja novca i korupcije (članak 83. UFEU-a).

Jedno od najvažnijih postignuća u području pravosudne suradnje EU-a bilo je osnivanje *Eurojusta* u travnju 2003. (članak 85. UFEU-a). Eurojust, čije je sjedište u Haagu, tim je sudaca i tužitelja iz svih zemalja EU-a. On pomaže u koordinaciji istraga i kaznenog progona teških prekograničnih kaznenih djela. Vijeće može od Eurojusta osnovati Ured europskog javnog tužitelja u cilju suzbijanja kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije (članak 86. UFEU-a). Ostvaren je daljnji napredak u pogledu europskog uhiđenog naloga, koji od siječnja 2004. vrijedi u cijelom EU-u. Nalog se može izdati za svakoga tko je optužen za kazneno djelo za koje je minimalna kazna veća od godine dana zatvora. Europskim uhiđenim nalogom zamijenjeni su nekadašnji dugotrajni postupci izručenja.

Nadležnosti Europske unije

Ugovori o osnivanju Europske unije njezinim institucijama ne daju opću nadležnost za poduzimanje svih mjera koje su nužne za ostvarivanje ciljeva Ugovora, već se u svakom poglavlju utvrđuje opseg nadležnosti za djelovanje. Osnovno je načelo da EU i njegove institucije nemaju ovlasti odlučivati o svojoj pravnoj osnovi i nadležnostima; *načelo dodjeljivanja nadležnosti u određenom području* (članak 2. UFEU-a) i dalje se primjenjuje. Države članice odabrale su tu metodu kako bi mogle lakše pratiti i kontrolirati ustupanje svojih ovlasti.

Opseg pitanja obuhvaćenih dodjeljivanjem nadležnosti u određenom području razlikuje se ovisno o prirodi zadaća dodijeljenih EU-u. Nadležnosti

koje nisu prenesene na EU ostaju u isključivoj nadležnosti država članica. U Ugovoru o EU-u izričito je navedeno da pitanja nacionalne sigurnosti ostaju u isključivoj nadležnosti država članica.

Tu se, naravno, javlja pitanje razgraničenja nadležnosti EU-a i nadležnosti država članica. Ono se određuje na temelju tri kategorije nadležnosti:

- **isključiva nadležnost** EU-a (članak 3. UFEU-a) u područjima u kojima se može pretpostaviti da će mjera na razini EU-a biti učinkovitija od nekoordinirane mjere bilo koje države članice. Ta su područja jasno određena i obuhvaćaju carinsku uniju, uspostavu pravila tržišnog natjecanja nužnih za funkcioniranje unutarnjeg tržišta, monetarnu politiku država europodručja, zajedničku trgovinsku politiku i dijelove zajedničke ribarstvene politike. U tim područjima politike samo Unija može izrađivati i donositi pravno obvezujuće akte, a države članice to mogu činiti samostalno samo ako ih za to ovlasti Unija ili za potrebe provođenja akata Unije (članak 2. stavak 1. UFEU-a);
- **podijeljena nadležnost** između EU-a i država članica (članak 4. UFEU-a) u područjima u kojima će djelovanje na europskoj razini pridonijeti djelovanju država članica. Podijeljena nadležnost primjenjuje se u području pravila unutarnjeg tržišta, ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, poljoprivrede i ribarstva, okoliša, prometa i transeuropskih mreža, energetike te u području slobode, sigurnosti i pravde, zajedničke brige za sigurnost u pitanjima javnog zdravstva, u području istraživanja, tehnološkog razvoja i svemira te razvojne suradnje i humanitarne pomoći. U svim tim područjima Europska unija može prva izvršavati svoju nadležnost, ali samo u pitanjima koja su uređena relevantnim instrumentom Unije, a ne u cijelom području politike. Države članice svoju nadležnost izvršavaju u onoj mjeri u kojoj Unija ne izvrši svoju nadležnost ili odluči da će je prestati izvršavati (članak 2. stavak 2. UFEU-a). Potonja situacija nastaje kad relevantne institucije EU-a odluče ukinuti zakonodavni akt, posebno radi poštovanja načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Vijeće može, na inicijativu jedne ili više država članica, zatražiti od Komisije da podnese prijedloge za ukidanje zakonodavnog akta;
- **komplementarna nadležnost** (članak 6. UFEU-a): komplementarna nadležnost EU-a ograničena je na koordinaciju ili dopunjavanje djelovanja država članica; EU ne može usklađivati nacionalne zakone u predmetnim područjima (članak 2. stavak 5. UFEU-a). Prema tome,

za izradu zakona i dalje su nadležne države članice, koje pritom imaju znatnu slobodu djelovanja. Ta kategorija nadležnosti obuhvaća zaštitu i poboljšanje zdravlja ljudi, industriju, kulturu, turizam, obrazovanje, mlade, sport i strukovno obrazovanje, civilnu zaštitu i administrativnu suradnju. U području zapošljavanja i gospodarske politike države članice izričito utvrđuju potrebu za koordinacijom nacionalnih mjera unutar EU-a.

Povrh tih posebnih nadležnosti za djelovanje Ugovori Unije institucijama dodjeljuju i nadležnost djelovanja kad je to nužno za funkcioniranje jedinstvenog tržišta ili za osiguravanje nenarušenog tržišnog natjecanja (vidjeti članak 352. UFEU-a – dispozitivne ovlasti ili klauzula fleksibilnosti). No time se institucijama ne dodjeljuju opće nadležnosti koje bi im omogućile da izvršavaju zadaće koje nisu obuhvaćene ciljevima iz Ugovorâ, a institucije Unije ne mogu proširivati svoje nadležnosti na štetu nadležnosti država članica. Dosad su se mogućnosti koje donosi ta nadležnost u praksi često koristile jer se EU stalno suočavao s novim zadaćama koje nisu bile predviđene u trenutku sklapanja osnivačkih Ugovora i za koje joj u njima nisu dodijeljene odgovarajuće nadležnosti. Primjeri su zaštita okoliša i potrošača ili uspostava Europskog fonda za regionalni razvoj kao sredstva za smanjivanje razlika između razvijenih i slabije razvijenih regija EU-a. Sada se, međutim, za navedena područja dodjeljuje posebna nadležnost. Te su posebne odredbe značile da se praktična važnost dispozitivnih ovlasti znatno smanjila. Za izvršavanje tih nadležnosti potrebno je odobrenje Europskog parlamenta.

Naposljetku, postoje i nadležnosti za donošenje mjera nužnih za učinkovitu i smislenu provedbu nadležnosti koje su već izričito dodijeljene (*implicitne nadležnosti*). Te su nadležnosti poprimile posebnu važnost u području vanjskih odnosa. Omogućuju EU-u da preuzme obveze prema zemljama nečlanicama ili drugim međunarodnim organizacijama u područjima koja se nalaze na popisu zadaća povjerenih EU-u. Dobar primjer je presuda Suda u predmetu *Kramer*. Taj se predmet odnosio na nadležnost EU-a da surađuje s međunarodnim organizacijama u određivanju ribarskih kvota i da, prema potrebi, preuzme obveze o tom pitanju u skladu s međunarodnim pravom. Budući da u Ugovoru o EU-u o tome nije postojala posebna odredba, Sud je zaključio da nužna vanjska nadležnost EU-a proizlazi iz njegove unutarnje nadležnosti za ribarstvenu politiku u okviru zajedničke poljoprivredne politike.

EU se pri izvršavanju svojih nadležnosti vodi načelom supsidijarnosti, preuzetim iz rimokatoličke socijalne doktrine, koje je ugrađivanjem u Ugovor o EU-u dobilo gotovo ustavni status (članak 5. stavak 3. UEU-a). Ono ima dvije strane: *afirmativnu* tvrdnju da EU mora djelovati ondje gdje se ciljevi mogu bolje postići na razini Unije, čime se njezine ovlasti povećavaju, i *negativnu* tvrdnju da ne smije djelovati ako se ciljevi na zadovoljavajući način mogu postići pojedinačnim djelovanjem država članica, čime joj se ovlasti ograničavaju. To u praksi znači da sve institucije Unije, a posebno Komisija, uvijek moraju dokazivati da postoji stvarna potreba za zajedničkim pravilima i zajedničkim djelovanjem. Da parafraziramo *Montesquieu*a, kad nije nužno da EU poduzme neku mjeru, nužno je da ne poduzme nikakvu mjeru. Ako se pokaže potreba za pravilima Unije, sljedeće je pitanje koji bi trebao biti njihov intenzitet i oblik. Odgovor proizlazi iz *načela proporcionalnosti*, koje je utvrđeno u Ugovoru o EU-u u vezi s odredbama o nadležnosti (članak 5. stavak 4.). To znači da potrebu za posebnim pravnim instrumentom valja temeljito procijeniti kako bi se utvrdilo postoje li manje ograničavajuća sredstva za postizanje istog rezultata. Glavni je zaključak, koji se može općenito donijeti, da okvirni zakoni, minimalni standardi i uzajamno priznavanje postojećih standarda država članica uvijek trebaju imati prednost pred pretjerano detaljnim pravnim odredbama te da bi, kad god je to moguće, trebalo izbjegavati odredbe o usklađivanju.

Sada i nacionalni parlamenti mogu provjeravati usklađenost s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. U tu svrhu uveden je sustav ranog upozoravanja, koji nacionalnim parlamentima omogućuje da donesu obrazloženo mišljenje u roku od osam tjedana od podnošenja zakonodavnog prijedloga EU-a, u kojem navode zašto predmetni zakonodavni prijedlog ne ispunjava zahtjeve supsidijarnosti i proporcionalnosti. Ako to obrazloženo mišljenje podrži najmanje trećina glasova dodijeljenih nacionalnim parlamentima (pri čemu svaki nacionalni parlament ima dva glasa, a slučaju dvodomnog sustava jedan glas po domu), zakonodavni prijedlog mora ponovno preispitati institucija koja ga je podnijela (obično Komisija). Nakon tog preispitivanja prijedlog se može zadržati, izmijeniti ili povući. Odluči li zadržati nacrt, Europska komisija mora u obrazloženom mišljenju navesti zašto smatra da je nacrt u skladu s načelom supsidijarnosti. Obrazloženo mišljenje podnosi se zakonodavcu EU-a zajedno s obrazloženim mišljenjima nacionalnih parlamenata kako bi se mogli uzeti u obzir u zakonodavnom postupku. Ako zakonodavac EU-a većinom od 55 % članova Vijeća ili većinom glasova u Europskom parlamentu zaključi da zakonodavni prijedlog nije u skladu s načelom supsidijarnosti, on se dalje ne razmatra.

Institucije Europske unije

Članak 13. Ugovora o EU-u (institucionalni okvir)

1. Unija ima institucionalni okvir čiji je cilj promicati njezine vrijednosti, zalagati se za njezine ciljeve, služiti njezinim interesima, interesima njezinih građana i interesima država članica te osigurati koherentnost, učinkovitost i kontinuitet njezinih politika i djelovanja.

Institucije Unije su:

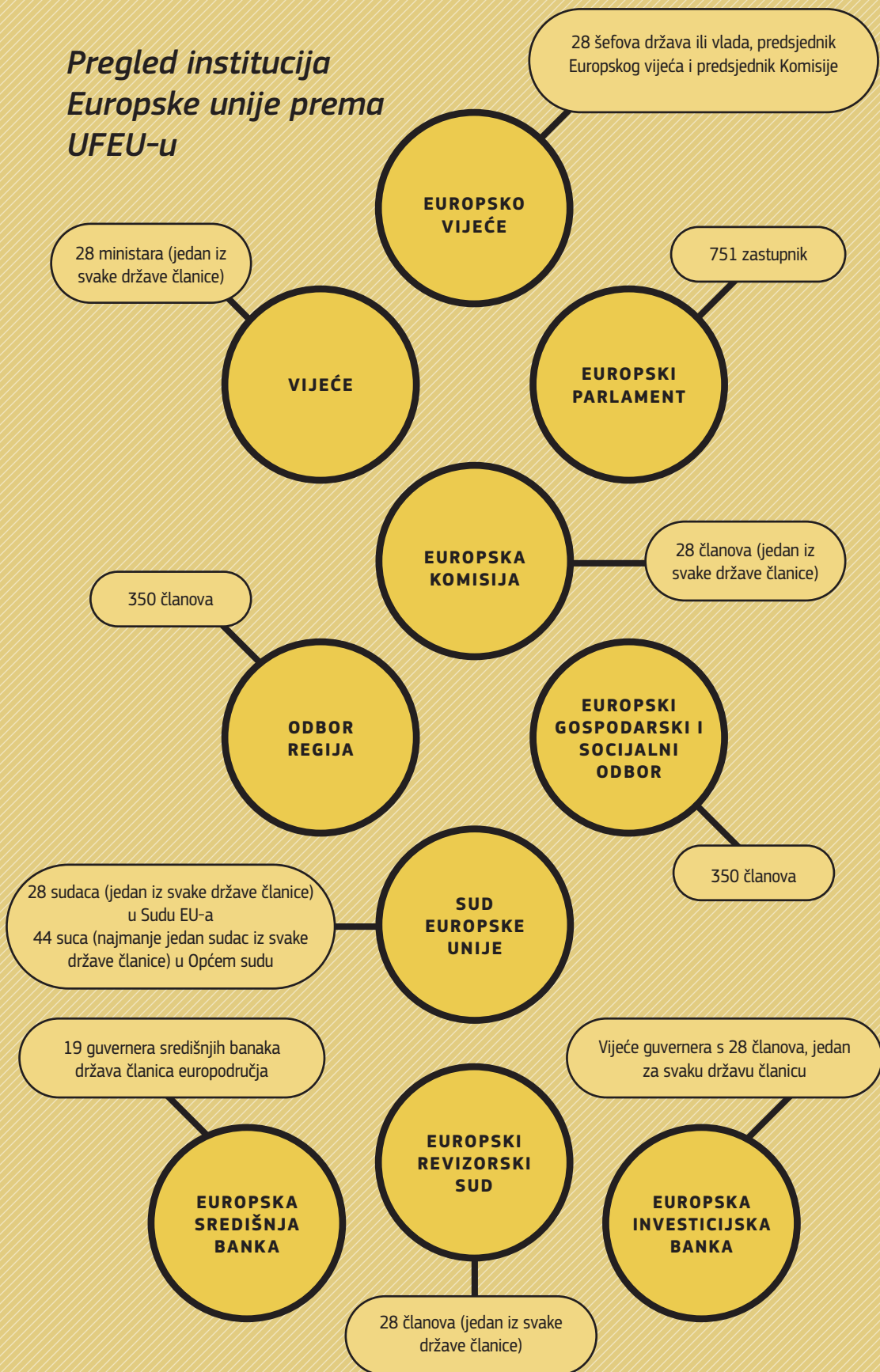
- Europski parlament,
- Europsko vijeće,
- Vijeće,
- Europska komisija (dalje u tekstu „Komisija”),
- Sud Europske unije,
- Europska središnja banka,
- Revizorski sud.

2. Svaka institucija djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima. Institucije međusobno održavaju odanu suradnju.

3. Odredbe koje se odnose na Europsku središnju banku i Revizorski sud te detaljne odredbe o ostalim institucijama određene su Ugovorom o funkcioniranju Europske unije.

4. Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji pomažu Gospodarski i socijalni odbor te Odbor regija, koji imaju savjetodavnu ulogu.

Pregled institucija Europske unije prema UFEU-u



Drugo pitanje koje se postavlja u vezi s uređenjem Europske unije pitanje je njezine organizacije. Koje su institucije Unije? Budući da Europska unija izvršava funkcije koje obično izvršavaju države, ima li ona vladu, parlament, upravna tijela i sudove kakve imaju i države članice? Provedba zadaća povjerenih EU-u i usmjeravanje postupka integracije namjerno se ne prepušta državama članicama ili međunarodnoj suradnji. Europska unija ima institucionalni sustav koji joj omogućuje da daje nove poticaje i ciljeve ujedinjenju Europe i da stvara pravnu stečevinu koja je ujednačena i obvezujuća za sve države članice u pitanjima u njegovoj nadležnosti.

Glavnu ulogu u institucionalnom sustavu Europske unije imaju njezine institucije – Europski parlament, Europsko vijeće, Vijeće, Europska komisija, Sud Europske unije, Europska središnja banka i Revizorski sud. Pomoćna tijela u institucionalnom sustavu EU-a su Europska investicijska banka, Europski gospodarski i socijalni odbor te Odbor regija.

Institucije

Europski parlament (članak 14. UEU-a)

Europski parlament predstavlja građane država članica EU-a. Nastao je stapanjem Zajedničke skupštine EZUČ-a, Skupštine EEZ-a i Skupštine Euratoma, koje su združene u „skupštinu” na temelju Konvencije o zajedničkim institucijama Europskih zajednica („prvi Ugovor o spajanju”) iz 1957. Naziv je službeno promijenjen u Europski parlament tek kad je Ugovor o EZ-u izmijenjen Ugovorom o Europskoj uniji (Ugovor iz Maastrichta), iako je tim korakom samo potvrđena već uvriježena uporaba koja datira iz 1958., kad je Skupština sama promijenila svoj naziv u „Europski parlament”.

Sastav i izbori

Sastav Europskog parlamenta grafički je prikazan u nastavku. Prikazano je stanje tijekom trenutačnog zakonodavnog razdoblja od 2014. do 2019.

ČLANOVI EUROPSKOG PARLAMENTA

PREDSJEDNIK

14 potpredsjednika

5 kvestora (savjetodavna uloga)

Predsjednik, potpredsjednici i kvestori (članovi Europskog parlamenta kojima su povjerene administrativne i financijske zadaće) čine Predsjedništvo, koje Parlament bira na mandat od dvije i pol godine. Konferencija predsjednika tijelo je sastavljeno od predsjednika Parlamenta i predsjednika klubova zastupnika. Odgovorna je za organizaciju rada Parlamenta te za odnose s drugim institucijama EU-a i institucijama izvan Unije.

PLENARNA SJEDNICA PARLAMENTA SA 751 ČLANOM

Država članica	Broj mjesta u Europskom parlamentu
Njemačka	96
Francuska	74
Italija	73
Ujedinjena Kraljevina	73
Španjolska	54
Poljska	51
Rumunjska	32
Nizozemska	26
Belgija	21
Češka	21
Grčka	21
Mađarska	21
Portugal	21
Švedska	20
Austrija	18
Bugarska	17
Danska	13
Slovačka	13
Finska	13
Irska	11
Hrvatska	11
Litva	11
Latvija	8
Slovenija	8
Estonija	6
Cipar	6
Luksemburg	6
Malta	6

Do 1979. zastupnici u Europskom parlamentu birani su iz članstva nacionalnih parlamenata, koji su ih delegirali u Europski parlament. Iako su *neposredni opći izbori za zastupnike Europskog parlamenta* u kojima sudjeluju stanovnici država članica predviđeni u samim Ugovorima, prvi neposredni izbori održani su tek u lipnju 1979. jer je nekoliko prethodnih inicijativa bilo bezuspješno. Izbori se sada održavaju svakih pet godina, što odgovara trajanju jednog „zakonodavnog razdoblja”. Nakon desetljeća uložених napora Aktom o izboru predstavnika Europskog parlamenta neposrednim općim izborima konačno je 1976. uveden ujednačeni izborni postupak, koji je zatim 2002. temeljito reformiran Aktom o neposrednim izborima. U skladu s tim aktom svaka država članica sama određuje svoj izborni postupak, ali mora primjenjivati ista osnovna demokratska pravila:

- neposredni opći izbori;
- proporcionalna zastupljenost;
- slobodno i tajno glasovanje;
- najmanja starosna dob (za pravo glasa u svim državama članicama je 18, osim u Austriji, gdje je dobna granica spuštена na 16);
- petogodišnji mandat s mogućnošću reizbora;
- nekompatibilnosti (zastupnici ne mogu istodobno obnašati dvije dužnosti, npr. dužnost suca, javnog tužitelja, ministra itd.; na njih se primjenjuju i zakoni njihove zemlje, što im može dodatno ograničiti mogućnost da obnašaju više funkcija ili dužnosti);
- datum izbora;
- ravnopravnost muškaraca i žena.

U nekim zemljama (Belgija, Luksemburg i Grčka) glasovanje je obvezno.

Nadalje, 2009. stupio je na snagu *jedinstveni statut zastupnika Europskog parlamenta*, koji donosi transparentne uvjete za rad i sadržava jasna pravila. Njime se uvodi i jednaka plaća za sve zastupnike Europskog parlamenta, koja se isplaćuje iz proračuna EU-a.

Sada kad se bira neposredno, Parlament ima demokratski legitimitet i može se reći da uistinu predstavlja građane EU-a. Međutim, puko postojanje neposredno izabranog Parlamenta ne ispunjava temeljni zahtjev demokratskog uređenja, a to je da svaka javna vlast mora potjecati iz naroda. To ne znači samo da postupak odlučivanja mora biti transparentan i da institucije koje donose odluke moraju biti reprezentativne; potreban je i parlamentarni nadzor te Parlament mora institucijama Unije koje sudjeluju u postupku odlučivanja dati legitimitet. I na tom je području posljednjih godina ostvaren velik napredak. Ne samo da su se prava Parlamenta stalno proširivala, već

je i Ugovorom iz Lisabona izričito utvrđena obveza da djelovanje Europske unije mora biti u skladu s načelom *predstavničke demokracije*. Posljedica toga je da su svi građani Unije izravno zastupljeni u Parlamentu i imaju pravo aktivno sudjelovati u demokratskom životu EU-a. Cilj je da se odluke na razini EU-a donose što transparentnije i što bliže građanima. Političke stranke na razini EU-a moraju pridonositi oblikovanju europskog identiteta i izražavati volju građana Unije. Ako trenutačni demokratski model EU-a ima kakav nedostatak, to je činjenica da Europski parlament, za razliku od pravih parlamenata u parlamentarnoj demokraciji, ne bira vladu koja mu je odgovorna.

Članak 10. UEU-a (predstavnička demokracija)

1. Funkcioniranje Unije temelji se na predstavničkoj demokraciji.
2. Građani su neposredno predstavljeni na razini Unije u Europskom parlamentu.

Države članice u Europskom vijeću predstavljaju njihovi šefovi država ili vlada, a u Vijeću ih predstavljaju njihove vlade, koje su i same demokratski odgovorne svojim parlamentima ili svojim građanima.
3. Svaki građanin ima pravo sudjelovati u demokratskom životu Unije. Odluke se donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima.
4. Političke stranke na europskoj razini pridonose stvaranju europske političke svijesti i izražavanju volje građana Unije.

No taj se nedostatak može jednostavno objasniti time što na razini EU-a jednostavno ne postoji vlada u uobičajenom smislu. Umjesto toga funkcije vlade predviđene u ugovorima Unije izvršavaju Vijeće i Europska komisija u skladu s određenim oblikom podjele odgovornosti. Usprkos tomu, Ugovorom iz Lisabona Parlamentu su povjerene opsežne ovlasti pri imenovanju članova Komisije, od imenovanja predsjednika Komisije na preporuku Europskog vijeća do glasovanja u Parlamentu kojim se potvrđuje kolegij povjerenika u punom sastavu („pravo imenovanja”). Međutim, Parlament nema takav utjecaj na sastav Vijeća, koje podliježe parlamentarnom nadzoru samo zato što svaki od njegovih članova, kao ministar pojedine države, odgovara nacionalnom parlamentu.

Uloga Europskog parlamenta u zakonodavnom postupku EU-a znatno se povećala. Podizanjem postupka suodlučivanja na razinu redovnog zakonodavnog postupka Europski parlament postao je „suzakonodavac” zajedno s Vijećem. U redovnom zakonodavnom postupku Parlament ne samo da u više čitanja može predlagati izmjene zakonodavstva nego, uz određena ograničenja, može osigurati njihovo prihvaćanje u Vijeću. Zakonodavstvo Unije ne može se donositi bez suglasnosti Vijeća i Europskog parlamenta.

Parlament je tradicionalno imao veliku ulogu u *proračunskom postupku*. Ugovorom iz Lisabona dodatno su proširene *proračunske ovlasti Europskog parlamenta* jer je propisano da Parlament mora odobriti višegodišnji financijski plan te su mu dodijeljene ovlasti suodlučivanja o svim rashodima.

Parlament ima *pravo davanja suglasnosti* za sve važne međunarodne sporazume u područjima u kojima se odluke donose suodlučivanjem i na ugovore o pristupanju sklopljene s novim državama članicama u kojima su propisani uvjeti pristupanja.

S vremenom su se i *nadzorne ovlasti* Europskog parlamenta znatno povećale. One se poglavito odnose na činjenicu da Komisija mora *odgovarati Parlamentu*, braniti svoje prijedloge pred njim i dostavljati mu godišnje izvješće o aktivnostima EU-a na raspravu. Parlament može dvotrećinskom većinom izglasati nepovjerenje Komisiji i tako je prisiliti da kao tijelo podnese ostavku (članak 234. UFEU-a). Parlamentu je dosad podneseno nekoliko takvih prijedloga, ali još nijedan nije podržala potrebna većina². Budući da u praksi Vijeće također odgovara na parlamentarna pitanja, Parlament ima priliku za izravnu političku raspravu s dvije najvažnije institucije.

Nadzorne ovlasti Parlamenta otad su se još više proširile. Sada ima ovlasti osnivati i posebne istražne odbore za istragu navodnih slučajeva kršenja prava Unije ili nepravilnosti u radu. Takav je odbor osnovan i u lipnju 2016. zbog otkrića tzv. *Panamskih dokumenata* o *offshore* poduzećima i njihovim tajnim vlasnicima. Njegova je zadaća istražiti moguće povrede prava Unije povezane s pranjem novca te utajom i izbjegavanjem plaćanja poreza. U Ugovorima je propisano i pravo svake fizičke ili pravne osobe da Parlamentu podnosi predstavke, koje potom obrađuje stalni Odbor za predstavke. Na posljetku, Parlament je iskoristio svoje ovlasti za imenovanje Ombudsmana, kojem se mogu uputiti pritužbe o nepravilnostima u radu institucija ili tijela

² Ostavka Santerove Komisije 1999. potaknuta je time što joj je Parlament odbio dati razrješnicu za financijsko upravljanje; podneseni prijedlog za izglasavanje nepovjerenja bio je neuspješan, iako je ishod bio tijesan.



Proljetni ugođaj oko zgrade Europskog parlamenta u Strasbourgu.

Unije, osim Suda EU-a. Ombudsman može provoditi istrage, a o tome mora obavijestiti predmetnu instituciju ili tijelo te Parlamentu podnijeti izvješće o rezultatu.

Sjedište

Sjedište Parlamenta je u Strasbourgu, u kojem se održava 12 mjesečnih plenarnih sjednica, uključujući sjednicu o proračunu. Dodatne plenarne sjednice održavaju se u Bruxellesu, u kojem se sastaju i odbori. No Glavno tajništvo Parlamenta nalazi se u Luxembourg. Odluka Vijeća o tim lokacijama potvrđena je 1992. u Protokolu br. 6 uz Ugovor iz Lisabona. Nepovoljna je posljedica te odluke to što zastupnici Europskog parlamenta te neki njegovi službenici i zaposlenici moraju putovati između Strasbourga, Bruxellesa i Luxembourga – što je vrlo skupo.

Europsko vijeće (članak 15. UEU-a)

Šefovi država ili vlada te predsjednici Komisije i Vijeća sastaju se u Europskom vijeću u Bruxellesu najmanje dvaput svakih šest mjeseci.

Sastav i zadaće

SASTAV EUROPSKOG VIJEĆA

Šefovi država ili vlada država članica

Predsjednik Europskog vijeća

Predsjednik Europske komisije

Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku

Zadaće

Definiranje općih političkih ciljeva i prioriteta EU-a

Ugovorom iz Lisabona uspostavljen je ured *predsjednika Europskog Vijeća*. Predsjednik Europskog vijeća, za razliku od dosadašnjeg predsjedništva, nema nacionalni nego *europski mandat*, koji traje dvije i pol godine. Osoba koja se imenuje predsjednikom mora biti iznimna osoba, a bira se kvalificiranom većinom glasova članova Europskog vijeća. Predsjednikov mandat može se obnoviti jedanput, a među njegovim su zadaćama priprema

i praćenje sjednica Europskog vijeća te zastupanje EU-a na međunarodnim sastancima na vrhu u području vanjske i sigurnosne politike.

Europsko vijeće nema zakonodavne funkcije. Njegova je zadaća uspostaviti opće političke smjernice za djelovanje EU-a. One su u obliku „zaključaka”, koji se donose konsenzusom i sadržavaju osnovne političke odluke ili upute i smjernice upućene Vijeću ili Europskoj komisiji. Europsko vijeće na taj je način usmjeravalo rad u području ekonomske i monetarne unije, europskog monetarnog sustava, neposrednih izbora za Parlament i niza pitanja povezanih s pristupanjem.

Vijeće (članak 16. UEU-a)

Sastav i predsjedništvo

Vijeće se sastoji od predsjednika vlada država članica. Svaka od 28 država članica šalje po jednog predstavnika. U pravilu, iako to nije nužno, to je resorni ministar ili pomoćnik ministra nadležan za pitanja o kojima se raspravlja. Važno je da predstavnici imaju ovlasti za djelovanje s obvezujućim učinkom za svoje vlade. Sama činjenica da vlade mogu biti zastupljene na različite načine znači da *nema stalnih članova Vijeća*, već se predstavnici koji sjede u Vijeću sastaju u deset različitih sastava, ovisno o temi o kojoj se raspravlja.

DESET SASTAVA VIJEĆA

Po jedan predstavnik vlade svake države članice na ministarskoj razini, pri čemu sastav varira ovisno o temi o kojoj se raspravlja.

Sastav kojim predsjedava Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku:

- Vanjski poslovi
-

Sastavi kojima predsjedava država članica koja predsjedava Vijećem:

- Opći poslovi
- Ekonomski i financijski poslovi
- Pravosuđe i unutarnji poslovi
- Zapošljavanje, socijalna politika, zdravstvo i pitanja potrošača
- Konkurentnost
- Promet, telekomunikacije i energetika
- Poljoprivreda i ribarstvo
- Okoliš
- Obrazovanje, mladi, kultura i sport

Vijeće za vanjske poslove bavi se djelovanjem EU-a u inozemstvu u skladu sa strateškim smjernicama Europskog vijeća i osigurava dosljednost i koherentnost djelovanja EU-a. *Vijeće za opće poslove* koordinira rad Vijeća u njegovim različitim sastavima i, zajedno s predsjednikom Europskog vijeća i Europske komisije, priprema sastanke Europskog vijeća. *Predsjedanje Vijećem* – osim „Vijeća za vanjske poslove”, kojim predsjedava Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku – naizmjenično preuzimaju države članice svakih šest mjeseci. O redoslijedu predsjedanja jednoglasno odlučuje Vijeće. Predsjedništvo se preuzima 1. siječnja i 1. srpnja svake godine (2016. Nizozemska i Slovačka; 2017. Malta i Estonija³; 2018. Bugarska i Austrija; 2019. Rumunjska i Finska; 2020. Hrvatska i Njemačka itd.). S obzirom na te prilično brze „smjene”, svako predsjedništvo svoje djelovanje temelji na programu rada dogovorenom sa sljedeća dva predsjedništva, koji vrijedi 18 mjeseci („timsko predsjedništvo”). Predsjedništvo je prije svega odgovorno za opću koordinaciju i usmjeravanje rada Vijeća i njegovih odbora. Ono je važno i u političkom smislu jer država članica koja predsjedava EU-om ima pojačanu ulogu na svjetskoj sceni, što i malim državama članicama daje priliku da stanu rame uz rame s „velikim igračima” i ostave trag u europskoj politici.

Rad Vijeća priprema povelik broj pripremnih tijela (odbori i radne skupine) sastavljenih od predstavnika država članica. Najvažnije je pripremno tijelo Odbor stalnih predstavnika (Coreper I i II), koji se u načelu sastaje najmanje jedanput na tjedan.

Vijeće podupire Glavno tajništvo sastavljeno od približno 2 800 dužnosnika, kojim upravlja Glavni tajnik kojeg imenuje Vijeće.

Sjedište Vijeća nalazi se u Bruxellesu.

3 Nakon referenduma o Brexitu Ujedinjena Kraljevina odrekla se predsjedanja Vijećem planiranog za drugu polovicu 2017.

Zadaće

Vijeće ima pet glavnih zadaća:

- Glavni je prioritet Vijeća *zakonodavstvo*, koje donosi zajedno s Parlamentom u redovitom zakonodavnom postupku.
- Vijeće je odgovorno i za koordinaciju *gospodarske politike* država članica.
- Ono razvija *zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku* na temelju smjernica koje je utvrdilo Europsko vijeće.
- Vijeće je odgovorno za *sklapanje sporazuma* između EU-a i zemalja nečlanica ili međunarodnih organizacija.
- Ono utvrđuje *proračun* na temelju preliminarne nacrtu Komisije, koji potom mora odobriti Parlament. Nadalje, Parlamentu daje preporuku o davanju razrješenice Komisiji u pogledu provedbe proračuna.

Osim toga, Vijeće imenuje članove Revizorskog suda, Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora te Odbora regija.

Pregovori i donošenje odluka u Vijeću

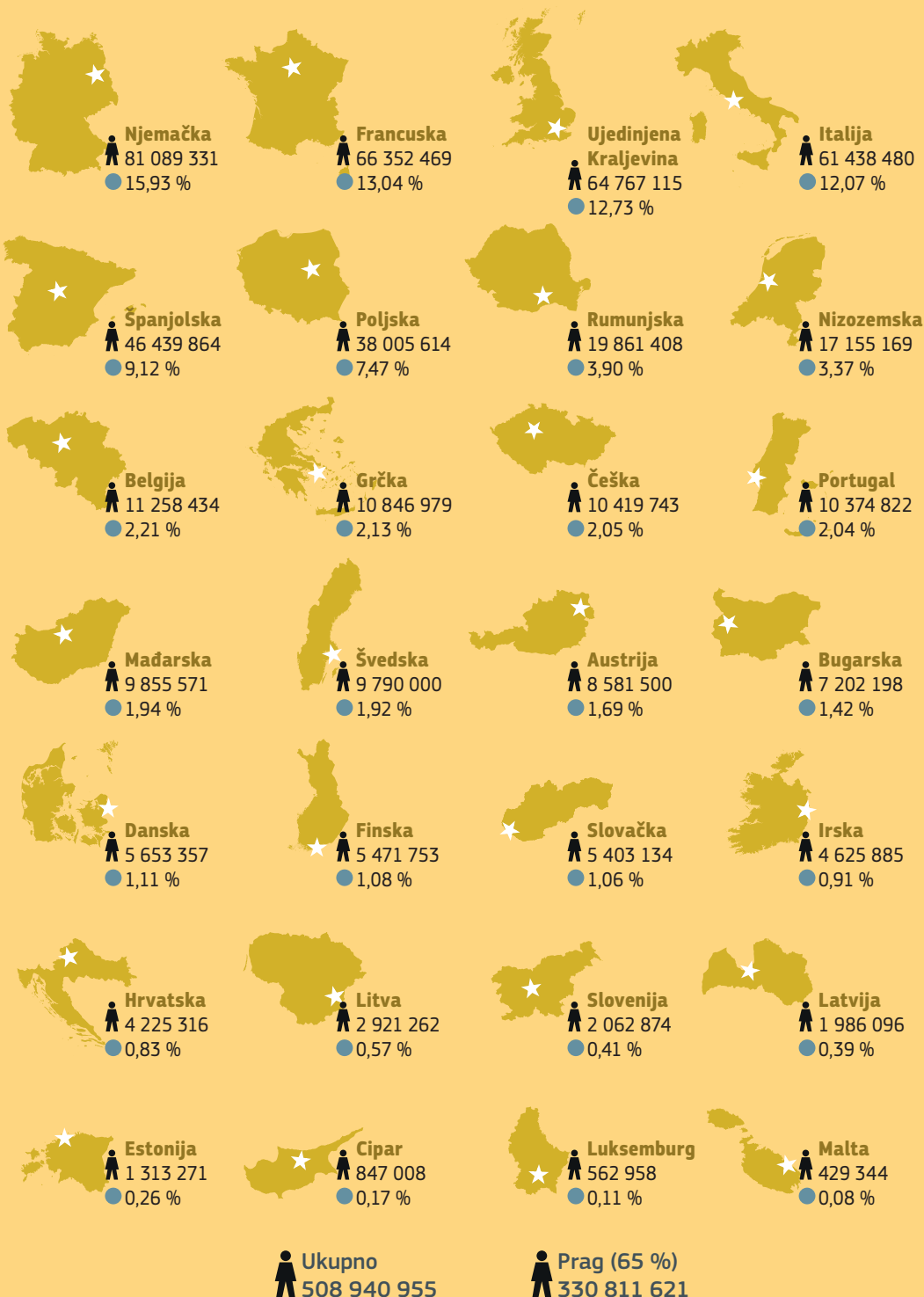
U Vijeću postoji ravnoteža između pojedinačnih interesa država članica i interesa Unije. Iako države članice u Vijeću prije svega brane vlastite interese, njegovi članovi istodobno moraju uzeti u obzir ciljeve i potrebe Unije u cjelini. Vijeće je institucija Unije, a ne međuvladina konferencija. Stoga se u odlukama Vijeća ne traži najmanji zajednički nazivnik među državama članicama, nego odgovarajuća ravnoteža između interesa Unije i država članica.

Vijeće raspravlja i odlučuje samo o dokumentima i nacrtima koji su dostupni na 24 službena jezika (bugarskom, češkom, danskom, engleskom, estonskom, finskom, francuskom, grčkom, hrvatskom, irskom, latvijskom, litavskom, mađarskom, malteškom, nizozemskom, njemačkom, poljskom, portugalskom, rumunjskom, slovačkom, slovenskom, španjolskom, švedskom i talijanskom). U hitnim slučajevima moguće je odstupiti od tog pravila jednoglasnim dogovorom. To vrijedi i za prijedloge izmjena koji se razmatraju tijekom sastanka.

U skladu s ugovorima EU-a, na glasovanje u Vijeću primjenjuje se *pravilo većine* – opće je pravilo da je dovoljna *kvalificirana većina* (članak 16. stavak 3. UEU-a). *Obična većina*, kad svaki član Vijeća ima jedan glas, primjenjuje

Podaci o stanovništvu na kojima se temelji broj glasova u Vijeću

 Stanovništvo (*)
 Udio u stanovništvu EU-a (%)



(*) Podaci o stanovništvu upotrijebljeni za 2016. u skladu s Prilogom III. Poslovnika Vijeća.



Federica Mogherini, visoka predstavница Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, Donald Tusk, predsjednik Europskog vijeća i Jean-Claude Juncker, predsjednik Europske komisije s Jensom Stoltenbergom, glavnim tajnikom NATO-a, na sastanku na vrhu NATO-a u Varšavi 8. i 9. srpnja 2016.

se samo u određenim područjima, posebno postupovnim pitanjima. (Obična većina za 28 država članica postiže se s 15 glasova).

U skladu sa sustavom *dvostruke većine*, kvalificirana se većina dostiže ako prijedlog Komisije podupre najmanje 55 % članova Vijeća iz najmanje 16 država članica koje zajedno imaju najmanje 65 % stanovništva EU-a (članak 16. stavak 4. UEU-a).

Kako bi se spriječilo da nekolicina mnogoljudnijih država članica blokira donošenje odluke, blokirajuća manjina mora uključivati najmanje četiri države članice koje imaju najmanje 35 % stanovništva EU-a. Sustav ima dopunski mehanizam: ako se ne postigne blokirajuća manjina, postupak odlučivanja može se obustaviti. U tom slučaju Vijeće ne glasuje, nego nastavlja s pregovorima u razumnom razdoblju ako to zatraže članice Vijeća koje čine najmanje 75 % stanovništva ili najmanje 75 % država članica potrebnih za blokirajuću manjinu.

Za donošenje odluka u posebno osjetljivim političkim područjima u Ugovorima je propisana *jednoglasnost*. No donošenje odluke ne može se blokirati suzdržavanjem. Jednoglasno se još uvijek donose odluke u području poreza, socijalne sigurnosti i socijalne zaštite radnika, kojima se utvrđuje je li država članica povrijedila ustavna načela i odluke kojima se utvrđuju načela za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku i njezinu provedbu, ili određene odluke u području policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.

Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (članak 18. UEU-a)

Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku nije postao ministrom vanjskih poslova EU-a, kako je planirano u ustavnom projektu. Ipak, njegova je uloga u institucionalnom ustrojstvu znatno ojačana i proširena. Visoki predstavnik ima ulogu u Vijeću, gdje je kao predsjednik Vijeća zadužen za vanjske poslove, i u Komisiji, gdje obavlja dužnost potpredsjednika zaduženog za vanjske poslove. Visokog predstavnika imenuje Europsko vijeće kvalificiranom većinom, uz suglasnost predsjednika Komisije. Pomaže mu Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD), uspostavljena 2011. spajanjem odjela za vanjsku politiku Komisije i Vijeća te dovođenjem diplomata iz nacionalnih diplomatskih službi.

Europska komisija (članak 17. UEU-a)

SASTAV

28 članova

jesu

predsjednik

prvi potpredsjednik

Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku

5 dodatnih potpredsjednika

20 povjerenika

Zadaće

Predlaganje
zakonodavstva
Unije

Nadziranje poštovanja
i pravilne primjene
zakonodavstva Unije

Primjena i provedba
zakonodavstva
Unije

Predstavljanje EU-a
u međunarodnim
organizacijama

Sastav

Europska komisija sastoji se od 28 članova, po jednog iz svake države članice, odnosno u Komisiji trenutačno radi 28 povjerenika (s različitim funkcijama) (članak 17. stavak 4. UEU-a). U skladu s odlukom Europskog vijeća nije aktivirana odredba članka 17. stavka 5. UEU-a o smanjenju veličine Komisije na dvije trećine broja država članica od 1. studenoga 2011.

Na čelu Komisije nalazi se predsjednik, koji u njoj ima važnu ulogu. Predsjednik više nije samo „prvi među jednakima”, nego ima istaknut položaj jer utvrđuje smjernice za rad Komisije i odlučuje o njezinu unutarnjem ustroju (članak 17. stavak 6. točke (a) i (b) UEU-a). Predsjednik stoga ima ovlasti za davanje smjernica i za ustrojstveni nadzor. U skladu s tim ovlastima odgovoran je osigurati dosljednost i učinkovitost djelovanja Komisije u skladu s načelom kolegijalnosti, koje je posebno vidljivo iz toga što odluke donosi kolegij (članak 250. stavak 1. UFEU-a). On strukturira i raspoređuje odgovornosti Komisije i dodjeljuje ih njezinim članovima te ih tijekom mandata može i preraspodijeliti (članak 248. UFEU-a). Predsjednik imenuje prvog potpredsjednika i ostale potpredsjednike, osim Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, koji je po službenoj dužnosti potpredsjednik Komisije. Nadalje, izričito je predviđeno da član Komisije mora podnijeti ostavku ako predsjednik to zatraži (članak 17. stavak 6. drugi

podstavak UEU-a). Naposljetku, istaknuti položaj predsjednika odražava se i u njegovu pravu da bude saslušan pri izboru ostalih članova Komisije te u njegovu članstvu u Europskom vijeću.

Povjerenici pod vodstvom potpredsjednika čine projektne timove, od kojih se svaki bavi jednim od sljedećih prioritetnih područja: 1. otporna energetska unija s naprednom klimatskom politikom; 2. radna mjesta, rast, ulaganja i konkurentnost; 3. jedinstveno digitalno tržište; 4. euro i socijalni dijalog; 5. proračun i ljudski resursi.

Potpredsjednici djeluju u ime predsjednika kao njegovi predstavnici. Oni usmjeravaju i koordiniraju rad nekoliko povjerenika u području za koje su nadležni. Prvi potpredsjednik ima posebnu ulogu kao predsjednikova desna ruka, a povjerene su mu horizontalne zadaće poput programa za bolju regulativu, međunarodnih odnosa, vladavine prava i Povelje o temeljnim pravima. O prijedlogu Komisije ne raspravlja se ako ga prvi potpredsjednik ne potvrdi kao nužnu mjeru.

Predsjednik i članovi Komisije imenuju se na mandat od pet godina primjenom *postupka imenovanja*, čija su pravila izmijenjena Ugovorom iz Lisabona u članku 17. stavku 6. UEU-a. Postupak se sastoji od nekoliko faza. Najprije se imenuje predsjednik, a zatim se biraju osobe koje će se imenovati članovima Komisije. U trećem koraku službeno se imenuju predsjednik Komisije, Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i ostali članovi Komisije.

Nakon odgovarajućeg savjetovanja, Europsko vijeće, djelujući kvalificiranom većinom, predlaže Europskom parlamentu kandidata za predsjednika Komisije. Pri izboru kandidata za predsjednika moraju se uzeti u obzir rezultati izbora za Europski parlament. Tim novim zahtjevom nastoji se povećati politizacija Komisije. To u konačnici znači da političke skupine koje imaju većinu u Parlamentu imaju znatnu težinu pri imenovanju predsjednika.

Za imenovanje Jean-Claudea Junckera Parlament je čak prisilio Vijeće da mu predloži kandidata kojeg je predložila većinska politička skupina u Parlamentu (EPP). U tu svrhu Parlament je primijenio pravilo da, ako Parlament odbije kandidata za predsjednika, Vijeće, glasujući kvalificiranom većinom, mora u roku od mjesec dana od odluke Parlamenta predložiti novog kandidata, koji se imenuje u skladu s istim postupkom. Time se dodaje znatna vrijednost imenovanju glavnih kandidata stranaka za parlamentarne izbore i građani postaju svjesniji važnosti sudjelovanja u izborima za Parlament

jer im njihov glas daje mogućnost da izravno utječu na izbor predsjednika Komisije. Parlament bira predloženog kandidata većinom glasova svojih članova.

Nakon izbora predsjednika Vijeće „konsenzusom” donosi (članak 15. stavak 4. UEU-a) popis drugih osoba koje planira imenovati članovima Komisije, a koji se sastavlja u skladu s prijedlozima država članica. Kandidate bi trebalo birati na temelju njihove opće kvalificiranosti i opredijeljenosti za Europu te bi trebali potpuno neovisno izvršavati svoje dužnosti. Za imenovanje Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku dostatna je kvalificirana većina u Vijeću (članak 18. stavak 1. UEU-a). Vijeće i izabrani predsjednik Komisije moraju postići dogovor o kandidatima. Za imenovanje Visokog predstavnika potrebna je čak i izričita suglasnost imenovanog predsjednika Komisije. Ostali članovi Komisije ne mogu se imenovati ako izabrani predsjednik uloži veto.

Nakon izbora predsjednika i imenovanja Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku te ostalih članova Komisije, kolegij povjerenika mora odobriti Parlament. No prije toga imenovani povjerenici moraju tijekom saslušanja odgovoriti na pitanja zastupnika. Pitanja se u pravilu odnose na teme obuhvaćene predviđenim područjem primjene odgovornosti te na osobne stavove o budućnosti EU-a. Nakon odobrenja Parlamenta, za koje je dovoljna obična većina, Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom, imenuje predsjednika i ostale članove Komisije. Komisija preuzima svoje dužnosti odmah nakon imenovanja njezinih članova.

Sjedište je Europske komisije u Bruxellesu.

Zadaće

Komisija je prije svega *pokretačka snaga politike Unije*. Od nje kreće svako djelovanje Unije jer Komisija Vijeću mora podnositi prijedloge i nacрте zakonodavstva Unije (tzv. *pravo inicijative* Komisije). Komisija ne može sama birati svoje aktivnosti, nego mora djelovati kad to zahtijevaju interesi Unije. Vijeće (članak 241. UFEU-a), Europski parlament (članak 225. UFEU-a) i skupina građana EU-a koja djeluje u okviru građanske inicijative (članak 11. stavak 4. UEU-a) također mogu od Komisije zatražiti da sastavi prijedlog. Komisija ima primarne ovlasti predlagati zakonodavstvo u određenim područjima



Jean-Claude Juncker, predsjednik
Europske komisije, tijekom Govora
o stanju Unije 14. rujna 2016.
u Europskom parlamentu. U pozadini
su Frans Timmermans, prvi
potpredsjednik, Federica Mogherini,
potpredsjednica i visoka predstavnica
Unije za vanjske poslove i sigurnosnu
politiku, te drugi članovi Europske
komisije.

(kao što su proračun EU-a, strukturni fondovi, suzbijanje porezne diskriminacije, financiranje i zaštitne odredbe). Međutim, znatno su šire *ovlasti za provedbu pravila Unije* koje su na Komisiju prenijeli Vijeće i Parlament (članak 290. UFEU-a).

Komisija je i „*čuvarica prava Unije*”. Ona nadzire primjenu i provedbu primarnog i sekundarnog zakonodavstva Unije u državama članicama. U slučaju povrede prava Unije pokreće postupke zbog povrede (članak 258. UFEU-a) i prema potrebi predmet upućuje Sudu EU-a. Komisija intervenira i ako pravna ili fizička osoba prekrši pravo Unije, pogotovo europsko pravo tržišnog natjecanja, i izriče stroge kazne. Proteklih nekoliko godina velik dio rada Komisije usmjeren je na sprečavanje zlouporabe pravila Unije.

S ulogom čuvarice usko je povezana i zadaća *zastupanja interesa Unije*. Komisija u načelu ne smije djelovati ni u čijem interesu osim u interesu Unije. Tijekom pregovora u Vijeću, koji su često zahtjevni, mora stalno nastojati osigurati da interesi Unije prevladaju i tražiti kompromisna rješenja kojima se uzima u obzir taj interes. Ona pritom ima ulogu posrednika među državama članicama, za koju je, zbog svoje neutralnosti, posebno primjerena i kvalificirana.

I konačno, Komisija je, iako u ograničenoj mjeri, *izvršno tijelo*. To se posebno odnosi na područje prava tržišnog natjecanja, u kojem Komisija djeluje kao obično upravno tijelo, provjerava činjenice, izdaje odobrenja ili određuje zabrane te prema potrebi izriče kazne. Ovlaсти Komisije u pogledu strukturnih fondova i proračuna EU-a također su dalekosežne. Države članice u pravilu moraju same osigurati da se u pojedinačnim slučajevima primjenjuju pravila Unije. Prednost je tog rješenja odabranog u Ugovorima Unije da se građanima još uvijek „strana” realnost europskog sustava približava kroz način funkcioniranja i u obliku koji im je poznat iz njihovih nacionalnih sustava.

ADMINISTRATIVNA STRUKTURA EUROPSKE KOMISIJE

Komisija
(28 članova) [Kabineti]
Glavno tajništvo
Pravna služba
Služba glasnogovornika

Glavne uprave:	Uredi
- Poljoprivreda i ruralni razvoj (AGRI) - Proračun (BUDG) - Klimatska politika (CLIMA) - Komunikacije (COMM) - Komunikacijske mreže, sadržaji i tehnologije (CNECT) - Tržišno natjecanje (COMP) - Gospodarski i financijski poslovi (ECFIN) - Obrazovanje, mladi, sport i kultura (EAC) - Zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (EMPL) - Energetika (ENER) - Okoliš (ENV) - Eurostat (ESTAT) - Financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala (FISMA) - Zdravlje i sigurnost hrane (SANTE) - Ljudski resursi i sigurnost (HR) - Humanitarna pomoć i civilna zaštita (ECHO) - Informatika (DIGIT) - Unutarnje tržište, industrija, poduzetništvo i MSP-ovi (GROW) - Međunarodna suradnja i razvoj (DEVCO) - Usmeno prevođenje (SCIC) - Zajednički istraživački centar (JRC) - Pravosuđe i zaštita potrošača (JUST) - Pomorstvo i ribarstvo (MARE) - Migracije i unutarnji poslovi (HOME) - Mobilnost i promet (MOVE) - Europska politika susjedstva i pregovori o proširenju (NEAR) - Regionalna i urbana politika (REGIO) - Istraživanje i inovacije (RTD) - Glavno tajništvo (SG) - Služba za instrumente vanjske politike (FPI) - Oporezivanje i carinska unija (TAXUD) - Trgovina (TRADE) - Pismeno prevođenje (DGT)	- Ured za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO) - Ured za publikacije (OP) - Službenik za zaštitu podataka Komisije (DPO) - Služba za potporu strukturnim reformama (SRSS) - Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) - Europski ured za odabir osoblja (EPSO) - Europski centar za političke strategije (EPSC) - Ured za infrastrukturu i logistiku (Bruxelles, Luxembourg), (OIB, OIL) - Povijesni arhivi - Služba za unutarnju reviziju (IAS) - Pravna služba (SJ) - Središnja knjižnica



Sjednica Velikog vijeća Suda

Sud Europske unije (članak 19. UEU-a)

Svaki sustav može dugoročno opstati samo ako njegova pravila nadzire neovisno tijelo. K tome se u uniji država zajednička pravila, ako su pod nadzorom nacionalnih sudova, u svakoj državi tumače i primjenjuju drukčije. Na taj način bila bi ugrožena ujednačena primjena prava Unije u svim državama članicama. Zbog toga je već 1952., čim je stvorena prva Zajednica (EZUČ), osnovan Sud Zajednice, koji je 1957. postao pravosudno tijelo i za druge dvije Zajednice (E(E)Z i Euratom), a danas je pravosudno tijelo Europske unije.

Pravosudni posao sada na *dvije razine* obavljaju:

- Sud kao najviša instanca pravnog poretka Unije (članak 253. UFEU-a) i
- Opći sud (članak 254. UFEU-a).

Kako bi rasteretilo Sud i poboljšalo pravnu zaštitu u EU-u, Vijeće EU-a pridružilo je 2004. Općem sudu specijalizirani službenički sud (vidjeti članak 257. UFEU-a). No 2015. je zakonodavstvom Unije propisano da će se broj sudaca Općeg suda povećati na 56 te da će se na njega prenijeti nadležnost Službeničkog suda. Službenički sud ukinut je 1. rujna 2016.

SUD

Sastav

**28 sudaca i
11 nezavisnih odvjetnika**
koje sporazumno imenuju
vlade država članica
na mandat od šest godina

Vrste postupaka

Tužba zbog povrede obveze iz Ugovorâ: Komisija protiv države članice (članak 258. UFEU-a); država članica protiv države članice (članak 259. UFEU-a)

Tužba za poništenje i tužba zbog propusta koju je podnijela institucija Unije ili država članica (protiv EU-a i/ili Vijeća) zbog nezakonitog akta ili propusta (članci 263. i 265. UFEU-a)

Predmeti koje upućuju nacionalni sudovi radi donošenja **odluke o prethodnom pitanju** za pojašnjenje tumačenja i valjanosti prava Unije (članak 267. UFEU-a)

Žalbe protiv odluka Općeg suda (članak 256. UFEU-a).

Sud Europske unije najviše je pravosudno tijelo u području prava Unije. Njegova je općenita zadaća da „osigurava poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ”,

Taj općenit opis nadležnosti obuhvaća tri glavna područja:

- nadzor primjene prava Unije, u pogledu postupanja institucija EU-a pri provedbi odredaba Ugovora i u pogledu toga ispunjavaju li države članice i pojedinci obveze koje proizlaze iz prava Unije;
- tumačenje prava Unije;
- daljnje oblikovanje prava Unije.

Aktivnosti Suda pri izvršavanju tih zadaća uključuju pravno savjetovanje i donošenje presuda. *Pravni savjeti* pružaju se u obliku obvezujućih mišljenja o sporazumima koje EU želi sklopiti sa zemljama nečlanicama ili s međunarodnim organizacijama. No mnogo je važnija njegova funkcija *pravosudnog tijela*. Pri izvršavanju te funkcije Sud preuzima predmete koji bi u državama članicama, ovisno o njihovim pravnim sustavima, bili dodijeljeni različitim vrstama sudova. On djeluje kao *ustavni sud* kad rješava sporove između institucija Unije ili kad preispituje zakonitost zakonodavnih akata; kao *upravni sud* kad preispituje upravne akte Komisije ili nacionalnih tijela koja primjenjuju zakonodavstvo Unije; kao *radni sud ili industrijski sud* kad se bavi pitanjima slobode kretanja, socijalne sigurnosti ili jednakih mogućnosti; kao *fiskalni sud* kad se bavi pitanjima valjanosti i tumačenja direktiva u području poreznog i carinskog prava; kao *građanski sud* kad rješava zahtjeve za naknadu štete ili tumači odredbe o izvršenju presuda u građanskim i trgovačkim stvarima.

Opći sud

Broj predmeta upućenih Općem sudu stalno se povećavao i nastaviti će rasti zbog velike vjerojatnosti da će doći do novih sporova zbog brojnih direktiva donesenih u kontekstu jedinstvenog tržišta i prenesenih u nacionalno pravo država članica. Već ima naznaka da su Ugovorom o Europskoj uniji otvorena nova pitanja koja će u konačnici morati riješiti Sud. Zato je 1998. radi rastećenja Suda uspostavljen Opći sud.

OPĆI SUD

Sastav

Trenutačno 44 suca

Svaka država članica mora predložiti najmanje jednog suca koje sporazumno imenuju vlade država članica na mandat od šest godina.

Vrste postupaka

Tužbe za poništenje i tužbe zbog propusta koje podnose fizičke i pravne osobe zbog nezakonitosti ili nepostojanja pravnih akata Unije; tužbe država članica protiv Komisije i/ili Vijeća u području državnih potpora, mjera trgovinske zaštite (antidampinga) i provedbenih ovlasti (članci 263. i 265. UFEU-a)

Tužbe za naknadu štete na temelju ugovorne i izvanugovorne odgovornosti (članak 268. i članak 340. stavci 1. i 2. UFEU-a)

Opći sud nije nova institucija Unije, nego sastavni dio Suda Europske unije. No u ustrojstvenom smislu on je ipak autonomno tijelo, organizacijski odvojeno od Suda. Ima vlastito tajništvo i poslovnik. Predmeti koje rješava Opći sud označavaju se oznakom „T” (= engl. *Tribunal*) (npr. T-1/99), a oni koji se upućuju Sudu označavaju se oznakom „C” (= engl. *Court*) (npr. C-1/99).

Opći sud u početku je bio odgovoran samo za ograničen broj predmeta, a sad ima sljedeće zadaće:

- kao prvostupanjski sud, odnosno pod pravnim nadzorom Suda, Opći sud može donositi presude u tužbama za poništenje i tužbama zbog propusta koje podnose fizičke i pravne osobe protiv tijela Unije, u tužbama koje podnose države članice protiv Komisije i/ili Vijeća u području državnih potpora, antidampinga i provedbenih ovlasti, o arbitražnoj klauzuli sadržanoj u ugovoru koji je sklopio EU ili je sklopljen u njegovo ime i u tužbama za naknadu štete podnesenima protiv EU-a.
- Planira se da se na Opći sud prenese i nadležnost za postupak donošenja prethodne odluke u određenim područjima, no ta mogućnost još nije iskorištena.

Europska središnja banka (članci 129. i 130. UFEU-a)

Europska središnja banka (ESB) sa sjedištem u Frankfurtu na Majni *središte je ekonomske i monetarne unije*. Njezina je zadaća održavati stabilnost europske valute, eura, i nadzirati količinu novca u optjecaju (članak 128. UFEU-a).

Kako bi mogao izvršavati tu zadaću, ESB-u je neovisnost zajamčena brojnim pravnim odredbama. Pri izvršavanju ovlasti i obavljanju zadaća i dužnosti ni ESB ni nacionalne središnje banke ne smiju primati napatke od institucija Unije, vlada država članica ni bilo kojeg drugog tijela. Institucije EU-a i vlade država članica ne smiju pokušavati utjecati na ESB (članak 130. UFEU-a).

Europski sustav središnjih banaka (ESSB) sastavljen je od ESB-a i od središnjih banaka država članica (članak 129. UFEU-a). Njegova je zadaća utvrđivanje i provođenje monetarne politike Unije te ima isključivo pravo odobravati izdavanje novčanica i kovanica u Uniji. Upravlja i službenim deviznim pričuvmama država članica te osigurava nesmetano funkcioniranje platnih sustava (članak 127. stavak 2. UFEU-a).

Revizorski sud (članci 285. i 286. UFEU-a)

Revizorski sud uspostavljen je 22. srpnja 1975., a s radom je počeo u Luxembourg u listopadu 1977. Otada je napredovao do institucije Unije (članak 13. UEU-a). Sastoji se od 28 članova, što odgovara trenutačnom broju država članica. Članove na šest godina imenuje Vijeće, koje kvalificiranom većinom i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom odobrava popis članova sastavljen u skladu s prijedlozima država članica (članak 286. stavak 2. UFEU-a). Oni iz vlastitih redova biraju predsjednika Revizorskog suda na razdoblje od tri godine. Predsjednik može biti ponovno izabran.

Zadaća je Revizorskog suda ispitati jesu li svi prihodi zaprimljeni i svi rashodi nastali na zakonit i pravilan način te je li se dobro upravljalo financijama. Njegovo je glavno oružje činjenica da *može objaviti svoje nalaze*. Rezultati njegovih istraga sažimaju se na kraju svake financijske godine u godišnjem izvješću, koje se objavljuje u *Službenom listu Europske unije* i na taj se način daje na uvid javnosti. Može u bilo koje vrijeme sastavljati i tematska izvješća o posebnim područjima financijskog upravljanja, koja se također objavljuju u *Službenom listu*.

Savjetodavna tijela

Europski gospodarski i socijalni odbor (članak 301. UFEU-a)

Svrha je Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora osigurati zastupljenost različitih gospodarskih i socijalnih skupina (posebno poslodavaca i zaposlenika, poljoprivrednika, prijevoznika, poduzetnika, obrtnika, slobodnih zanimanja i direktora malih i srednjih poduzeća) u nekoj od institucija EU-a. On služi i kao forum za potrošače, skupine za zaštitu okoliša i udruge.

EGSO ima 350 članova (savjetnika) iz redova najreprezentativnijih organizacija svih država članica. Članove na pet godina imenuje Vijeće, koje donosi popis članova sastavljen u skladu s prijedlozima svake države članice.

Mjesta se dodjeljuju na sljedeći način:

Broj članova Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora i Odbora regija	
Njemačka, Francuska, Italija, Ujedinjena Kraljevina	24
Poljska, Španjolska	21
Rumunjska	15
Belgija, Bugarska, Grčka, Nizozemska, Austrija, Portugal, Švedska, Češka, Mađarska	12
Danska, Finska, Irska, Hrvatska, Litva, Slovačka	9
Latvija, Slovenija	7
Estonija	6
Luksemburg, Malta, Cipar	5

Članovi su podijeljeni u tri skupine (poslodavci, zaposlenici i druge stranke koje predstavljaju civilno društvo). Mišljenja koja se donose na plenarnim sjednicama sastavljaju „studijske skupine.” EGSO blisko surađuje i s odborima Europskog parlamenta.

Savjetovanje s EGSO-om u zakonodavnom postupku u određenim je okolnostima obvezno. On izdaje mišljenja i na vlastitu inicijativu. Ta mišljenja predstavljaju sintezu ponekad vrlo različitih stajališta te su iznimno korisna

za Komisiju i Vijeće jer pokazuju koje bi promjene željele vidjeti skupine na koje prijedlog izravno utječe.

Odbor regija (članak 305. UFEU-a)

Ugovorom o Europskoj uniji (Ugovor iz Maastrichta) uspostavljeno je novo savjetodavno tijelo uz EGSO: Odbor regija (OR). Kao ni Gospodarski i socijalni odbor, ni on nije institucija u užem smislu jer ima samo *savjetodavnu* funkciju. Njegova zadaća nije donositi pravno obvezujuće odluke kao što to čine punopravne institucije EU-a (Vijeće, Europska komisija, Europski parlament, Sud Europske unije, Revizorski sud, Europska središnja banka).

Kao i EGSO, Odbor regija sastoji se od 350 članova. Njegovi članovi predstavnici su regionalnih i lokalnih tijela država članica te moraju imati mandat tijela koja predstavljaju, zasnovan na izborima, ili im moraju biti politički odgovorni.

Niz je područja u kojima se *Vijeće EU-a ili Komisija* moraju *savjetovati* s Odborom regija („obvezno savjetovanje”): obrazovanje, kultura, zdravstvo, transeuropske mreže, prometna, telekomunikacijska i energetska infrastruktura, ekonomska i socijalna kohezija, politika zapošljavanja i socijalno zakonodavstvo. Vijeće se s Odborom regija redovito i bez pravne obveze *savjetuje* o mnogim nacrtima zakonodavnih akata („neobvezno savjetovanje”).

Europska investicijska banka (članak 308. UFEU-a)

Za financiranje „ravnomyernog i trajnog razvoja” EU-a, Unija ima na raspolaganju Europsku investicijsku banku sa sjedištem u Luxembourg. EIB osigurava zajmove i jamstva u svim gospodarskim sektorima, posebno za promicanje razvoja slabije razvijenih regija, modernizaciju ili pretvorbu poduzeća ili stvaranje novih radnih mjesta te za pomoć projektima od zajedničkog interesa za više država članica.



PRAVNI POREDAK EUROPSKE UNIJE

Prethodno opisano uređenje Europske unije, posebice temeljne vrijednosti koje utjelovljuje, na prvi su pogled vrlo apstraktni i moraju se pojasniti pravom Unije. Na taj način EU poprima pravnu stvarnost u dva smisla: on je tvorevina prava i unija utemeljena na pravu.

Europska unija kao tvorevina prava i unija utemeljena na pravu

Ono što je posve novo u vezi s Europskom unijom i što je razlikuje od ranijih pokušaja ujedinjavanja Europe jest činjenica da ona ne funkcionira primjenom sile ili podčinjavanjem, već jednostavno primjenom prava. Samo jedinstvo utemeljeno na slobodnoj odluci može opstati: jedinstvo koje počiva na temeljnim vrijednostima, kao što su sloboda i jednakost, te koje je zaštićeno i ostvareno pravom. Na tome se zasnivaju Ugovori kojima je stvorena Europska unija.

Međutim, EU nije samo tvorevina prava, nego i svoje ciljeve ostvaruje isključivo putem prava. On je unija *utemeljena* na pravu. Zajednički gospodarski i društveni život stanovnika država članica ne uređuje se pod prijetnjom sile, nego pravom Unije. To je temelj institucionalnog sustava. On propisuje postupak donošenja odluka institucija Unije i uređuje njihov međusobni odnos. Institucijama osigurava sredstva – u obliku uredaba, direktiva i odluka – za donošenje pravnih akata koji su obvezujući za države članice i njihove građane. Stoga je Unija usmjerena i na same pojedince. Njezin pravni poredak sve više izravno utječe na njihovu svakodnevicu. Daje im prava i nameće obveze tako da, kao građani i svoje države i Unije, podliježu hijerarhiji pravnih poredaka, što je fenomen poznat iz federalnih ustava. Kao i svaki drugi pravni poredak, poredak EU-a osigurava nezavisan sustav pravne zaštite u svrhu primjene i provedbe prava Unije. U pravu Unije definiran je i odnos između EU-a i država članica. Države članice moraju poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale ispunjenje obveza koje proizlaze iz Ugovorâ ili su rezultat djelovanja institucija Unije. One moraju olakšati ispunjavanje zadaća EU-a i suzdržati se od mjera kojima bi mogle ugroziti

ostvarivanje ciljeva Ugovorâ. Države članice odgovaraju građanima EU-a za svaku štetu nastalu povredom prava Unije.

Pravni izvori prava Unije

Pojam „pravni izvor” ima dvostruko značenje: u svojem izvornom značenju odnosi se na razlog nastanka zakonske odredbe, odnosno na motivaciju za stvaranje pravnog pojma. Prema toj je definiciji „pravni izvor” prava Unije volja da se jačanjem gospodarskih veza očuva mir i stvori bolja Europa, što su dva temelja EU-a. U pravnom jeziku, s druge strane, „pravni izvor” odnosi se na porijeklo i utjelovljenje prava.

Osnivački ugovori EU-a kao primarni izvor prava Unije

Prvi izvor prava Unije u ovom su smislu osnivački ugovori EU-a, s različitim prilogima, dodacima i protokolima te kasnijim dopunama i izmjenama. Ti osnivački ugovori i instrumenti kojima se izmjenjuju i dopunjuju (posebice Ugovori iz Maastrichta, Amsterdama, Nice i Lisabona) te razni ugovori o pristupanju sadržavaju osnovne odredbe o ciljevima, organizaciji i načinu rada EU-a te dijelove njegova gospodarskog prava. Isto vrijedi i za Povelju Europske unije o temeljnim pravima, koja od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona ima istu pravnu snagu kao i Ugovori (članak 6. stavak 1. UEU-a). Oni tako tvore ustavni okvir za život EU-a, koji se potom u interesu Unije popunjava zakonodavnim i administrativnim djelovanjem njezinih institucija. Ugovori, kao pravni instrumenti koje su izravno stvorile države članice, poznati su u pravnim krugovima kao primarno pravo Unije.

Pravni instrumenti EU-a kao sekundarni izvor prava Unije

Zakoni koje donose institucije Unije primjenjujući ovlasti koje su im dodijeljene nazivaju se *sekundarno zakonodavstvo* te su *drugi po važnosti izvor prava EU-a*.

Ono se sastoji od zakonodavnih akata, nezakonodavnih akata (jednostavni pravni instrumenti, delegirani akti, provedbeni akti), neobvezujućih instrumenata (mišljenja, preporuka) i ostalih akata koji nisu pravni akti (npr. međuinstitucijski sporazumi, rezolucije, deklaracije, akcijski programi). „Zakonodavni akti” pravni su akti doneseni u redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku (članak 289. UFEU-a). „Delegirani akti” (članak 290. UFEU-a) nezakonodavni su akti opće i obvezujuće primjene za dopunu ili

Pravni izvori prava Unije

(1)

PRIMARNO
ZAKONODAVSTVO:

- Ugovori Unije, Povelja o temeljnim pravima
- Opća načela (ustavnog) prava

(2)

MEĐUNARODNI
SPORAZUMI EU-A

Zakonodavni akti

- uredbe
- direktive
- odluke

(3)

SEKUNDARNO
ZAKONODAVSTVO

Nezakonodavni akti

- jednostavni pravni instrumenti
- delegirani akti
- provedbeni akti

Neobvezujući instrumenti

- preporuke i mišljenja

Akti koji nisu pravni akti

- međuinstitucijski sporazumi
- rezolucije, deklaracije i akcijski programi

(4)

OPĆA PRAVNA
NAČELA

(5)

KONVENCIJE MEĐU
DRŽAVAMA
ČLANICAMA

- međunarodni sporazumi
- odluke predstavnika vlada država članica, koji se sastaju u Vijeću

izmjenu određenih sporednih elemenata zakonodavnog akta. Donosi ih Komisija, kojoj se zakonodavnim aktom mora izričito prenijeti ovlast u tu svrhu. Ako su potrebni ujednačeni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata EU-a, oni se postižu odgovarajućim *provedbenim aktima* koje u načelu donosi Komisija, a u iznimnim slučajevima Vijeće (članak 291. UFEU-a). Institucije Unije mogu davati preporuke i mišljenja u obliku *neobvezujućih instrumenata*. Naposljetku, postoji niz „akata koji nisu pravni akti”, koji institucijama Unije omogućuju donošenje neobvezujućih mjera i izjava ili kojima se uređuje unutarnje funkcioniranje EU-a ili njegovih institucija, kao što su sporazumi ili dogovori među institucijama ili interni poslovnici.

Ti zakonodavni i nezakonodavni akti mogu imati **vrlo različite** oblike. Najvažniji od njih popisani su i definirani u članku 288. UFEU-a. Kao *obvezujući pravni akti* navedene su uredbe, direktive i odluke. Kao *neobvezujući pravni akti* na popisu se nalaze preporuke i mišljenja. No taj popis akata nije konačan. Postoji i niz drugih pravnih akata koji se ne uklapaju u posebne kategorije. To su rezolucije, deklaracije, akcijski programi ili bijele i zelene knjige. Među različitim aktima velike su razlike u postupku, pravnom učinku i adresatima; te ćemo razlike detaljnije razmotriti u poglavlju o „sredstvima djelovanja”.

Sekundarno zakonodavstvo Unije stvara se postupno. Njime se oživljava primarno zakonodavstvo utemeljeno na Ugovorima Unije te se postupno gradi i jača europski pravni poredak.

Međunarodni sporazumi Europske unije

Treći izvor prava Unije povezan je s ulogom EU-a na međunarodnoj razini. Kao jedno od svjetskih središta Europa se ne može ograničiti na upravljanje vlastitim unutarnjim poslovima, nego se mora baviti i gospodarskim, socijalnim i političkim odnosima s vanjskim svijetom. EU stoga sklapa sporazume u području međunarodnog prava sa zemljama nečlanicama („trećim zemljama”) i s drugim međunarodnim organizacijama. Posebno vrijedi spomenuti sljedeće sporazume:

Sporazumi o pridruživanju

Pridruživanje je mnogo više od reguliranja trgovinske politike: uključuje i blisku gospodarsku suradnju i opsežnu financijsku pomoć EU-a predmetnoj zemlji (članak 217. UFEU-a). Postoje tri tipa sporazuma o pridruživanju.

Sporazumi kojima se uspostavljaju posebne veze između određenih država članica i zemalja nečlanica

Jedan od razloga za sklapanje sporazuma o pridruživanju bilo je postojanje izvaneuropskih zemalja i područja s kojima su Belgija, Danska, Francuska, Italija, Nizozemska i Ujedinjena Kraljevina zadržale posebno bliske gospodarske odnose kao nasljeđe svoje kolonijalne prošlosti. Uvođenje zajedničke vanjske carinske tarife u EU-u ozbiljno bi narušilo trgovinu s tim područjima, zbog čega su bili potrebni posebni sporazumi. Stoga je svrha pridruživanja promicati gospodarski i socijalni razvoj tih zemalja i područja te uspostavljati bliske gospodarske odnose između njih i Unije u cjelini (članak 198. UFEU-a). Zbog toga postoji cijeli niz preferencijalnih sporazuma koji omogućuju uvoz robe iz tih zemalja i područja po sniženoj ili nultoj carinskoj stopi. Financijska i tehnička pomoć iz EU-a usmjerena je kroz Europski razvojni fond. Daleko najvažniji sporazum u praksi je Sporazum o partnerstvu između EU-a i AKP-a (skupine 70 afričkih, karipskih i pacifičkih zemalja). Taj se sporazum trenutačno mijenja u regionalne sporazume o gospodarskom partnerstvu, kojima se zemljama AKP-a postupno daje slobodan pristup europskom unutarnjem tržištu.

Sporazumi kao priprema za pristupanje Uniji ili za uspostavu carinske unije

Sporazumi o pridruživanju koriste se i tijekom priprema zemalja za moguće članstvo u Uniji. Takav sporazum služi kao pripremna faza za pristupanje tijekom koje zemlja podnositeljica zahtjeva može raditi na približavanju svojega gospodarstva gospodarstvu EU-a. Ta se strategija trenutačno provodi za zemlje zapadnog Balkana (Albanija, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Kosovo). U tom slučaju proces pristupanja podupire se proširenim procesom stabilizacije i pridruživanja (PSP), koji čini ukupni okvir za napredak zemalja zapadnog Balkana sve do njihova pristupanja. PSP ima tri cilja: 1. stabilizacija i brzi prelazak na tržišno gospodarstvo koje dobro funkcionira; 2. promicanje regionalne suradnje; 3. izgledi za članstvo u EU-u. PSP se temelji na postupnom partnerstvu u kojem EU nudi trgovinske povlastice, gospodarsku i financijsku potporu i ugovorne odnose u obliku Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Svaka zemlja mora ostvariti određeni napredak u okviru PSP-a kako bi mogla ispuniti zahtjeve za moguće članstvo. Napredak zemalja zapadnog Balkana prema mogućem članstvu u EU-u ocjenjuje se u godišnjim izvješćima.



Norveška (pogled na fjord Geiranger, pokrajina Møre og Romsdal) članica je Europskoga gospodarskog prostora, koji uključuje i Island i Lihtenštajn te 28 država članica EU-a. U Europskom gospodarskom prostoru primjenjuju se četiri slobode (sloboda kretanja robe, osoba, usluga i kapitala).

Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru (EGP)

Sporazumom o EGP-u na unutarnje se tržište uvode preostale zemlje Europskog udruženja slobodne trgovine (EFTA) (Island, Lihtenštajn i Norveška) te se od njih traži da preuzmu gotovo dvije trećine zakonodavstva EU-a, čime se postavljaju čvrsti temelji za naknadno pristupanje. Na temelju pravne stečevine (primarnog i sekundarnog zakonodavstva Unije) u EGP-u moraju postojati sloboda kretanja robe, osoba, usluga i kapitala, ujednačena pravila tržišnog natjecanja i državnih potpora te bliža suradnja u horizontalnim i povezanim politikama (okoliš, istraživanje i razvoj, obrazovanje).

Sporazumi o suradnji

Sporazumi o suradnji nemaju tako dalek doseg kao sporazumi o pridruživanju jer su usmjereni isključivo na pojačanu gospodarsku suradnju. Takve je sporazume EU primjerice sklopio s državama Magreba (Alžir, Maroko i Tunis), državama Mašreka (Egipat, Jordan, Libanon i Sirija) i s Izraelom.

Trgovinski sporazumi

Unija je sklopila i znatan broj trgovinskih sporazuma s pojedinim zemljama izvan EU-a, sa skupinama takvih zemalja ili u okviru međunarodnih trgovinskih organizacija povezanih s carinama i trgovinskom politikom. Najznačajniji su međunarodni trgovinski sporazumi *Sporazum o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije* (Sporazum o WTO-u) i multilateralni trgovinski sporazumi koji proizlaze iz njega, uključujući posebno *Opći sporazum o carinama i trgovini* (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) iz 1994.; *Sporazum o antidampingu i subvencijama*, *Opći sporazum o trgovini uslugama* (*General Agreement on Trade in Services*, GATS); *Sporazum o trgovinskim aspektima prava intelektualnog vlasništva* (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, TRIPS) i *Dogovor o pravilima i postupcima za rješavanje sporova*. No multilateralne sporazume o slobodnoj trgovini sve češće zamjenjuju bilateralni sporazumi. Zbog velikih teškoća povezanih sa sklapanjem multilateralnih sporazuma o liberalizaciji, npr. u okviru WTO-a, sve trgovinske sile, uključujući EU, usmjeravaju se na sklapanje bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini. Najnoviji primjeri su uspješno zaključenje pregovora s Kanadom (CETA – Sveobuhvatni gospodarski i trgovinski sporazum) i Singapurom te aktualni pregovori s SAD-om (TTIP – Transatlantsko trgovinsko i investicijsko partnerstvo) i Japanom.

Izvori nepisanog prava

Zajedničko je obilježje svih dosad spomenutih izvora prava Unije da svi stvaraju pisano pravo. Ipak, poput svih pravnih sustava, pravni poredak EU-a ne može se sastojati samo od pisanih pravila: uvijek će postojati praznine koje treba popuniti nepisanim pravom.

Opća pravna načela

Nepisani izvori prava Unije opća su pravna načela. To su pravila koja se temelje na osnovnim pravnim i pravosudnim pojmovima koji se moraju poštovati u svakom pravnom sustavu. Pisano pravo Unije većinom se odnosi samo na gospodarska i socijalna pitanja te se njime samo u ograničenoj mjeri mogu propisivati takva pravila, što znači da su opća pravna načela jedan od najvažnijih izvora prava u Uniji. Njima se mogu popunjavati praznine i na najpravedniji način rješavati pitanja povezana s tumačenjem postojećeg prava.

Ta načela imaju učinak kod primjene prava, posebice u presudama Suda EU-a, koji je odgovoran za „poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovora”. Glavne referentne točke za utvrđivanje općih pravnih načela su načela koja su zajednička pravnim porecima država članica. Ona služe kao podloga za razvoj pravila EU-a potrebnih za rješavanje problema.

Uz načelo autonomije, izravne primjenjivosti i nadređenosti prava Unije ostala pravna načela uključuju jamstvo temeljnih prava (barem za Poljsku i Ujedinjenu Kraljevinu, na koje se zbog izuzeća ne primjenjuje Povelja o temeljnim pravima), načelo proporcionalnosti (koje je u međuvremenu uređeno pozitivnom odredbom u [članku 5. stavku 4. UEU-a](#)), zaštita legitimnih očekivanja, pravo na odgovarajuće saslušanje i načelo odgovornosti država članica za povrede prava Unije.

Pravni običaj

Nepisano pravo Unije obuhvaća i pravni običaj. Smatra se da on označava praksu koja se primjenjuje i prihvaća, zbog čega je postala pravno utemeljena, te kojom se dopunjava ili izmjenjuje primarno ili sekundarno zakonodavstvo. U načelu se prihvaća moguća uspostava pravnog običaja u pravu Unije. Međutim, postoje znatna ograničenja s obzirom na njegovo utemeljenje u kontekstu prava Unije. Prva je prepreka postojanje posebnog postupka za izmjene Ugovorâ ([članak 54. UEU-a](#)). To ne isključuje mogući nastanak

pravnog običaja, ali otežava ispunjavanje kriterija u skladu s kojima neku praksu treba slijediti i prihvaćati tijekom dužeg razdoblja. Druga prepreka za uspostavu pravnog običaja u institucijama Unije jest činjenica da valjanost djelovanja neke institucije može proizaći samo iz Ugovorâ, a ne iz stvarnog postupanja te institucije ili njezine namjere da stvara pravne odnose. To znači da na razini Ugovorâ pravni običaj ni u kojim okolnostima ne mogu uspostavljati institucije Unije; to mogu samo države članice, i to tek kad ispune spomenute stroge uvjete. Međutim, pri tumačenju pravila koja su propisale institucije Unije one se mogu pozivati na postupke i praksu koje primjenjuju i koje su prihvaćene kao dio prava, čime se mogu izmijeniti pravne implikacije i područje primjene predmetnog pravnog akta. No u tom slučaju treba voditi računa i o uvjetima i ograničenjima koja proizlaze iz primarnog zakonodavstva Unije.

Sporazumi između država članica

Posljednji izvor prava EU-a sporazumi su između država članica. Takvi se sporazumi mogu sklapati radi rješavanja pitanja koja su blisko povezana s aktivnostima EU-a, ali za koje nikakve ovlasti nisu prenesene na institucije Unije (npr. Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj Uniji, odnosno „Fiskalni pakt iz 2012.“, koji je sklopljen bez Ujedinjene Kraljevine i Češke). Postoje i pravi međunarodni sporazumi (ugovori i konvencije) među državama članicama, koji su posebno usmjereni na uklanjanje nedostataka teritorijalno ograničenih sporazuma i stvaranje prava koje se jednako primjenjuje u cijelom EU-u. To je posebno važno u području privatnoga međunarodnog prava (na primjer Konvencija o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze, 1980.).

Sredstva djelovanja Europske unije

Kad je osnovana Europska unija trebalo je osmisлити i nov sustav zakonodavstva EU-a. Prije svega trebalo je odlučiti kakav bi oblik zakonodavstva Unija trebala donositi i kakav bi trebao biti njegov učinak. Institucije su morale moći uskladiti različite gospodarske i socijalne uvjete i uvjete zaštite okoliša u državama članicama, i to djelotvorno, ne oviseći o njihovoj dobroj volji, kako bi se za sve građane Unije stvorili što bolji životni uvjeti. S druge strane, nisu se smjele miješati u domaće pravne sustave više nego što je bilo nužno. Stoga je cjelokupni zakonodavni sustav EU-a utemeljen na načelu da se nacionalne odredbe moraju zamijeniti zakonodavstvom Unije ako se isti sporazum, čak i u najmanjim detaljima, mora primijeniti u svim državama

članicama. Međutim, kad to nije nužno, treba voditi računa o postojećim pravnim porecima u državama članicama.

U tom kontekstu razvijen je niz instrumenata koji su institucijama Unije omogućili da u različitoj mjeri utječu na nacionalne pravne sustave. Najdrastičnije djelovanje je zamjena nacionalnih propisa onima Europske unije. Postoje i pravila Unije kojima institucije Unije samo posredno utječu na pravne sustave država članica. Mogu se poduzeti i mjere koje utječu samo na određenog adresata ili adresata koji se može identificirati kako bi se riješilo određeno pitanje. I konačno, predviđeni su i pravni akti koji nisu obvezujući ni za države članice ni za građane Unije.

Ako promotrimo raspon pravnih instrumenata s obzirom na osobe kojima su upućeni i njihove praktične učinke u državama članicama, možemo ih, na temelju [članka 288. UFEU-a](#), raščlaniti na sljedeći način.

Uredbe kao „zakoni” Unije

Uredbe su pravni akti koji institucijama Unije omogućuju da prodru najdublje u nacionalne pravne sustave. Imaju dvije karakteristike koje su u međunarodnom pravu vrlo neuobičajene.

- Prva je njihov *karakter unije*, što znači da se isti zakon donosi za cijelu Uniju, neovisno o nacionalnim granicama, i u cijelosti se primjenjuje u svim državama članicama. Država članica nema ovlasti nepotpuno primjenjivati uredbu ili birati samo one odredbe koje joj odgovaraju kako bi osigurala da ne stupi na snagu instrument kojem se protivila u trenutku njegova donošenja ili koji je protivan onome što smatra svojim nacionalnim interesom. Ona se ne smije ni pozivati na odredbe ili praksu svojega nacionalnog prava kako bi se unaprijed izuzela od obvezne primjene uredbe.
- Druga je *izravna primjenjivost*, što znači da se pravni akti ne moraju prenositi u nacionalno pravo, nego građanima Unije dodjeljuju prava ili nameću obveze na isti način kao i nacionalno pravo. Pravo Unije izravno obvezuje države članice i njihove upravne institucije i sudove i oni ga se moraju pridržavati isto kao i nacionalnog prava.

Sličnosti između tih pravnih akata i zakona donesenih u državama članicama posve su očite. Ako je u njihovu donošenju sudjelovao Europski parlament (u skladu s „redovnim zakonodavnim postupkom” – vidjeti sljedeće poglavlje),

Sustav pravnih instrumenata Europske unije

	ADRESATI	UČINCI
Uredbe	Sve države članice, fizičke i pravne osobe	Izravno primjenjive i u cijelosti obvezujuće
Direktive	Sve ili određene države članice	Obvezujuće s obzirom na željeni rezultat. Izravno primjenjive samo u određenim okolnostima
Odluke I	Na koga se odnosi: – sve ili određene države članice – određene fizičke ili pravne osobe	Izravno primjenjive i u cijelosti obvezujuće
Odluke II	Nisu upućene određenim adresatima	U cijelosti obvezujuće
Preporuke	Sve ili određene države članice, druga tijela EU-a, pojedinci	Nisu obvezujuće
Mišljenja	Sve ili određene države članice, druga tijela EU-a Nije određeno	Nisu obvezujuća

opisuju se kao „zakonodavni akti”. Parlament nije odgovoran za uredbe koje je donijelo samo Vijeće ili Europska komisija i koje, barem s postupovnog gledišta, nemaju osnovne karakteristike zakonodavstva te vrste.

Direktive

Direktiva je uz uredbu najvažniji zakonodavni instrument EU-a. Njezina je svrha uskladiti dvojni cilj osiguravanja nužne ujednačenosti prava Unije i poštovanja raznolikosti nacionalnih tradicija i struktura. Stoga direktiva nije usmjerena na ujednačavanje prava, što je svrha uredbe, već na njegovo usklađivanje. Ideja je ukloniti kontradikcije i sukobe između nacionalnih zakona i uredbi ili postupno izgladiti sve neusklađenosti kako bi, koliko god je moguće, u svim državama članicama postojali isti materijalni uvjeti. Direktiva je jedno od glavnih sredstava u izgradnji jedinstvenog tržišta.

Direktiva je obvezujuća za države članice u pogledu cilja koji treba ostvariti, ali se nacionalnim tijelima prepušta da odluče kako će dogovoreni cilj Unije ugraditi u svoje domaće pravne sustave. Ta vrsta zakonodavstva naime omogućuje blaži oblik intervencije u nacionalne gospodarske i pravne sustave. Pri provođenju pravila Unije države članice mogu uzeti u obzir posebne domaće okolnosti. Direktivom se ne zamjenjuju zakoni država članica, nego se države članice obvezuju prilagoditi svoje nacionalno zakonodavstvo odredbama Unije. Rezultat je najčešće zakonodavni postupak u dvije faze.

Prvo, u *početnoj fazi* direktivom se utvrđuje cilj koji na *razini EU-a* moraju u određenom roku postići neke ili sve države članice kojima je ona upućena. Institucije Unije mogu opisati taj cilj toliko detaljno da državama članicama ne ostane manevarskog prostora. Ta se mogućnost koristi prije svega u direktivama o tehničkim standardima i zaštiti okoliša.

Drugo, u *nacionalnoj fazi* cilj zadan na razini EU-a prenosi se u stvarne zakonske ili upravne odredbe u državama članicama. Iako države članice u pravilu mogu slobodno odabrati oblik i načine prenošenja svoje obveze na razini EU-a u nacionalno pravo, prema kriterijima EU-a ocjenjuje se jesu li to učinile u skladu s pravom EU-a. Opće je načelo da treba stvoriti pravnu situaciju u kojoj se prava i obveze koje proizlaze iz direktive mogu prepoznati dovoljno jasno i sigurno kako bi se građanin EU-a mogao na njih pozvati ili ih prema potrebi osporavati na nacionalnim sudovima. To obično uključuje donošenje obveznih odredaba nacionalnog prava ili stavljanje izvan snage ili izmjenu postojećih pravila. Upravna praksa sama po sebi nije dovoljna jer je, zbog same prirode, predmetna tijela mogu svojevoljno mijenjati, a nije ni dovoljno vidljiva.

Direktiva 2012/27/EU od 25. listopada 2012. (Direktiva o energetskej učinkovitosti) sadržava paket obvezujućih mjera kojima se nastoji pridonijeti povećanju energetske učinkovitosti EU-a za 20 % do 2020. Države članice EU-a morale su prenijeti tu direktivu u nacionalno zakonodavstvo do 5. lipnja 2014.



Direktivama se u načelu ne dodjeljuju prava niti nameću obveze izravno građanima Unije. One su izričito upućene samo državama članicama. Prava i obveze građana proizlaze samo iz mjera koje su nadležna tijela država članica donijela radi provedbe direktive. To građanima nije važno sve dok države članice ispunjavaju svoju obvezu u Uniji. Međutim, građani Unije naći će se u *nepovoljnom položaju* ako država članica ne poduzme potrebne provedbene mjere za postizanje cilja direktive od kojih bi imali koristi, ili ako poduzete mjere nisu adekvatne. Sud EU-a odbio je tolerirati takav nepovoljni položaj te je u nizu predmeta utvrdio da se građani Unije u takvim okolnostima mogu pozvati na to da direktiva ili preporuka imaju izravni učinak u postupcima pred nacionalnim sudovima kako bi osigurali ostvarivanje prava koja su im dodijeljena. Sud je definirao izravni učinak na sljedeći način:

- odredbe direktive moraju dovoljno jasno i precizno utvrđivati prava građana/poduzeća u EU-u;
- ostvarivanje tih prava nije ničim uvjetovano;
- nacionalna zakonodavna tijela ne smiju imati manevarskog prostora u pogledu sadržaja pravila koja treba donijeti;
- istekao je rok za provedbu direktive.

Odluke Suda o izravnom učinku temelje se na općem stajalištu da država članica postupa dvosmisleno i nezakonito ako primjenjuje staro zakonodavstvo bez prilagodbe zahtjevima iz direktive. Država članica time zloupotrebljava svoja prava. To se sprečava priznavanjem izravnog učinka direktive, čime se osigurava da država članica nema nikakvu korist od povrede prava Unije. Prema tome, svrha je izravnog učinka *kažnjavanje* države članice koja krši obveze. U tom kontekstu značajno je da je Sud EU-a primijenio to načelo isključivo u predmetima između građana i država članica, i to samo kad je direktiva bila u korist građana, a ne na njihovu štetu, odnosno kad je položaj građana u skladu sa zakonom koji je izmijenjen na temelju direktive bio povoljniji nego u skladu sa starim zakonom (tzv. „vertikalni izravni učinak”).

Sud EU-a ne prihvaća izravni učinak direktiva u međusobnim odnosima samih građana („horizontalni izravni učinak”). Zaključuje da se to načelo zbog svoje kažnjive prirode ne primjenjuje na odnose između privatnih osoba jer se one ne mogu smatrati odgovornima za posljedice nastale zbog propusta države članice. Štoviše, građani se mogu osloniti na sigurnost prava i zaštitu legitimnih očekivanja. Moraju moći računati na to da će se učinak direktive moći ostvariti nacionalnim provedbenim mjerama. Međutim, Sud EU-a razvio je načelo primarnog prava u skladu s kojim se sadržaj direktive primjenjuje i na pitanja privatnog prava pod uvjetom da izražava opću zabranu

diskriminacije. Teorija Suda EU-a nadilazi zabranu diskriminacije kojom se, kako je navedeno u predmetnim direktivama, obvezuju nacionalna tijela, a posebno nacionalni sudovi, da unutar svojih nadležnosti osiguraju pravnu zaštitu koju građani imaju u skladu s pravom EU-a te da osiguraju potpunu primjenu tog prava i stave izvan snage sve odredbe nacionalnog zakonodavstva koje su u suprotnosti s tim načelom. Stoga zbog nadređenosti prava EU-a, zabrana diskriminacije utvrđena u odgovarajućim direktivama prevladava nad nacionalnim pravom koje nije u skladu s njima. Prema tome, iako Sud u svojoj praksi nije doveo u pitanje nepostojanje horizontalnog učinka direktiva, on je donio taj zaključak u pogledu zabrane diskriminacije u svim slučajevima u kojima se diskriminacija izrijeком spominje u direktivi. Sud je prethodno utvrdio da je to slučaj s direktivama koje su se odnosile na tradicionalnu diskriminaciju na temelju nacionalnosti, spola ili dobi. Međutim, to bi se trebalo primjenjivati na sve direktive koje su donesene radi suzbijanja osnova za diskriminaciju članak 19. UFEU-a.

Izravni učinak direktive ne znači nužno da se odredbom direktive pojedincu dodjeljuju neka prava. Odredbe direktive zapravo imaju izravni učinak ako imaju *učinak objektivnog prava*. Na priznavanje tog učinka primjenjuju se isti uvjeti kao i na priznavanje izravnog učinka, a jedina je iznimka da umjesto jasnog i preciznog zakona za građanina ili poduzeće u Uniji postoji jasna i precizna obveza za države članice. U tom slučaju direktiva obvezuje sve institucije, odnosno zakonodavna i upravna tijela te sudove država članica i oni je se automatski moraju pridržavati i primjenjivati je kao pravo Unije koje ima prednost. To konkretno znači i da nacionalno pravo moraju tumačiti u skladu s direktivama, ili odredbama predmetne direktive dati prednost u primjeni pred nacionalnim zakonom s kojim je u sukobu. Nadalje, direktive imaju određene ograničavajuće učinke na države članice, čak i prije isteka roka za prenošenje. S obzirom na obvezujuću prirodu direktive i njihovu svrhu da olakšaju ostvarivanje zadaća Unije (članak 4. UFEU-a), države članice moraju se i prije isteka roka za prenošenje suzdržati od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje cilja direktive.

U svojim presudama u predmetima Francovich i Bonifaci iz 1991., Sud EU-a smatrao je da su države članice dužne platiti odštetu ako je gubitak nastao zbog toga što direktiva nije u cijelosti ili djelomično prenesena. Oba predmeta pokrenuta su jer Italija nije na vrijeme prenijela Direktivu Vijeća 80/987/EEZ od 20. listopada 1980. o zaštiti zaposlenika u slučaju insolventnosti poslodavca, kojom su se nastojala zaštititi prava zaposlenika na naknadu u razdoblju prije insolventnosti i u slučaju otkaza zbog insolventnosti. U tu svrhu uspostavljeni su jamstveni fondovi radi zaštite od

vjerovnika. Njih su trebali financirati poslodavci, javna tijela ili i jedni i drugi. Sud se suočio s problemom jer, iako se Direktivom zaposlenicima nastojalo dodijeliti osobno pravo na nastavak plaćanja naknade za rad iz jamstvenih fondova, nacionalni sudovi nisu mogli izravno primijeniti to pravo, odnosno nisu ga mogli izvršiti protiv nacionalnih nadležnih tijela jer, budući da nisu donesene mjere za prenošenje direktive, jamstveni fond nije osnovan i nije se moglo utvrditi tko je dužnik u vezi s insolventnošću. Sud je presudio da je Italija, budući da nije provela Direktivu, tim radnicima oduzela njihova prava i stoga je bila dužna platiti odštetu. Unatoč tome što dužnost plaćanja odštete nije propisana u pravu Unije, Sud EU-a smatra je sastavnim dijelom pravnog poretka EU-a jer se njegov potpuni učinak ne bi mogao osigurati i prava koja su njime dodijeljena ne bi se mogla zaštititi kad građani Unije ne bi imali mogućnost tražiti i dobiti odštetu ako države članice povrijede njihova prava djelujući protivno pravu EU-a⁴.

Odluke

Ugovorom iz Lisabona rasponu pravnih instrumenata dodane su „odluke”. Postoje dvije kategorije odluka: odluke u kojima je navedeno kome su upućene i opće odluke koje nisu upućene nikome posebno (vidjeti [članak 288. stavak 4. UFEU-a](#)). Dok se odlukama u kojima je navedeno kome su upućene zamjenjuju prethodne odluke kojima se uređuju određeni slučajevi, opće odluke koje nisu upućene nikome posebno obuhvaćaju različite instrumente kojima je zajednička činjenica da ne uređuju pojedine slučajeve. Budući da dvije vrlo različite vrste pravnih instrumenata nose isti naziv, zbog neizbježnih problema s razgraničenjem nastaje pravna nesigurnost. Bilo bi bolje upotrijebiti jedan naziv za mjere kojima su predviđeni pojedinačni slučajevi i koje imaju vanjske, pravno obvezujuće učinke na pojedince i uvesti drugi naziv za druge pravne instrumente s obvezujućom snagom.

Tijela EU-a (posebice Vijeće i Komisija) obično za obavljanje svoje izvršne funkcije upotrebljavaju **odluke u kojima je navedeno kome su upućene**. Takvim odlukama može se tražiti od države članice, trgovačkog društva ili građanina Unije određeno postupanje ili suzdržavanje od postupanja ili im se mogu dodjeljivati prava ili nametati obveze. Ista situacija postoji i u sustavima država članica. Nadležna tijela u pojedinim slučajevima primjenjuju zakonodavstvo s pomoću upravne odluke.

4 Više informacija u poglavlju o odgovornosti država članica za povrede prava Unije.

Osnovne karakteristike te vrste odluke mogu se sažeti kako slijedi.

- Razlikuje se od uredbе po *individualnoj primjenjivosti*: u odluci moraju biti navedene osobe kojima je upućena i ona obvezuje samo njih. Taj je zahtjev ispunjen ako se u trenutku donošenja odluke može utvrditi kome je upućena i ako se upućivanje nakon toga ne može proširiti. Upućuje se na stvarni sadržaj odluke, koji mora biti takav da izravno utječe na situaciju pojedinog građanina. Definicijom može biti obuhvaćena i treća osoba ako, zbog osobnih značajki ili okolnosti po kojima se razlikuje od drugih, odluka utječe na nju pojedinačno te se može identificirati na isti način kao i osoba kojoj je odluka upućena.
- Razlikuje se od direktive po tome što je *obvezujuća* u cijelosti (dok se direktivom samo utvrđuje cilj koji treba ostvariti).
- *Izravno* je obvezujuća za sve kojima je upućena. Odluka upućena državi članici može imati isti izravni učinak na građanina kao i direktiva.

Opće odluke u kojima nije navedeno kome su upućene obvezujuće su u cijelosti, iako nije jasno koga obvezuju. To se u konačnici može utvrditi samo iz sadržaja svake odluke. U slučaju općih odluka mogu se razlikovati sljedeće vrste instrumenata:

- *odluke kojima se izmjenjuju odredbe Ugovora*: te su odluke primjenjive na opći i apstraktan način, odnosno obvezujuće su za sve institucije, tijela, urede ili agencije EU-a te za države članice. Treba spomenuti odluke za pojednostavnjenje postupaka donošenja (članak 81. stavak 3., članak 192. stavak 2. točka (c) UFEU-a) ili za ublažavanje većinskih zahtjeva (članak 312. stavak 2., članak 333. stavak 1. UFEU-a);
- *odluke kojima se dodaje sadržaj pravu iz Ugovora*: te odluke imaju obvezujući učinak na cijeli EU, ili na odgovarajuće institucije, tijela, urede ili agencije EU-a u slučaju odluke o njihovom sastavu; one nemaju vanjski učinak na pojedinca;
- *odluke kojima se donosi unutarinstitucijsko i međuinstitucijsko pravo*: te su odluke obvezujuće za institucije, tijela, urede ili agencije EU-a na koje utječu ili koji su uključeni. Među primjerima su poslovni institucija i međuinstitucijski sporazumi koje su sklopila tijela EU-a;

- *odluke u kontekstu ustrojstvenog nadzora*: ovim odlukama (npr. imenovanja, naknade) obvezuju se vršitelj dužnosti ili članovi tijela;
- *odluke kojima se donose politike*: ove su odluke slične uredbama i direktivama, ali nije predviđeno da imaju vanjski, pravno obvezujući učinak na pojedinca. Njihov obvezujući učinak u načelu je ograničen na institucije koje sudjeluju u njihovu donošenju, posebno kad se odnose na smjernice za buduću politiku. One samo u iznimnim slučajevima imaju pravne učinke opće i apstraktne prirode ili financijske posljedice;
- *odluke u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike*: ove su odluke pravno obvezujuće za EU. Mjera do koje su obvezujuće za države članice ograničena je posebnim odredbama (npr. članak 28. stavci 2. i 5.; članak 31. stavak 1. UFEU-a). One ne podliježu nadređenosti sudske prakse Suda EU-a.

Preporuke i mišljenja

Preporuke i mišljenja posljednja su kategorija pravnih mjera koje su izričito predviđene u Ugovorima. Institucijama Unije omogućuju da državama članicama, a u nekim slučajevima i pojedincima, iznesu svoje stajalište, koje nije obvezujuće i ne nameće pravne obveze onima kojima su upućene.

U *preporukama* se stranke kojima su upućene poziva da se ponašaju na određeni način, ali im se ne nameće nikakva pravna obveza. Na primjer, u slučajevima kad se donošenjem ili izmjenom pravne ili upravne odredbe u državi članici narušava tržišno natjecanje na europskom unutarnjem tržištu, Komisija predmetnoj državi može preporučiti prikladne mjere kojima će se izbjeći takvo narušavanje (vidjeti članak 117. stavak 1. drugu rečenicu UFEU-a).

S druge strane, institucije Unije objavljuju *mišljenja* kad procjenjuju određenu situaciju ili kretanja u Uniji ili pojedinim državama članicama. U nekim slučajevima ona služe kao priprema za kasnije pravno obvezujuće akte ili su preduvjet za pokretanje postupka pred Sudom EU-a (vidjeti članke 258. i 259. UFEU-a).

Preporuke i mišljenja važni su u političkom i moralnom smislu. Pravnim aktima te vrste sastavljači Ugovorâ predvidjeli su da će, s obzirom na ovlasti institucija Unije i njihovo šire gledište i poznavanje uvjeta izvan uskog nacionalnog okvira, oni kojima su ti akti upućeni dobrovoljno prihvatiti preporuke

koje su im upućene i primjereno reagirati na procjenu određene situacije koju su dale institucije Unije. Međutim, preporuke i mišljenja mogu imati posredni pravni učinak ako prethode naknadnim obveznim instrumentima ili se institucija koja ih je objavila obvezala i tako stvorila legitimna očekivanja koja treba ispuniti.

Rezolucije, deklaracije i akcijski programi

Osim pravnih akata predviđenih u Ugovorima institucije Unije imaju na raspolaganju i mnoge druge načine oblikovanja pravnog poretka EU-a. Među njima su najvažnije rezolucije, deklaracije i akcijski programi.

Rezolucije: Rezolucije mogu objavljivati Europsko vijeće, Vijeće i Europski parlament. U njima iznose zajednička stajališta i namjere u pogledu općeg postupka integracije i posebnih zadaća unutar i izvan EU-a. Rezolucije povezane s unutarnjim funkcioniranjem EU-a odnose se, na primjer, na osnovna pitanja o političkoj uniji, regionalnoj politici, energetskej politici te gospodarstvoj i monetarnoj uniji (posebno na europski monetarni sustav). Te su rezolucije posebno važne jer pridonose političkom usmjeravanju budućeg rada Vijeća. Rezolucija kao *očitovanje zajedničke političke volje* znatno olakšava postizanje konsenzusa u Vijeću i jamči barem minimum korelacije između hijerarhija za donošenje odluka u Zajednici i državama članicama. Pri procjeni njihova pravnog značaja moraju se uzeti u obzir i te funkcije, odnosno one bi trebale ostati fleksibilan instrument i ne bi se trebale ograničavati s previše pravnih zahtjeva i obveza.

Deklaracije: Postoje dvije različite vrste deklaracija. Ako se deklaracija odnosi na daljnji razvoj Unije, na primjer Deklaracija o EU-u, Deklaracija o demokraciji i Deklaracija o temeljnim pravima i slobodama, ona je manje ili više istovjetna rezoluciji. Ta vrsta deklaracije uglavnom služi za obraćanje široj publici ili posebnoj skupini adresata. Druga vrsta deklaracije donosi se u kontekstu postupka odlučivanja u Vijeću i u njoj se utvrđuju stajališta svih ili pojedinih članova Vijeća o tumačenju njegovih odluka. Te su vrste *izjave o tumačenju*, uobičajena praksa u Vijeću i bitno sredstvo za postizanje kompromisa. Njihov pravni značaj trebalo bi ocijeniti na temelju općih načela tumačenja, u skladu s kojima bi ključni faktor pri tumačenju značenja pravne odredbe u svim slučajevima trebala biti osnovna namjera autora. Međutim, to načelo vrijedi samo ako izjava dobije potrebnu pozornost javnosti. Zbog toga se, primjerice, sekundarno zakonodavstvo Unije kojim se dodjeljuju izravna prava pojedincima ne može ograničiti sekundarnim sporazumima koji nisu objavljeni.

Akcijski programi: Te programe sastavljaju Vijeće i Europska komisija na vlastitu inicijativu ili na zahtjev Europskog vijeća, a služe za provedbu zakonodavnih programa i ostvarivanje općih ciljeva iz Ugovorâ. Ako je program izričito predviđen u Ugovorima, institucije Unije su pri njegovu planiranju obvezane tim odredbama. S druge strane, drugi programi u praksi se smatraju samo *općim smjernicama* bez pravno obvezujućeg učinka. No oni su naznaka planiranih mjera institucija Unije.

„Bijele knjige” i „zelene knjige” također imaju veliku važnost u Uniji. *Bijele knjige* objavljuje Komisija i one sadržavaju konkretne prijedloge za mjere EU-a u određenom području politike. Ako Vijeće prihvati bijelu knjigu, ona može služiti kao osnova za akcijski program Unije. Neki od primjera su bijele knjige o uslugama od općeg interesa (2004.), o europskoj komunikacijskoj politici (2006.) ili o budućnosti Europe (2017.). *Zelenim knjigama* nastoji se potaknuti rasprava o određenim temama na europskoj razini te služe kao osnova za javne rasprave i razgovore o temama koje su u njima iznesene. Mogu potaknuti zakonske promjene, koje se potom opisuju o bijelim knjigama.

Objavljivanje i priopćavanje

Zakonodavni akti objavljuju se u Službenom listu Europske unije, serija L (*legislation* = zakonodavstvo). Stupaju na snagu na dan koji je u njima naveden ili, ako nije naveden, dvadesetog dana od dana objave.

Nezakonodavne akte potpisuje predsjednik institucije koja ih je donijela. Oni se objavljuju u Službenom listu Europske unije, serija C (Informacije i obavijesti [C = *communication*]).

Zakonodavni akti u kojima je navedeno kome su upućeni priopćuju se onima kojima su upućeni i stupaju na snagu nakon tog priopćavanja.

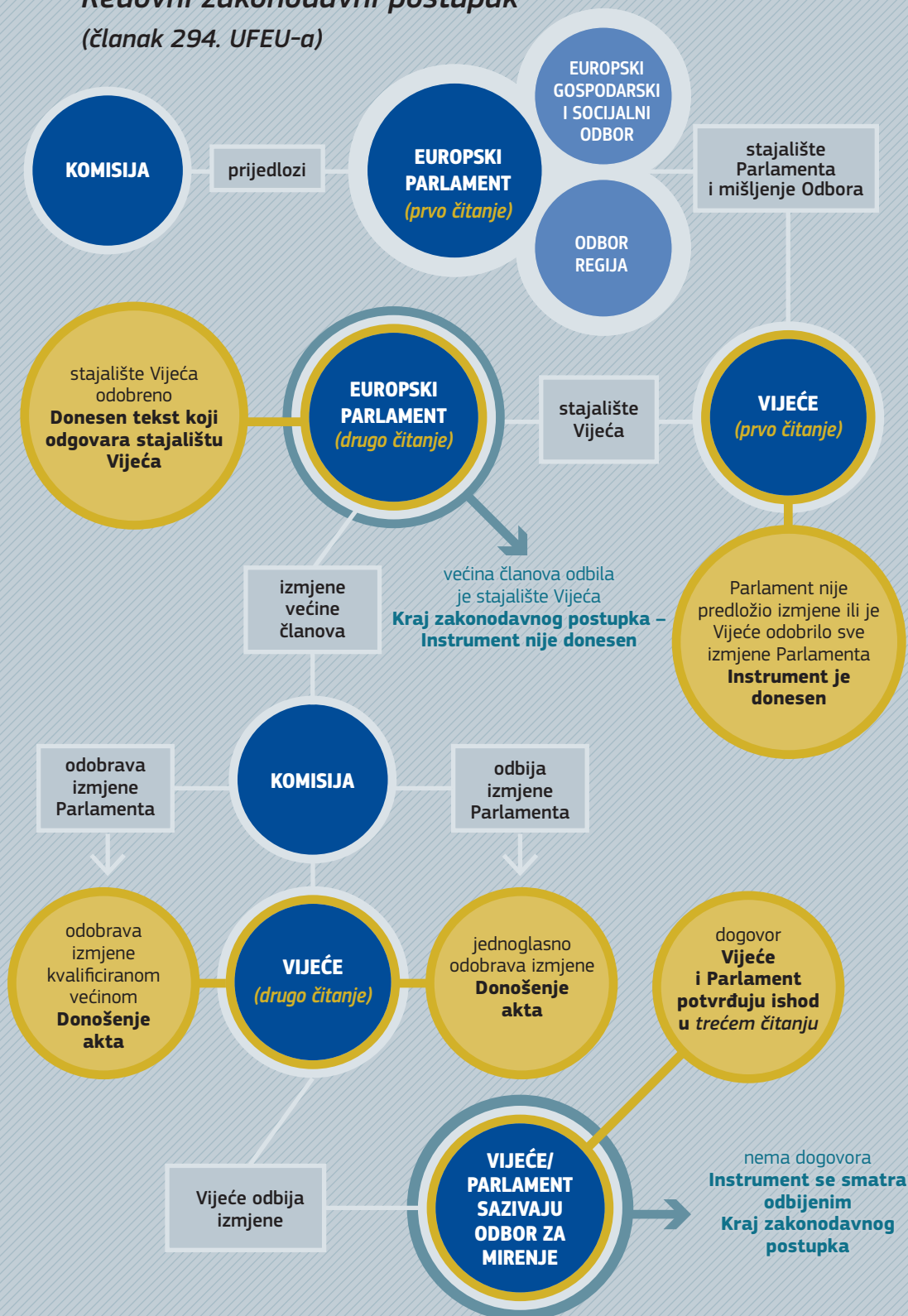
Neobvezujući instrumenti ne moraju se objavljivati i priopćavati, ali se obično isto objavljuju u Službenom listu (Informacije i obavijesti).

Zakonodavni postupak u Europskoj uniji

Dok u pojedinoj državi volju naroda obično izražava parlament, odlučujuću ulogu u izražavanju volje EU-a dugo su imali predstavnici vlada država članica u Vijeću. To je bilo zbog toga što se EU ne sastoji od jedne „europske nacije”, nego svoje postojanje i oblik duguje zajedničkom doprinosu svih država članica. One nisu jednostavno prenijele dio svog suvereniteta na EU, nego su ga udružile na temelju shvaćanja da će zadržati zajedničke ovlasti za njegovo ostvarivanje. Međutim, kako se proces integracije Unije razvijao i produbljivao, ta podjela ovlasti u postupku donošenja odluka u EU-u, kojom su se u početku nastojali obraniti nacionalni interesi država članica, razvila se u nešto još uravnoteženije, pri čemu je status Europskog parlamenta stalno jačao. Izvorni postupak u kojem je Parlament imao samo savjetodavnu ulogu prvo se proširio na suradnju s Vijećem, a Parlamentu su na koncu dodijeljene ovlasti suodlučivanja u zakonodavnom postupku EU-a.

Zakonodavni postupak u Europskoj uniji reorganiziran je i restrukturiran Ugovorom iz Lisabona. Potrebno je razlikovati: 1. Redovni zakonodavni postupak za donošenje zakonodavnih akata (članak 289. stavak 1. UFEU-a), koji u biti odgovara prethodnom postupku suodlučivanja i u načelu se primjenjuje na donošenje zakona na razini EU-a, od posebnog zakonodavnog postupka (članak 289. stavak 2. UFEU-a), u kojem zakonodavne akte donosi Europski parlament uz sudjelovanje Vijeća ili Vijeće uz sudjelovanje Europskog parlamenta. 2. Prije stupanja na snagu određeni pravni akt mora proći postupak suglasnosti u Parlamentu. 3. Nezakonodavni akti donose se pojednostavnjenim postupkom. 4. Za donošenje delegiranih i provedbenih akata uspostavljeni su posebni postupci.

Postupak donošenja zakonodavnih akata
Redovni zakonodavni postupak
(članak 294. UFEU-a)



Tijek postupka

Faza izrade nacrt

Postupak u načelu pokreće Komisija, koja sastavlja prijedlog mjere Unije koju treba poduzeti (tzv. „pravo inicijative“). Prijedlog priprema služba Komisije zadužena za određeno područje, koja se u ovoj fazi često savjetuje i s nacionalnim stručnjacima. Savjetovanje se ponekad odvija u obliku rasprava u posebno sazvanim odborima. Druga je mogućnost da odgovarajući odjeli Komisije stručnjacima dostavljaju pitanja. Međutim, Komisija pri izradi svojih prijedloga nije dužna prihvatiti savjete nacionalnih stručnjaka. Nacrt koji je izradila i u kojem je detaljno utvrdila sadržaj i oblik mjere podnosi se cijeloj Komisiji kad je za njegovo donošenje dovoljna obična većina. To je sada „prijedlog Komisije“, koji se istodobno šalje Vijeću i Parlamentu te, ako je potrebno savjetovanje, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, s detaljnim obrazloženjem.

Prvo čitanje u Parlamentu i Vijeću

Predsjednik Europskog parlamenta prosljeđuje prijedlog koordinacijskom odboru Parlamenta na daljnje razmatranje. O rezultatima rasprava u odboru razgovara se na plenarnoj sjednici Parlamenta i oni se navode u mišljenju kojim se prijedlog može prihvatiti ili odbiti ili se mogu predložiti izmjene. Parlament zatim Vijeću šalje svoje *stajalište*.

Vijeće u prvom čitanju postupa na sljedeći način:

- Ako odobri *stajalište* Parlamenta, akt se donosi s tekstom koji odgovara *stajalištu* Parlamenta i time zakonodavni postupak završava. U praksi je postalo pravilo da se zakonodavni postupak mora dovršiti u prvom čitanju. U tu svrhu upotrebljavali su se „neformalni trijaloz“, u kojima predstavnici Parlamenta, Vijeća i Komisije sjednu za stol kako bi pronašli uzajamno prihvatljivi kompromis u ranoj fazi zakonodavnog postupka.
- Ako Vijeće ne odobri *stajalište* Parlamenta, donosi svoje *stajalište* u prvom čitanju i priopćava ga Europskom parlamentu.

Vijeće u potpunosti obavješćuje Europski parlament o razlozima za donošenje svojeg *stajališta*. Komisija u potpunosti obavješćuje Europski parlament o svojem *stajalištu*.

Drugo čitanje u Parlamentu i Vijeću

Europski parlament mora u roku od tri mjeseca od priopćenja stajališta Vijeća učiniti nešto od sljedećeg:

- 1.** odobriti stajalište Vijeća ili ne donijeti odluku; predmetni akt tada se smatra donesenim s tekstom koji odgovara stajalištu Vijeća;
- 2.** odbiti stajalište Vijeća većinom glasova zastupnika; tada se smatra da predloženi akt nije donesen i to je kraj zakonodavnog postupka;
- 3.** predložiti izmjene stajališta Vijeća većinom glasova svojih članova; tekst se potom izmjenjuje i prosljeđuje Vijeću i Komisiji, koja donosi mišljenje o tim izmjenama.

Vijeće razmatra izmijenjeno stajalište i u roku od tri mjeseca otkad je zaprimilo izmjene koje je predložio Parlament mora učiniti jedno od sljedećeg:

- 1.** odobriti sve izmjene koje je predložio Parlament; predmetni akt tada se smatra donesenim. Kvalificirana većina dovoljna je ako se s izmjenama slaže i Komisija; u protivnom Vijeće može izmjene koje je predložio Parlament odobriti samo jednoglasno;
- 2.** odlučiti da neće odobriti sve izmjene Parlamenta ili nije dobilo potrebnu većinu; u tom slučaju slijedi postupak mirenja.

Postupak mirenja

Postupak mirenja pokreće predsjednik Vijeća u dogovoru s predsjednikom Europskog parlamenta. Najvažniju ulogu u tom postupku ima Odbor za mirenje, koji je trenutačno sastavljen od po 28 predstavnika Vijeća i Europskog parlamenta. Odbor za mirenje mora, na temelju stajališta Europskog parlamenta i Vijeća iz drugog čitanja, kvalificiranom većinom postići dogovor o zajedničkom tekstu u roku od šest tjedana od sazivanja. To uključuje pronalaženje kompromisnog rješenja na temelju „ispitivanja svih aspekata neslaganja”. No uvijek se radi samo o pronalaženju kompromisa između različitih stajališta Parlamenta i Vijeća. U tu svrhu mogu se upotrijebiti nove stavke kojima se olakšava postupak pronalaženja kompromisa ako se one uklapaju u opći ishod drugog čitanja. No ne mogu se iskoristiti izmjene koje u drugom čitanju nisu postigle potrebnu većinu.

Komisija sudjeluje u radu Odbora za mirenje i poduzima sve potrebne inicijative u cilju pomirenja stajališta Europskog parlamenta i Vijeća.

Ako u roku od šest tjedana od sazivanja Odbor za mirenje ne odobri zajednički tekst, smatra se da predloženi akt nije donesen.

Treće čitanje u Parlamentu i Vijeću

Ako u roku od šest tjedana Odbor za mirenje odobri zajednički tekst, Europski parlament, odlučujući većinom glasova, i Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom, moraju donijeti predmetni akt u roku od šest tjedana od tog odobrenja u skladu sa zajedničkim tekstom. Ako oni to ne učine, smatra se da predloženi akt nije donesen i to je kraj zakonodavnog postupka.

Objavljivanje

Konačni tekst (na 24 *trenutačna službena jezika* Unije: bugarskom, češkom, danskom, engleskom, estonskom, finskom, francuskom, grčkom, hrvatskom, irskom, latvijskom, litavskom, mađarskom, malteškom, nizozemskom, njemačkom, poljskom, portugalskom, rumunjskom, slovačkom, slovenskom, španjolskom, švedskom i talijanskom) potpisuju predsjednici Europskog parlamenta i Vijeća te se potom objavljuje u Službenom listu Europske unije ili, ako je upućen određenoj skupini, priopćuje se onima kojima je upućen.

Postupak suodlučivanja za Parlament istodobno predstavlja izazov i priliku. Da bi postupak uspješno funkcionirao, u Odboru za mirenje mora se postići suglasnost. Međutim, tim se postupkom znatno mijenja i odnos između Parlamenta i Vijeća. Te dvije institucije sada imaju jednaku ulogu u zakonodavnom postupku i moraju dokazati da su spremne na kompromis te da će u Odboru za mirenje nastojati postići dogovor.

Posebni zakonodavni postupak

U posebnom zakonodavnom postupku Vijeće donosi odluku *jednoglasno*, na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom (npr. članak 308. UFEU-a: Statut Europske investicijske banke) ili Europski parlament donosi zakonodavni akt nakon odobrenja Vijeća (npr. članak 226. stavak 3. UFEU-a: ostvarivanje prava na istragu u okviru parlamentarnog istražnog odbora; članak 228. stavak 4. UFEU-a: uvjeti kojima se uređuje obavljanje dužnosti Europskog ombudsmana).

Ima i drugih oblika zakonodavstva koji se razlikuju od tih redovnih slučajeva, ali se ipak mogu smatrati posebnim zakonodavnim postupkom:

- donošenje odluke o proračunu (članak 314. UFEU-a): propisana su detaljna pravila za taj postupak i on u velikoj mjeri odgovara redovnom zakonodavnom postupku;
- Vijeće odlučuje većinom glasova na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom (ili s drugim institucijama i savjetodavnim tijelima EU-a); to je prvotno bio postupak savjetovanja, koji je na početku bio redovni zakonodavni postupak na razini EU-a, a sada se upotrebljava samo u iznimnim slučajevima, kao posebni zakonodavni postupak (npr.: članak 140. stavak 2. UFEU-a: odstupanja u kontekstu ekonomske i monetarne unije; članak 128. stavak 2. UFEU-a: izdavanje kovanica);
- Vijeće donosi odluku bez sudjelovanja Europskog parlamenta. Međutim, to je rijetka iznimka te se, osim u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike, u kojem se Parlament obavješćuje odlukama Vijeća (članak 36. UFEU-a), odvija samo u vrlo izoliranim slučajevima (npr. članak 31. UFEU-a: utvrđivanje zajedničke carinske tarife; članak 301. stavak 2. UFEU-a: sastav Gospodarskog i socijalnog odbora).

Područja politike u kojima je predviđen posebni zakonodavni postupak mogu se premjestiti u redovni zakonodavni postupak premošćujućim klauzulama (paserelama) ili se jednoglasno odlučivanje u Vijeću može zamijeniti kvalificiranom većinom. Postoje dvije vrste premošćujućih klauzula. Prvo, postoji opća premošćujuća klauzula, koja se primjenjuje na sva područja politika i za čiju uporabu je potrebna jednoglasna odluka Europskog vijeća. Drugo, postoje posebne premošćujuće klauzule koje se primjenjuju na određena područja politika (npr. višegodišnji financijski okvir – članak 312. UFEU-a; pravosudna suradnja u području obiteljskog prava – članak 81. UFEU-a; pojačana suradnja – članak 333. UFEU-a; socijalno područje – članak 153. UFEU-a i okoliš – članak 192. UFEU-a). Te se klauzule razlikuju od općih premošćujućih klauzula jer, u načelu, nacionalni parlamenti nemaju pravo veta pa odluku može donijeti i Vijeće, a ne nužno Europsko vijeće.

Postupak odobrenja

Drugi glavni oblik sudjelovanja Parlamenta u zakonodavnom postupku EU-a jest postupak odobrenja, u skladu s kojim se pravni instrument može donijeti samo uz prethodno odobrenje Parlamenta. No taj postupak Parlamentu ne ostavlja prostora za izravni utjecaj na prirodu pravnih odredaba. Na primjer, on ne može predlagati izmjene niti osigurati njihovo prihvaćanje tijekom postupka odobrenja; njegova uloga ograničena je na prihvaćanje ili odbijanje pravnog instrumenta koji mu je podnesen. Taj je postupak predviđen u vezi sa sklapanjem međunarodnih sporazuma (članak 218. stavak 6. točka (a) UFEU-a), pojačanom suradnjom (članak 329. stavak 1. UFEU-a) ili za ostvarivanje dispozitivnih ovlasti (članak 352. stavak 1. UFEU-a). Postupak odobrenja može biti dio posebnog zakonodavnog postupka za donošenje zakonodavnih akata i pojednostavnjenoga zakonodavnog postupka za donošenje obvezujućih nezakonodavnih akata.

Postupak donošenja nezakonodavnih akata

Nezakonodavni akti donose se u pojednostavnjenom postupku, u kojem institucija EU-a ili neko drugo tijelo donose pravni akt u okviru svojih ovlasti. Ovlast za to temelji se na odgovarajućim osnovama nadležnosti iz Ugovora EU-a.

Taj se postupak izvorno primjenjuje na (jednostavne) obvezujuće zakonodavne akte koje donosi institucija EU-a u okviru svojih ovlasti (npr. Komisija o državnim potporama – članak 108. stavak 2. UFEU-a).

Pojednostavnjeni postupak upotrebljava se i za donošenje neobvezujućih instrumenata, posebice preporuka i mišljenja koje objavljuju institucije i savjetodavna tijela EU-a.

Postupak donošenja delegiranih i provedbenih akata

Odavno je uobičajena praksa da Vijeće i Parlament zakonodavne i provedbene ovlasti delegiraju Komisiji. Delegirane ovlasti izvršavale su se uspostavom komitoloških odbora, u kojima su Komisija, Vijeće, države članice i Parlament imali različit utjecaj. Međutim, nije bilo jasnog razgraničenja između delegiranja zakonodavnih ovlasti i dodjeljivanja provedbenih (izvršnih) ovlasti. Ugovorom iz Lisabona uvedena je dugo iščekivana razlika u primarnom pravu između obavljanja zakonodavnih i izvršnih zadaća (članci 290. i 291. UFEU-a).

Komisija **donosi delegirane akte** *na temelju posebnog odobrenja* iz zakonodavnog akta koji su donijeli Vijeće i Parlament (članak 290. UFEU-a). Predmet delegiranja može biti samo izmjena određenih sporednih elemenata zakonodavnog akta. Ključni elementi nekog područja ne mogu biti predmet delegiranja ovlasti. To znači da temeljne odredbe donosi zakonodavna vlast i da se one ne smiju delegirati izvršnoj vlasti. Time se uzimaju u obzir načela demokracije i diobe vlasti. Kad se donose politički važne odluke s dalekosežnim posljedicama, Parlament i Vijeće uvijek bi trebali zajednički ostvarivati svoju primarnu zakonodavnu dužnost. To se posebno primjenjuje u slučaju političkih ciljeva zakonodavnih mjera, odabira sredstava za ostvarivanje tih ciljeva i mogućih implikacija odredaba za fizičke i pravne osobe. Nadalje, delegiranim aktima može se samo izmijeniti ili dopuniti zakonodavni akt, bez ugrožavanja njegove svrhe. Naposljetku, odredbe koje će se izmjenjivati ili dopunjavati delegiranim aktom moraju biti jasno navedene u zakonodavnom aktu. Delegirani akti mogu stoga obuhvaćati zakonodavne prilagodbe budućim promjenama, na primjer promjene stanja, usklađivanje s očekivanim izmjenama drugog zakonodavstva ili osiguravanje primjene odredaba zakonodavnog akta, čak i u slučaju posebnih okolnosti ili novih informacija. Delegiranje ovlasti može biti ograničenog trajanja ili, ako je neograničenog trajanja, može se predvidjeti pravo njegova ukidanja. Osim mogućnosti ukidanja delegiranja ovlasti, Vijeće i Parlament mogu predvidjeti pravo na iznošenje prigovora na stupanje na snagu delegiranih akata Komisije. Ako su Vijeće i Parlament Komisiji delegirali provedbene ovlasti, ona može donositi provedbene akte. U primarnom zakonodavstvu ne postoji odredba kojom se dopušta uključivanje drugih institucija. Međutim, Komisija se posebno može savjetovati s nacionalnim stručnjacima, što u praksi uglavnom i čini.

Mogućnost da Komisija **donosi provedbene akte** (članak 291. UFEU-a) predviđena je kao iznimka od načela odgovornosti država članica za administrativnu provedbu prava EU-a (članak 289. stavak 1. UFEU-a) i stoga je pod nadzorom država članica. To je znatno odstupanje od prethodnog pravnog stajališta, u kojem su u skladu s komitološkim postupkom Vijeće i Parlament imali prava suodlučivanja u donošenju provedbenih mjera. Ta se promjena temelji na činjenici da je jasna podjela delegiranih i provedbenih akata značila da se u skladu s time moraju reorganizirati prava nadzora i sudjelovanja. Dok Vijeće i Parlament, kao zakonodavci EU-a, imaju pristup delegiranim aktima, u slučaju provedbenih akata to pravo imaju države članice u skladu sa svojom odgovornošću za administrativnu provedbu prava EU-a. U skladu sa svojim zakonodavnim mandatom zakonodavci EU-a (tj. Vijeće i Parlament) utvrdili su opća pravila i načela u vezi s mehanizmima nadzora nad izvršavanjem provedbenih ovlasti u Uredbi (EU) br. 182/2011 („Uredba

o komitologiji”). Uredbom o komitologiji broj komitoloških postupaka smanjen je na dva: savjetodavni postupak i postupak ispitivanja. Izrađene su posebne odredbe o odabiru postupka.

U **savjetodavnom postupku** savjetodavni odbor donosi mišljenja običnom većinom i ona se unose u zapisnik. Komisija bi ih trebala što više uzimati u obzir, ali nije to obvezna činiti.

U **postupku ispitivanja** komitološki odbor sastavljen od predstavnika država članica glasuje kvalificiranom većinom o nacrtu provedbenih mjera Komisije. Ako je nacrt odobren, Komisija mora donijeti mjere u obliku u kojem su podnesene. Ako odluka nije donesena jer nije bilo kvoruma, Komisija u načelu može donijeti svoj nacrt. U slučaju negativnog mišljenja odbora ili manjka odobrenja Komisija može odboru za ispitivanje podnijeti novi nacrt ili izvorni nacrt proslijediti žalbenom odboru.

Žalbeni odbor je druga razina postupka ispitivanja. Svrha upućivanja žalbenom odboru jest postići kompromis između Komisije i predstavnika država članica ako se u odboru za ispitivanje ne može pronaći rješenje. Ako žalbeni odbor donese pozitivno mišljenje, Komisija donosi provedbeni akt. Može ga donijeti i ako odbor nije dao mišljenje.

Sustav pravne zaštite Europske unije

Unija koja teži tome da bude zajednica koja se temelji na pravu mora svojim građanima osigurati potpun i učinkovit sustav pravne zaštite. Sustav pravne zaštite Europske unije ispunjava taj zahtjev. Njime se priznaje pravo pojedinca na *djelotvornu pravnu zaštitu prava* koja proizlaze iz prava EU-a. Ta zaštita, koja je propisana člankom 47. Povelje o temeljnim pravima, jedno je od temeljnih pravnih načela proizašlih iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama i iz Europske konvencije o ljudskim pravima (članci 6. i 13. EKLJP-a). Ona je zajamčena pravnim sustavom EU-a (Sud i Opći sud) (članak 19. stavak 1. UFEU-a). U tu svrhu na raspolaganju je niz postupaka, kako je opisano u nastavku.

Postupak zbog povrede Ugovora (članak 258. UFEU-a)

Tim se postupkom utvrđuje je li država članica propustila ispuniti obvezu koja joj je određena pravom Unije. Postupak se vodi isključivo pred Sudom Europske unije. S obzirom na težinu optužbe, prije upućivanja Sudu mora se

provesti prethodni postupak u kojem država članica može dati svoje očitovanje. Ako se spor ne riješi u toj fazi, Komisija (članak 258. UFEU-a) ili druga država članica (članak 259. UFEU-a) mogu pokrenuti postupak na Sudu. U praksi tu inicijativu obično preuzima Komisija. Sud istražuje pritužbu i odlučuje je li došlo do povrede Ugovora. Ako jest, država članica koja ga je prekršila mora poduzeti mjere za usklađivanje. Ako država članica ne postupi u skladu sa sudskom presudom, Komisija može tražiti donošenje druge sudske odluke kojom se državi članici određuje plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne (članak 260. UFEU-a). Stoga država članica koja uporno zanemaruje sudsku presudu koja je donesena protiv nje zbog povrede ugovora snosi ozbiljne financijske posljedice.

Tužba za poništenje (članak 263. UFEU-a)

Tužba za poništenje sredstvo je objektivnog pravosudnog nadzora nad djelovanjem institucija i tijela Unije (apstraktni sudski nadzor) te, uz određena ograničenja, građanima omogućuje pristup pravosuđu EU-a (*jamstvo pravne zaštite pojedinca*).

Može se podnositi protiv svih mjera institucija i tijela Unije koje proizvode obvezujuće pravne učinke koji bi mogli utjecati na interese tužitelja znatno mijenjajući njegov pravni položaj. Osim država članica, Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, tužbe za poništenje mogu podnositi i Europska središnja banka i Odbor regija ako se pozovu na povredu prava koja su im dodijeljena.

Građani i poduzeća mogu pokretati postupke samo protiv odluka koje su im osobno upućene ili, iako su upućene drugima, izravno na njih utječu. Prema mišljenju Suda EU-a to je slučaj kad je način na koji odluka utječe na osobu tako specifičan da postoji jasna razlika između te osobe i ostalih građana ili poduzeća. Tim kriterijem „izravnosti” nastoji se osigurati da se predmet upućuje Sudu ili Općem sudu samo ako je nedvojbeno utvrđen negativan utjecaj na pravni položaj tužitelja te priroda tog negativnog utjecaja. Zahtjevom za „izravnim i osobnim utjecajem” nastoji se spriječiti podnošenje „povezanih tužbi”.

Ugovorom iz Lisabona uvedena je još jedna kategorija akata protiv kojih fizičke i pravne osobe mogu podnijeti tužbu za poništenje. Svaka fizička ili pravna osoba sada može pokrenuti postupak protiv „regulatornog akta” ako se „izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere”. Ta je nova kategorija ispunila „prazninu u pravnoj zaštiti” koju je Sud istaknuo

U predmetu Jégo-Quéré ribarsko poduzeće zatražilo je poništenje dijelova uredbe o zaštiti mladi oslića. To se konkretno odnosilo na zabranu ribarskih mreža veličine oka od 8 cm, kakve je upotrebljavalo poduzeće Jégo-Quéré. Kako bi zajamčio djelotvornu pravnu zaštitu, Prvostupanjski sud opsežno je razradio pojam osobnog utjecaja i utvrdio je da je tužba dopustiva. Sud Europske unije nije se složio. Utvrdio je da se izravno opterećenje koje proizlazi iz opće primjene uredbe ne može izjednačiti s osobnim utjecajem.



u predmetu Jégo-Quéré jer se prethodno nije odobravalu sudska zaštita u predmetima u kojima, iako je zakonodavni akt EU-a izravno utjecao na gospodarski subjekt, nije bilo moguće preispitati zakonitost tog akta uporabom pravnih lijekova koji su dostupni u tu svrhu: osporavanje putem tužbe za poništenje (članak 263. UFEU-a) nije bilo uspješno jer nije postojao „izravni i osobni utjecaj”, postupak donošenja prethodne odluke (članak 267. UFEU-a) nije se mogao upotrijebiti jer nisu postojale nacionalne provedbene mjere (osim u određenim kaznenim postupcima pokrenutima jer gospodarski subjekt nije izvršavao obveze iz prava Unije, koji se, međutim, moraju zanemariti jer se ne može očekivati da će gospodarski subjekt nezakonitim postupanjem pokrenuti preispitivanje zakonitosti); i konačno, tužbom za naknadu štete nije se moglo dobiti rješenje koje je u interesu građanina Unije jer se ni ona ne može upotrijebiti za uklanjanje nezakonitog zakonodavnog akta iz pravnog poretka EU-a.

Budući da je člankom 263. stavkom 4. UFEU-a isključena potreba za „izravnim i osobnim utjecajem” pri osporavanju regulatornih akata te je potreban samo izravni učinak i nepostojanje nacionalnih provedbenih mjera, ispunjen je dio te praznine.

Međutim, problem predstavlja značenje „regulatornih akata”. Ako ste tumači restriktivno, taj se pojam odnosi samo na opće akte koji nisu zakonodavni akti, dok u širem značenju obuhvaća sve opće akte, uključujući zakonodavne akte. U svojoj presudi u predmetu Inuit Tapiriit Kanatami Opći sud posebno je razmotrio oba pristupa te je na temelju gramatičkog, povijesnog i teološkog tumačenja zaključio da se „regulatornim aktima” mogu smatrati samo opći akti koji nisu zakonodavni akti. Osim delegiranih akata (vidjeti članak 290. UFEU-a) i provedbenih akata (vidjeti članak 291. UFEU-a) oni obuhvaćaju i direktive, ako su izravno primjenjive u skladu sa sudskom praksom, te odluke apstraktne i opće prirode ako nisu donesene u zakonodavnom postupku. Prema tome Opći sud jasno se odlučio za usko tumačenje pojma „regulatorni”. Sud je potvrdio taj zaključak u presudi u žalbenom postupku iz 2013. To je vrijedno žaljenja s gledišta jamčenja djelotvorne pravne zaštite jer se utvrđena praznina u pravnoj zaštiti primjenom restriktivnog pristupa može tek djelomično ispuniti.

Sada se može ispitivati zakonitost akata tijela i drugih ureda EU-a, posebice akata brojnih agencija (članak 263. stavak 5. UFEU-a). Tako je uklonjena praznina u pravnoj zaštiti koja je prethodno samo privremeno popunjena sudskom praksom, a u primarnom zakonodavstvu vodi se računa o činjenici da su neka od tih tijela dobila ovlasti za donošenje akata s pravnim učincima

u pogledu trećih osoba te stoga, u cilju stvaranja sustava pravne zaštite bez praznina, mora biti dostupna mogućnost pravne zaštite i od takvih akata.

U slučaju uspješnog postupka, Sud ili Opći sud mogu instrument proglašiti nevažećim s retroaktivnim učinkom. U određenim okolnostima mogu ga proglašiti nevažećim od datuma presude. Međutim, u cilju zaštite prava i interesa osoba koje pokreću sudske postupke, proglašenje ništavosti može se izuzeti od takvih ograničenja.

Tužba zbog propusta (članak 265. UFEU-a)

Ta vrsta tužbe dopunjava pravnu zaštitu dostupnu u predmetima protiv Europskog parlamenta, Europskog vijeća, Vijeća, Komisije i Europske središnje banke. Provodi se prethodni postupak u kojem tužitelj obavještuje instituciju da mora izvršiti svoju dužnost. U tužbi koju podnose institucije traži se izjava da je predmetno tijelo prekršilo Ugovor jer je propustilo donijeti odluku koja se od njega tražila. Ako tužbu podnosi građanin ili poduzeće iz Unije, oni traže izjavu da je institucija Unije prekršila Ugovor jer određenu odluku nije uputila njima. Presudom se jednostavno utvrđuje da je propust bio nezakonit. Sud/Opći sud nisu nadležni naložiti donošenje odluke: stranka protiv koje je donesena presuda dužna je samo poduzeti mjere u skladu s presudom (članak 266. UFEU-a).

Tužba za naknadu štete (članak 268. i članak 340. stavak 2. UFEU-a)

Građani i poduzeća, a i države članice, koji pretrpe štetu zbog pogreške službenika EU-a mogu Sudu podnijeti tužbu za naknadu štete. Osnova za odgovornost EU-a nije u cijelosti utvrđena u Ugovorima te se inače vodi općim načelima koja su zajednička zakonima država članica. Sud je to pojasnio navodeći da prije odobravanja odštete moraju biti ispunjeni sljedeći uvjeti: 1. institucija Unije ili njezin zaposlenik nezakonito su postupili pri izvršavanju svojih funkcija. Nezakonito postupanje nastaje u slučaju ozbiljne povrede prava Unije kojim se pojedincu, poduzetniku ili državi članici dodjeljuju prava ili koje je doneseno radi njihove zaštite. Zaštitnu prirodu prije svega imaju zakoni kojima se uređuju temeljna prava i slobode na unutarnjem tržištu ili temeljna načela zaštite legitimnih očekivanja i proporcionalnosti, ali i bilo koje drugo izravno primjenjivo pravilo kojim se građaninu Unije dodjeljuju osobna prava. Povreda je dovoljno ozbiljna ako je predmetna institucija u znatnoj mjeri prešla granice svojih diskrecijskih ovlasti. Sud nastoji ograničiti svoje zaključke na kategoriju osoba na koje štetna mjera

utječe i u skladu s opsegom pretrpljene štete, koji mora biti veći od tržišnog rizika koji se može razumno očekivati u predmetnom poslovnom sektoru; 2. pretrpljena je stvarna šteta; 3. postoji uzročno-posljedična veza između akta institucije Unije i pretrpljene štete; 4. ne mora se dokazivati namjera ili nemar.

Tužbe službenika Unije (članak 270. UFEU-a)

Pred Sudom se mogu pokrenuti i sporovi koji proizlaze iz radnog odnosa između EU-a i njegovih službenika ili njihovih preživjelih članova obitelji. Za takve je tužbe nadležan Opći sud.

Odluke o prethodnim pitanjima (članak 256. UFEU-a)

Odnos između Suda i Općeg suda takav je da se Sudu mogu podnositi žalbe protiv odluka Općeg suda samo o pravnim pitanjima. Osnova za žalbu može biti nenadležnost Općeg suda, povreda postupka koja negativno utječe na interese podnositelja žalbe ili povreda prava Unije koju je počinio Opći sud. Ako je žalba opravdana i dopuštena, Sud poništava presudu Općeg suda. Ako postoje osnove za donošenje sudske odluke, Sud može donijeti svoju presudu; u protivnom mora predmet vratiti Općem sudu, koji obvezuje pravna procjena Suda.

Privremena pravna zaštita (članci 278. i 279. UFEU-a)

Tužbe podnesene Sudu ili Općem sudu ili žalbe podnesene protiv njihovih presuda nemaju suspenzivni učinak. No Sudu ili Općem sudu može se podnijeti zahtjev za *suspenziju primjene osporavanog akta* (članak 278. UFEU-a) ili za donošenje *privremene mjere* (članak 279. UFEU-a).

Sudovi ocjenjuju utemeljenost zahtjeva za donošenje privremene mjere na temelju sljedeća tri kriterija: 1. mogućnost uspjeha glavnog pitanja (*fumus boni juris*): procjenjuje sud tijekom prethodnog sažetog ispitivanja argumenata koje je iznio podnositelj zahtjeva; 2. *hitnost naloga*: procjenjuje se prema tome je li mjera koju traži podnositelj nužna da bi se izbjegla ozbiljna i nepopravljiva šteta. Kriteriji na kojima se temelji ta procjena uključuju prirodu i ozbiljnost povrede te njezine posebne i nepovratno štetne učinke na imovinu podnositelja zahtjeva ili druge predmete pravne zaštite. Financijski gubitak smatra se ozbiljnim i nepopravljivim samo ako se ne može nadoknaditi čak ni ako se u glavnom postupku predmet riješi u korist podnositelja zahtjeva; 3. *procjena interesa*: štetni učinci koje će podnositelj zahtjeva

vjerojatno pretrpjeti u slučaju odbijanja privremene mjere procjenjuju se u odnosu na interes EU-a da se mjera odmah provede te u odnosu na štetne učinke na treće osobe u slučaju donošenja privremene mjere.

Odluke o prethodnim pitanjima (članak 267. UFEU-a)

U tom se postupku nacionalni sudovi mogu obratiti Sudu Europske unije radi tumačenja prava Unije. Ako nacionalni sud u predmetu koji rješava mora primijeniti odredbe prava Unije, može obustaviti postupak i od Suda zahtijevati pojašnjenje u vezi s valjanošću predmetnog instrumenta Unije i/ili tumačenje instrumenta i Ugovorâ. Sud ne odgovara u obliku savjetodavnog mišljenja, nego presudom, čime se naglašava obvezujuća priroda njegove odluke. Za razliku od ostalih opisanih postupaka, u postupku za donošenje prethodne odluke nije riječ o sporu, nego je to samo faza postupka koji počinje i završava na nacionalnim sudovima.

Glavni je *cilj tog postupka* osigurati ujednačeno tumačenje prava Unije, a time i jedinstvo pravnog poretka EU-a. Osim za potonju funkciju taj je postupak važan i za zaštitu individualnih prava. Nacionalni sudovi mogu samo procijeniti usklađenost nacionalnog prava s pravom Unije te u slučaju neusklađenosti primijeniti pravo Unije, koje ima prednost i izravno je primjenjivo ako su sadržaj i područje primjene odredaba Unije jasno određeni. Ta se jasnoća može u načelu postići samo odlukom Suda o prethodnom pitanju, što znači da takvim postupci građanima Unije omogućuju da osporavaju postupke svoje države članice koji su protivni pravu EU-a te da osiguraju da nacionalni sudovi primjenjuju pravo Unije. Ta dvojna funkcija postupka za donošenje prethodne odluke u određenoj mjeri nadoknađuje ograničenja koja pojedincima onemogućuju da tužbe podnose izravno Sudu te su stoga iznimno važni za pravnu zaštitu građana. Međutim, uspjeh tih postupaka u konačnici ovisi o tome koliko su nacionalni suci i sudovi „voljni” upućivati predmete višoj sudbenoj vlasti.

Predmet: Sud donosi presude o *tumačenju* instrumenata prava Unije i *ispituje valjanost* pravno značajnih akata institucija Unije. Odredbe nacionalnog prava ne mogu biti predmetom odluke o prethodnom pitanju. U postupku za donošenje prethodne odluke Sud nema ovlasti tumačiti nacionalno pravo ili procjenjivati njegovu usklađenost s pravom Unije. Ta se činjenica često zanemaruje u pitanjima koja se upućuju Sudu, koji se poziva da razmotri mnoga pitanja koja se posebno odnose na usklađenost odredaba nacionalnog prava s pravom Unije ili da odlučuje o primjenjivosti određene odredbe prava Unije u postupku koji se vodi pred nacionalnim sudom. Iako su ta pitanja

u osnovi proceduralno nedopustiva, Sud ih ne vraća nacionalnom sudu, nego tumači pitanje koje mu je upućeno kao zahtjev nacionalnog suda da utvrdi osnovne ili bitne kriterije za tumačenje predmetnih pravnih odredaba Unije i tako omogućuje nacionalnom sudu da iznese vlastitu procjenu usklađenosti nacionalnog prava s pravom Unije. U svojem postupku Sud iz dostavljene dokumentacije, posebice one koja predstavlja osnovu za upućivanje Sudu, izvlači one elemente prava Unije koje treba protumačiti za potrebe predmetnog pravnog spora.

Nadležnost za vođenje postupka: Postupak je dostupan svim „sudovima država članica”. Taj izraz treba tumačiti u smislu prava Unije. Nije usmjeren na naziv, nego na funkciju i položaj pravosudnog tijela unutar sustava pravne zaštite u državama članicama. U skladu s tim „sudovi” su sve neovisne institucije (tj. one koje ne podliježu napucima) ovlaštene za rješavanje sporova u ustavnoj državi u redovnom pravnom postupku. U skladu s tom definicijom predmete mogu upućivati i ustavni sudovi država članica i tijela za rješavanje sporova izvan državnog pravosudnog sustava, ali ne i privatni arbitražni sudovi. Odluka nacionalnog suda o tome hoće li uputiti predmet Sudu EU-a ovisit će o relevantnosti odredbe prava Unije za rješavanje predmetnog spora, što procjenjuje nacionalni sud. Stranke mogu zatražiti, ali ne i zahtijevati upućivanje predmeta Sudu EU-a. Sud EU-a razmatra relevantnost predmeta samo s obzirom na to je li predmetno pitanje prikladno za upućivanje (tj. odnosi li se stvarno na tumačenje Ugovorâ Unije ili na pravnu valjanost akta koji je donijela institucija Unije) ili je riječ o stvarnom pravnom sporu (tj. jesu li pitanja o kojima Sud treba dati pravno mišljenje u odluci o prethodnom pitanju samo hipotetska ili se odnose na pravno pitanje koje je već riješeno). Sud će u samo u iznimnim slučajevima odbiti razmotriti predmet iz tih razloga jer, s obzirom na posebnu važnost suradnje među pravosudnim tijelima, te kriterije primjenjuje suzdržano. No nedavne presude Suda pokazuju da je postao stroži u pogledu prihvatljivosti za upućivanje jer se inzistira na već utvrđenom zahtjevu da nalog za upućivanje mora sadržavati dovoljno jasno i detaljno objašnjenje činjenične i pravne pozadine izvornog postupka te, ako te informacije nisu navedene, izjavljuje da ne može pravilno protumačiti pravo Unije i zahtjev za donošenje prethodne odluke odbacuje kao neprihvatljiv.

Obveza upućivanja: Nacionalni sud protiv čije odluke u nacionalnom pravu nema pravnog lijeka dužan je uputiti predmet Sudu Europske unije. Pojam *prava na žalbu* obuhvaća sve oblike pravne zaštite kojima se može preispitati sudska odluka u činjeničnom i pravnom smislu (žalba) ili samo u pravnom smislu (žalba zbog pravnih pitanja). No taj se pojam ne odnosi

na redovne pravne lijekove s ograničenim ili posebnim učincima (npr. novi postupak, ustavna tužba). Sud koji ima obvezu uputiti predmet može izbjeći upućivanje samo ako pitanje nije od ključne važnosti za ishod predmeta koji rješava ili ako je Sud na njega već odgovorio ili pri tumačenju prava Unije ne postoji opravdana sumnja. No obveza upućivanja bezuvjetna je ako je u pitanju valjanost instrumenta Unije. Sud je u tom pogledu jasno dao do znanja da samo on može odbacivati nezakonite odredbe prava Unije. Nacionalni sudovi stoga su dužni primjenjivati pravo Unije i pridržavati ga se sve dok ga Sud ne proglasi nevažećim. Poseban mehanizam primjenjuje se na sudove koji sudjeluju u postupcima za odobravanje privremene pravne zaštite. Prema nedavnim presudama Suda ti sudovi imaju ovlasti, pod određenim uvjetima, suspendirati izvršenje nacionalnog akta utemeljenog na uredbi Unije ili izdati privremeni nalog kako bi se privremeno utvrdili pravni odnosi, zanemarujući pritom postojeću odredbu prava Unije.

Neispunjenje obveze upućivanja povreda je Ugovorâ Unije, zbog čega se protiv predmetne države članice može pokrenuti *postupak zbog povrede*. Međutim, budući da vlada predmetne države članice ne može postupiti u skladu s bilo kojim nalogom Suda jer zbog neovisnosti domaćeg sudstva i načela diobe vlasti ne može davati upute nacionalnim sudovima, učinci takvog postupanja u praksi su vrlo ograničeni. Sad kad je priznato načelo odgovornosti država članica za neusklađivanje s pravom Unije (vidjeti sljedeće poglavlje), mogućnost pojedinaca da podnesu tužbu za naknadu štete koja je nastala jer države članice nisu ispunile svoju obvezu upućivanja daje bolje izgleda za uspjeh.

Učinak: Odluka o prethodnom pitanju, koja je donesena u obliku sudskog naloga, izravno je obvezujuća za sud koji je uputio predmet i sve ostale sudove koji rješavaju isti predmet. Ona i u praksi ima vrlo visok status kao presedan za sljedeće slične predmete.

Odgovornost država članica za povrede prava Unije

Odgovornost države članice za štetu koju su pretrpjeli pojedinci zbog njezine povrede prava Unije u načelu je utvrđena presudom Suda od 5. ožujka 1996. u spojenim predmetima C-46/93 Brasserie du pêcheur i C-48/93 Factortame. Ta je presuda postala presedan kao i prethodne presude Suda o nadređenosti prava Unije, izravnoj primjenjivosti odredaba prava Unije i priznavanju vlastitog skupa temeljnih prava Unije. Sam Sud tu presudu naziva „nužnom posljedicom izravnog učinka odredaba Zajednice, čijom je

povredom uzrokovana pretrpljena šteta” te ona znatno povećava mogućnosti pojedinca da prisili državna tijela svih triju središnjih vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) da se usklade s pravom Unije i da ga provode. Ta se presuda nastavlja na odluke Suda u predmetima Francovich i Bonifaci. Dok su prethode presude ograničavale odgovornost država članica na slučajeve u kojima su pojedinci pretrpjeli štetu zbog kašnjenja s prenošenjem direktive kojom im se dodjeljuju osobna prava, ali im nije izravno upućena, najnovijom presudom utvrđeno je načelo *opće odgovornosti*, koje se odnosi na svaku povredu prava Unije koja se može pripisati državi članici.

Odgovornost država članica za povrede prava Unije određena je trima kriterijima koji su uglavnom jednaki kriterijima koji se primjenjuju na Uniju u sličnoj situaciji.

1. Cilj prekršene odredbe Unije mora biti dodjela prava pojedincu.
2. Povreda mora biti dovoljno ozbiljna, odnosno država članica mora u znatno mjeri jasno prekoračiti granice svojih diskrecijskih ovlasti. O tome moraju odlučivati nacionalni sudovi koji su jedini odgovorni za utvrđivanje činjenica i procjenu težine povrede prava Unije. U presudi Suda ipak se nacionalnim sudovima daje niz općih smjernica:

”Čimbenici koje nadležni sud može uzeti u obzir uključuju jasnoću i preciznost prekršenog pravila, stupanj diskrecije koji se tim pravilom prepušta nacionalnim tijelima ili tijelima [Unije], pitanje jesu li povreda ili uzrokovana šteta bile namjerne ili slučajne te je li zakonska pogreška bila oprostiva ili neoprostiva, činjenicu da je stajalište institucije [Unije] možda pridonijelo propustu i odluku o zadržavanju nacionalnih mjera ili praksi koje su u suprotnosti s pravom [Unije]. U svakom je pogledu jasno da je povreda prava [Unije] dovoljno ozbiljna ako se nastavila unatoč presudi kojom je utvrđena predmetna povreda ili odluci o prethodnom pitanju ili utvrđenoj sudskoj praksi Suda o tom pitanju iz kojeg je jasno da predmetno postupanje predstavlja povredu.”

3. Mora postojati *izravna uzročno-posljedična* veza između povrede obveze države članice i štete koju je pretrpjela oštećena stranka. Ako je utvrđeno da je nastala dovoljno ozbiljna povreda prava Unije, nije nužno dokazivati *krivnju* (namjeru ili nemar).

Sud je jasno izjavio da se načela koja je uspostavio za utvrđivanje odgovornosti *primjenjuju i na posljednju od tri središnje vlasti*, odnosno na sudstvo. Njegove presude sada ne podliježu samo preispitivanju u uzastopnim fazama žalbenog postupka; ako je pri njihovu donošenju zanemareno ili prekršeno pravo Unije, nadležnim sudovima država članica može se podnijeti i tužba za naknadu štete. Pri utvrđivanju činjenica povezanih s presudom kojom se krši pravo Unije, u toj vrsti postupka moraju se ponovno razmotriti pitanja koja se odnose na sadržaj prava Unije, tijekom čega se predmetni sud ne može samo pozvati na obvezujuće učinke presude specijaliziranog suda kojem je predmet upućen. Sud kojem bi nadležni nacionalni sudovi trebali uputiti pitanja o tumačenju i/ili valjanosti odredaba Unije te o usklađenosti nacionalnih sustava odgovornosti s pravom Unije ponovno je Sud Europske unije, kojem se mogu upućivati i pitanja u postupku za donošenje prethodne odluke (članak 267. UFEU-a). No odgovornost za povrede i dalje će se samo iznimno utvrđivati presudama. Uzimajući u obzir stroge uvjete, odgovornost se može razmatrati samo ako sud namjerno zanemari pravo Unije ili, kao u *predmetu Köbler*, sud posljednjeg stupnja, kršeći pravo Unije, daje pravnu snagu odluci koja je na štetu pojedinca, a da se prethodno nije obratio Sudu radi pojašnjenja situacije s obzirom na pravo Unije koje je relevantno za tu odluku. U potonjem je slučaju ključno za zaštitu prava građana Unije koji se pozivaju na njezino pravo da se nadoknadi šteta koju im je nanio sud posljednjeg stupnja.



POLOŽAJ PRAVA UNIJE U ODNOSU NA PRAVNI POREDAK U CJELINI

Nakon svega što smo saznali o ustroju Europske unije i njezinu pravnom sustavu, pravu EU-a nije jednostavno dodijeliti odgovarajuće mjesto u pravnom poretku kao cjelini i utvrditi granice između tog i drugih pravnih poredaka. Treba odmah odbaciti dva moguća pristupa njegovoj klasifikaciji. Pravo Unije ne smije se smatrati običnom zbirkom međunarodnih sporazuma, ali ni dijelom nacionalnih pravnih sustava ili njegovim dodatkom.

Autonomija pravnog poretka Europske unije

Osnivanjem Unije, države članice ograničile su svoj zakonodavni suverenitet i time stvorile neovisan skup propisa koji obvezuje njih, njihove građane i njihove sudove.

Jedan od najpoznatijih predmeta koji se vodio pred Sudom bio je *Costa protiv ENEL-a* iz 1964., u kojem je g. Costa podnio tužbu protiv nacionalizacije proizvodnje i distribucije električne energije te dodjeljivanja poslova bivših poduzeća za električnu energiju ENEL-u, novoj državnoj korporaciji.

Autonomija pravnog poretka EU-a od ključne je važnosti za prirodu EU-a jer je ona jedino jamstvo da se pravo Unije neće razvodniti interakcijom s nacionalnim pravom te da će se ujednačeno primjenjivati diljem Unije. Zbog toga se pojmovi prava Unije tumače s obzirom na ciljeve pravnog poretka EU-a i Unije općenito. Ovo tumačenje, specifično za EU, neizbježno je jer se određena prava osiguravaju pravom Unije i bez njega bi bila ugrožena jer bi tada svaka država članica, drukčije tumačeći odredbe, mogla pojedinačno odlučivati o sadržaju sloboda koje bi pravo Unije trebalo jamčiti. Jedan od primjera je pojam „radnika”, na kojem se temelji opseg pojma slobode kretanja. Specifičan pojam radnika u Uniji može se razlikovati od pojmova koji su poznati i primjenjuju se u pravnim porecima država članica. Štoviše, jedini standard za procjenu pravnih instrumenata Unije jest samo pravo Unije, a ne nacionalno zakonodavstvo ili ustavno pravo.

S obzirom na taj pojam autonomije pravnog poretka EU-a, kakav je odnos između prava Unije i nacionalnog prava?

Čak i ako pravo Unije predstavlja pravni poredak koji je samodostatan u odnosu na pravne poretke države članica, ta se situacija ne smije smatrati odnosom u kojem se pravni poredak EU-a nalazi iznad pravnih sustava država članica. Te pravne poretke nije moguće tako strogo razgraničiti jer se primjenjuju na iste osobe koje istodobno postaju građani nacionalne države i EU-a. Drugo, takvim pristupom zanemaruje se činjenica da se pravo Unije može primjenjivati samo ako čini dio pravnih poredaka država članica. Istina je da su pravni poredak EU-a i nacionalni pravni poreci međusobno isprepleteni i ovisni jedni o drugima.

Interakcija između prava Unije i nacionalnog prava

Taj aspekt odnosa između prava Unije i nacionalnog prava obuhvaća ona područja u kojima se dva sustava međusobno dopunjavaju. Članak 4. stavak 3. UEU-a prilično je jasan:



Na temelju načela lojalne suradnje i uz puno uzajamno poštovanje, Unija i države članice međusobno si pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovorâ. Države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovorâ ili akata institucija Unije. Države članice olakšavaju ostvarivanje zadaća Unije i suzdržavaju se od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije.”

Ovo opće načelo lojalne suradnje utemeljeno je na svijesti da pravni poredak EU-a sam po sebi ne može potpuno ostvariti ciljeve zacrtane osnivanjem Europske unije. Za razliku od nacionalnih pravnih poredaka, pravni poredak EU-a nije samostalan sustav, nego se u svojem djelovanju oslanja na potporu nacionalnih sustava. Sve tri grane vlasti – zakonodavna, izvršna i sudska – moraju stoga priznati da pravni poredak EU-a nije „strani” sustav te da su države članice i institucije Unije uspostavile neraskidive veze radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva. Europska unija nije samo zajednica interesa; ona je zajednica utemeljena na solidarnosti. Iz toga proizlazi da se od nacionalnih vlasti ne traži samo da poštuju Ugovore Unije i sekundarno zakonodavstvo, već ih moraju i provoditi i primjenjivati. Interakcija tih dvaju sustava toliko je raznolika da vrijedi spomenuti nekoliko primjera.

Prvi primjer toga kako se pravni poredak EU-a i nacionalni pravni poreci isprepliću i dopunjavaju jest *direktiva*, o kojoj je već bilo riječi u poglavlju o zakonodavstvu. Direktivom se na obvezujući način utvrđuje rezultat koji država članica mora ostvariti, a nacionalne vlasti, putem domaćeg prava, odlučuju kako i kojim sredstvima će taj rezultat ostvariti. U području sudstva ta se dva sustava isprepliću u postupku donošenja prethodne odluke, opisanom u članku 267. UFEU-a, u kojem nacionalni sudovi mogu, a ponekad i moraju, Sudu uputiti pitanja povezana s tumačenjem i valjanošću prava Unije, a njegova presuda može biti odlučujuća za rješavanje njihova spora. Dvije su stvari jasne: prvo, sudovi država članica moraju poštovati i primjenjivati pravo Unije, i drugo, tumačenje prava Unije i izjave o njegovoj valjanosti u isključivoj su nadležnosti Suda Europske unije. Još jedan primjer međuovisnosti prava EU-a i nacionalnog prava jest ono što se događa kad je potrebno *popuniti praznine u pravu EU-a*: pravo Unije u postojećim propisima nacionalnog prava traži rješenja za dopunu pravila koja samo utvrđuje. Prema tome, od određene točke nadalje sudbinu odredbe prava Unije određuju odgovarajuće odredbe nacionalnog prava. To se načelo primjenjuje na cijeli raspon *obveza koje proizlaze iz prava Unije*, osim ako su u njemu propisana pravila za njihovo ispunjenje. U svakom takvom slučaju nacionalne vlasti primjenjuju pravo Unije na temelju odredaba vlastitih pravnih sustava. Ali to načelo vrijedi pod jednim uvjetom: mora se očuvati ujednačena primjena prava Unije jer je neprihvatljivo, i nepravedno, da se građanima i poduzećima sudi prema različitim kriterijima.

Sukob između prava Unije i nacionalnog prava

U odnosu između prava Unije i nacionalnog prava isto tako dolazi i do povremenih „prijepora” ili sukoba između pravnog poretka Unije i nacionalnih pravnih poredaka. Takva situacija nastaje kada se odredbom prava Unije dodjeljuju prava i određuju obveze izravno građanima Unije, a njezin je sadržaj u sukobu s nekim nacionalnim propisom. Iza tog naoko jednostavnog problema kriju se dva temeljna pitanja ustrojstva EU-a, a čiji su odgovori postali test postojanja pravnog poretka EU-a, naime: *izravna primjenjivost prava Unije* i *nadređenost prava Unije* nad odredbama nacionalnog prava s kojima je u sukobu.

Izravna primjenjivost prava Unije u nacionalnom pravu

Kao prvo, načelo izravne primjenjivosti znači da se pravom Unije izravno dodjeljuju prava i nameću obveze ne samo institucijama Unije i državama članicama, već i građanima Unije.

Jedno je od iznimnih postignuća Suda da je uspio provesti izravnu primjenjivost prava Unije unatoč početnom otporu pojedinih država članica, čime je zajamčio postojanje pravnog poretka EU-a. Sudska praksa u tom pogledu započela je već spomenutim predmetom o nizozemskom prijevozniku Van Gend & Loos. To je poduzeće nizozemskom sudu podnijelo tužbu protiv nizozemskih carinskih tijela, koja su naplaćivala veću carinu za kemijski proizvod uvezen iz SR Njemačke. U konačnoj analizi ishod postupka ovisio je o pitanju mogu li se pojedinci pozvati na članak 12. Ugovora o EEZ-u, koji državama članicama izričito zabranjuje da na zajedničkom tržištu uvode nove carine i povećavaju postojeće pristojbe. Unatoč savjetima mnogih vlada i njegova nezavisnog odvjetnika, Sud je odlučio da su, s obzirom na prirodu i cilj Unije, odredbe prava Unije izravno primjenjive u svim slučajevima. U obrazloženju svoje presude Sud je naveo sljedeće:



... Zajednica je novi pravni poredak (...) čiji su subjekti ne samo države članice, već i njihovi državljani. Neovisno o zakonodavstvu država članica, pravo Zajednice pojedincima ne određuje samo obveze, nego mu je svrha da im dodijeli i prava. Ta prava ne proizlaze isključivo iz Ugovora kojim su izričito dodijeljena, nego i iz obveza koje se Ugovorom jasno određuju pojedincima, ali i državama članicama i institucijama Zajednice.”

Tom smjelom izjavom ipak nismo sve riješili jer i dalje ostaje pitanje *koje su odredbe prava Unije izravno primjenjive*. Sud je u prvom redu gledao na to pitanje u odnosu na primarno zakonodavstvo Unije te je izjavio da se na pojedince mogu izravno primjenjivati sve odredbe Ugovorâ Unije koje i. utvrđuju opće uvjete, ii. potpune su i samostalne u pravnom smislu te stoga iii. države članice ili institucije Unije ne moraju poduzimati daljnje mjere kako bi se s njima uskladile i kako bi one stekle pravni učinak.

Sud je presudio da bivši članak 12. Ugovora o EEZ-u ispunjava te kriterije te da bi poduzeće Van Gend & Loos na temelju tog članka moglo imati prava, koja je sud u Nizozemskoj morao štititi. Nizozemski sud zbog toga je poništio carinske pristojbe naplaćene protivno Ugovoru. Sud je nakon toga nastavio primjenjivati to obrazloženje na druge odredbe Ugovora o EEZ-u koje su

znatno važnije za građane Unije nego članak 12. Posebno značajne presude u tom pogledu odnose se na izravnu primjenjivost odredaba o slobodi kretanja (članak 45. UFEU-a), slobodi poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a) i slobodi pružanja usluga (članak 56. UFEU-a).

U pogledu jamstava povezanih sa *slobodom kretanja* Sud je donio presudu kojom ih je proglasio izravno primjenjivima u predmetu Van Duyn. Taj se predmet temeljio na sljedećim činjenicama. Gđi van Duyn, nizozemskoj državljanici, u svibnju 1973. odbijen je ulazak u Ujedinjenu Kraljevinu, gdje je dobila posao kao tajnica Scijentološke crkve, organizacije koju britansko ministarstvo unutarnjih poslova smatra „društveno štetnom”. Pozivajući se na pravila Unije o slobodi kretanja radnika, gđa van Duyn podnijela je tužbu Visokom sudu tražeći od njega da donese odluku prema kojoj ima pravo boraviti u Ujedinjenoj Kraljevini radi zaposlenja te bi trebala dobiti pravo na ulazak u zemlju. U odgovoru na pitanje koje mu je uputio Visoki sud, Sud Europske unije zaključio je da je članak 48. Ugovora o EEZ-u (sada članak 45. UFEU-a) izravno primjenjiv te da pojedincima dodjeljuje prava koja se mogu ostvarivati pred sudovima država članica.

Belgijski *Conseil d'État* zatražio je od Suda da donese odluku o izravnoj primjenjivosti odredaba koje jamče *slobodu poslovnog nastana*. *Conseil d'État* morao je donijeti odluku o tužbi koju je podnio nizozemski odvjetnik J. Reyners, koji je želio ostvariti svoja prava koja proizlaze iz članka 52. Ugovora o EEZ-u (članak 49. UFEU-a). G. Reyners smatrao je da mora podnijeti tužbu nakon što mu nije dopušteno da se bavi zanimanjem odvjetnika u Belgiji jer je strani državljanin, unatoč tome što je položio potrebne belgijske ispite. U svojoj presudi od 21. srpnja 1974. Sud je smatrao da nejednako postupanje prema državljanima i strancima u pogledu poslovnog nastana više nije dopušteno jer je članak 52. Ugovora o EEZ-u bio izravno primjenjiv od isteka prijelaznog razdoblja, čime je njime građanima Unije osigurano pravo na zapošljavanje u drugoj državi članici na isti način kao državljanima te države. Na temelju te presude g. Reyners morao je dobiti dopuštenje da se bavi zanimanjem odvjetnika u Belgiji.

U predmetu Van Binsbergen Sud je dobio priliku da izričito utvrdi izravnu primjenjivost odredaba o *slobodi pružanja usluga*. Taj postupak uključivao je, među ostalim, pitanje je li nizozemska zakonska odredba da samo osobe koje imaju prebivalište u Nizozemskoj mogu zastupati stranke pred žalbenim sudom u skladu s pravilima Unije o slobodi pružanja usluga. Sud je presudio da ta odredba nije u skladu s pravom Unije jer su sva ograničenja kojima bi građani Unije mogli biti izloženi zbog svojeg državljanstva ili mjesta

boravka u suprotnosti s člankom 59. Ugovora o EEZ-u (članak 56. UFEU-a) te su stoga nevažeća.

U praktičnom smislu, vrlo je važno i priznavanje izravne primjenjivosti odredaba o *slobodnom kretanju robe* (članak 41. UFEU-a), načelu o *jednakim plaćama muškaraca i žena* (članak 157. UFEU-a), *općoj zabrani diskriminacije* (članak 25. UFEU-a) i *slobodi tržišnog natjecanja* (članak 101. UFEU-a).

Kad je riječ o *sekundarnom zakonodavstvu*, pitanje izravne primjenjivosti javlja se samo u pogledu direktiva i odluka upućenih državama članicama jer su uredbe i odluke upućene pojedincima već izravno primjenjive u skladu s Ugovorima Unije (članak 288. stavci 2. i 4. UFEU-a). Sud je još 1970. proširio svoja načela o izravnoj primjenjivosti na odredbe u direktivama i odlukama upućenima državama članicama.

Ne može se dovoljno istaknuti važnost izravnog učinka prava Unije u obliku u kojem ga je razvio i realizirao Sud Europske unije. Njime se poboljšava položaj pojedinca jer se slobode na zajedničkom tržištu pretvaraju u prava koja mogu izvršavati nacionalni sudovi. Izravni učinak prava Unije stoga je jedan od stupova pravnog poretka EU-a.

Nadređenost prava Unije nacionalnom pravu

Izravna primjenjivost odredbe prava Unije dovodi do drugog, jednako važnog pitanja: što ako se odredbom prava Unije građaninu Unije daju izravna prava i obveze, zbog čega je ona u suprotnosti s odredbama nacionalnog prava?

Takav sukob između prava Unije i nacionalnog prava može se riješiti samo ako jedno prevlada nad drugim. U zakonodavstvu Unije ne postoji izričita odredba o tom pitanju. Nigdje u Ugovorima Unije nema odredbe u kojoj bi, primjerice, stajalo da je pravo Unije nadređeno ili podređeno nacionalnom pravu. Ipak, jedini je način da se riješe sukobi između prava Unije i nacionalnog prava da se pravu Unije da prednost i dopusti da ono prevladava nad svim nacionalnim odredbama koje odstupaju od pravila Unije te da zauzme njihovo mjesto u nacionalnim pravim porecima. U konačnici, od pravnog poretka EU-a ostalo bi vrlo malo kada bi bio podređen nacionalnom pravu. Svaki nacionalni zakon mogao bi poništiti pravila Unije. Više ne bi bilo govora o ujednačenoj i jednakoj primjeni prava Unije u svim državama članicama, niti bi EU mogao obavljati zadaće koje su mu povjerile države članice. Sposobnost Unije da funkcionira bila bi ugrožena, a zajednički sustav europskog prava, u koji se polažu tolike nade, nikad se ne bi ostvario.

U odnosu između međunarodnog i nacionalnog prava takvih problema nema. Budući da *međunarodno pravo* ne postaje dijelom pravnog poretka zemlje dok se ne apsorbira zakonom o ugrađivanju ili prenošenju, o pitanju nadređenosti odlučuje se samo na temelju nacionalnog prava. Ovisno o redoslijedu primjene međunarodnog prava koji je utvrđen nacionalnim pravom, ono može imati prednost pred ustavnim pravom, može se nalaziti između ustavnog i običnog prava ili imati isti status kao obično pravo. Odnos između ugrađenog ili prenesenog međunarodnog prava i nacionalnog prava određuje se primjenom pravila prema kojem novije zakonske odredbe prevladavaju na prethodno postojećim odredbama (*lex posterior derogat legi priori*). Ta se nacionalna pravila o sukobu prava međutim ne primjenjuju na odnos između prava Unije i nacionalnog prava jer pravo Unije nije dio ni jednog nacionalnog pravnog poretka. Svaki sukob između prava Unije i nacionalnog prava može se riješiti isključivo na temelju pravnog poretka EU-a.

S obzirom na te implikacije Sud je ponovno, unatoč protivljenju nekoliko država članica, morao utvrditi načelo nadređenosti prava Unije koje je ključno za postojanje pravnog poretka EU-a. Time je uspostavio drugi stup pravnog poretka EU-a uz izravnu primjenjivost, odnosno stvaranje čvrstog pravnog poretka.

U predmetu *Costa protiv ENEL-a* Sud je iznio dva važna opažanja o odnosu između prava Unije i nacionalnog prava.

- *Prvo*: države članice definitivno su prenijele suverena prava na Zajednicu koju su same stvorile te bi naknadne jednostrane mjere bile nespojive s pojmom prava Unije.
- *Drugo*: u Ugovoru je utvrđeno načelo da nijedna država članica ne smije dovesti u pitanje status prava Unije kao sustava koji je ujednačen i primjenjiv diljem Unije.

Iz toga slijedi: pravo Unije, koje je doneseno u skladu ovlastima propisanim u Ugovorima, prevladava nad svakim suprotnim pravom država članica. Ono ne samo da je jače od ranijeg nacionalnog prava, nego ima i ograničavajući učinak na kasnije donesene zakone.

Naposljetku, Sud u svojoj presudi u predmetu *Costa protiv ENEL-a* nije doveo u pitanje nacionalizaciju talijanske industrije električne energije, nego je priлично kategorički utvrdio nadređenost prava Unije nad nacionalnim pravom.



U predmetu Pfeiffer Sud je 2004. pojasnio da su djelatnici hitnih službi obuhvaćeni područjem primjene zaštite iz Direktive o radnom vremenu (Direktiva 93/104/EZ). Vrijeme dežurstva moralo se u cijelosti uračunati u najdulje razdoblje tjednog radnog vremena od 48 sati.

Pravna je posljedica tog pravila o nadređenosti da se, u slučaju sukoba pravnih sustava, nacionalni zakon koji je u suprotnosti s pravom Unije prestaje primjenjivati i ne može se uvesti novo nacionalno zakonodavstvo ako nije usklađeno s pravom Unije.

Sud je od tada dosljedno primjenjivao taj zaključak te ga je u jednom pogledu i dalje razvijao. Dok se presuda u predmetu *Costa* odnosila samo na pitanje nadređenosti prava Unije u odnosu na obične nacionalne zakone, Sud je potvrdio načelo nadređenosti i u pogledu odnosa između prava Unije i nacionalnog ustavnog prava. Nakon početnog oklijevanja nacionalni sudovi u načelu su prihvatili tumačenje Suda Europske unije. U Nizozemskoj ionako ne bi moglo biti problema jer je nadređenost prava Unije nad domaćim ustavnim pravom izričito propisana u ustavu (članci od 65. do 67.). Nacionalni sudovi u drugim državama članicama također su prihvatili načelo nadređenosti prava Unije nad nacionalnim pravom. Međutim, ustavni sudovi u Njemačkoj i Italiji u početku su odbijali prihvatiti nadređenost prava Unije nad *nacionalnim ustavnim pravom*, posebice u pogledu zajamčene zaštite temeljnih prava. Povukli su svoje prigovore tek nakon što je zaštita temeljnih prava u pravnom poretku EU-a dosegla standard koji je u suštini odgovarao standardu njihovih nacionalnih ustava. Međutim, Savezni ustavni sud Njemačke i dalje ima dvojbi u pogledu daljnje integracije, što je jasno izjavio u svojim presudama o Ugovoru iz Maastrichta i, nedavno, o Ugovoru iz Lisabona.

Tumačenje nacionalnog prava u skladu s pravom Unije

Kako bi se spriječio sukob između prava Unije i nacionalnog prava zbog primjene načela nadređenosti, sva državna tijela koja provode zakon ili odlučuju o njemu moraju *tumačiti nacionalno pravo u skladu s pravom Unije*.

Trebalo je dosta vremena da Sud prizna pojam tumačenja u skladu s pravom Unije i ugradi ga u pravni poredak EU-a. Sud je u početku smatrao da je primjereno osigurati usklađenost nacionalnih zakona s direktivom samo kada to zatraže nacionalni sudovi, a *obvezu tumačenja nacionalnog prava u skladu s direktivama* prvi put je utvrdio 1984. u predmetu Von Colson and Kamann. U tom se predmetu odlučivalo o iznosu odštete koju treba isplatiti zbog diskriminacije žena kod pristupa zapošljavanju. Dok je u relevantnim pravnim odredbama njemačkog zakonodavstva predviđena samo naknada za „Vertrauensschaden” (uzaludno oslanjanje na legitimna očekivanja), u Direktivi 76/207/EEZ navodi se da u nacionalnom pravu moraju biti predviđene učinkovite kazne kako bi se osigurale jednake mogućnosti u pogledu

pristupa zapošljavanju. Međutim, budući da odgovarajuće kazne nisu bile detaljnije opisane, Direktiva se u tom pogledu nije mogla smatrati izravno primjenjivom i postojao je rizik da će Sud morati odlučiti da nacionalni sudovi nemaju razloga ne uzeti u obzir nacionalno pravo iako nije usklađeno s pravom Unije. Sud je stoga donio presudu da nacionalni sudovi moraju tumačiti i primjenjivati nacionalno zakonodavstvo u građanskim stvarima na način da moraju postojati učinkovite kazne za diskriminaciju na temelju spola. Samo simbolička kompenzacija ne bi ispunila zahtjev učinkovite primjene direktive.

Sud Europske unije pripisuje *pravnu osnovu za tumačenje nacionalnog prava u skladu s pravom Unije* općem načelu lojalne suradnje (članak 4. stavak 3. UEU-a). U skladu s tim člankom, države članice dužne su poduzeti sve odgovarajuće mjere, bilo opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovora EU-a ili su rezultat djelovanja institucija Unije. Stoga su i nacionalne vlasti dužne uskladiti tumačenje i primjenu nacionalnog prava, koje je sekundarno pravu Unije, s tekstom i svrhom prava Unije (obveza suradnje – *predmet Pfeiffer*). Za nacionalne sudove to se odražava u njihovoj ulozi europskih sudova u smislu da osiguravaju pravilnu primjenu i poštovanje prava Unije.

Poseban oblik tumačenja nacionalnog prava u skladu s pravom Unije jest *tumačenje u skladu s direktivama*, u skladu s kojim su države članice dužne provoditi direktive. Pravnici i sudovi moraju pomoći državama članicama da u potpunosti ispune tu obvezu primjenjujući načelo tumačenja u skladu s direktivama. Tumačenjem nacionalnog prava u skladu s direktivama osigurava se usklađenost s direktivama na razini na kojoj se pravo primjenjuje i time se osigurava ujednačeno tumačenje i primjena nacionalnog provedbenog prava u svim državama članicama. Time se sprečava da se na nacionalnoj razini razlikuju pitanja koja su direktivom usklađena na razini Unije.

Ograničenja tumačenja nacionalnog prava u skladu s pravom Unije poveznica su s nedvosmislenom formulacijom nacionalnog prava koje se ne može različito tumačiti. Iako u skladu s pravom Unije postoji obveza tumačenja nacionalnog prava u skladu s pravom Unije, nacionalno pravo ne smije se tumačiti *contra legem*. To se odnosi i na slučajeve u kojima nacionalni zakonodavac izričito odbije prenijeti direktivu u nacionalno pravo. Nastali sukob između prava Unije i nacionalnog prava može se riješiti samo pokretanjem postupka protiv predmetne države članice zbog neispunjavanja obveza iz Ugovora (članci 258. i 259. UFEU-a).

ZAKLJUČCI

Kakva je prema tome opća slika pravnog poretka Europske unije?

Pravni poredak EU-a pravi je temelj Unije i zajednički sustav prava u okviru kojeg ona djeluje. Temeljni ciljevi Unije mogu se ostvariti samo stvaranjem novog prava i njegovom primjenom. U tom je pogledu pravni poredak EU-a već znatno napredovao. Zahvaljujući, među ostalim, i tom novom pravnom poretku, europsko unutarnje tržište postalo je svakodnevicom 510 milijuna ljudi kroz otvorene granice, intenzivnu trgovinu robom i uslugama, migraciju radnika i velik broj transnacionalnih veza među poduzećima. Drugo povijesno važno obilježje pravnog poretka Unije njegova je mirotvorna uloga. Budući da mu je cilj očuvanje mira i slobode, silu kao sredstvo rješavanja sukoba zamjenjuje pravom, koje građane i države članice povezuje u jedinstvenu zajednicu. Zbog toga je pravni poredak Unije važan instrument za očuvanje i stvaranje mira.

Zajednica prava EU-a i njezin temeljni pravni poredak mogu preživjeti samo ako se osigura poštovanje i zaštita tog pravnog poretka. Jamstvo za to dva su osnovna načela: izravna primjenjivost prava Unije i nadređenost prava Unije nacionalnom pravu. Ta dva načela, čije postojanje i održavanje odlučno brani Sud, jamče ujednačenu i nadređenu primjenu prava Unije u svim državama članicama.

Unatoč svim svojim nesavršenostima pravni poredak EU-a daje neprocjenjiv doprinos rješavanju političkih, gospodarskih i društvenih problema država članica Unije.

CITIRANA SUDSKA PRAKSA

Sve odluke Suda Europske unije dostupne su na: www.eur-lex.europa.eu. Na toj stranici možete besplatno pristupiti i sljedećim dokumentima na 24 službena jezika EU-a:

- pravu EU-a (Ugovorima, uredbama, direktivama, odlukama, pročišćenom zakonodavstvu EU-a itd.);
- pripremnim dokumentima (zakonodavnim prijedlozima, izvješćima, zelenim i bijelim knjigama itd.);
- međunarodnim sporazumima;
- sažecima zakonodavstva EU-a, kojima se zakonodavni akti smještaju u politički kontekst.

Priroda i nadređenost prava Unije

Predmet 26/62 Van Gend & Loos [1963.] ECR 1

(priroda prava Unije; prava i obveze pojedinaca).

Predmet 6/64 Costa protiv ENEL-a [1964.] ECR 1251

(priroda prava Unije; izravna primjenjivost, nadređenost prava Unije).

Predmet 14/83 Von Colson i Kamann [1984.] ECR 1891

(tumačenje nacionalnog prava u skladu s pravom Unije).

Predmet C-213/89 Factortame [1990.] ECR I-2433

(izravna primjenjivost i nadređenost prava Unije).

Spojeni predmeti C-6/90 Francovich i C-9/90 Bonifaci [1991.] ECR I-5357

(učinak prava Unije; odgovornost država članica za neizvršavanje obveza Unije; ovdje: neprenošenje direktive).

Spojeni predmeti C-46/93 i C-48/93 Brasserie du pêcheur

i Factortame [1996.] ECR I-1029 (učinak prava Unije;

opća odgovornost država članica za neizvršavanje obveza Unije).

Spojeni predmeti od C-397/01 do C-403/01 Pfeiffer i drugi

[2004.] ECR I-8835 (tumačenje nacionalnog prava u skladu s pravom Unije).

Nadležnosti Europske unije

Predmet 6/76 Kramer [1976.] ECR 1279

(vanjski odnosi; međunarodne obveze; nadležnosti EU-a).

Mišljenje 2/91 [1993.] ECR I-1061

(podjela nadležnosti između EU-a i država članica).

Mišljenje 2/94 [1996.] ECR I-1759

(pristupanje EZ-a EKLJP-u; nepostojanje nadležnosti).

Mišljenje 2/13 – EU:C:2014:2454

(nesukladnost nacrtu sporazuma o pristupanju EU-a EKLJP-u i prava EU-a).

Učinci pravnih akata

Predmet 2/74 Reyners [1974.] ECR 631

(izravna primjenjivost; sloboda poslovnog nastana).

Predmet 33/74 van Binsbergen [1974.] ECR 1299

(izravna primjenjivost; pružanje usluga).

Predmet 41/74 van Duyn [1974.] ECR 1337

(izravna primjenjivost; sloboda kretanja).

Temeljna prava

Predmet 29/69 Stauder [1969.] ECR 419

(temeljna prava; opća pravna načela).

Predmet C-112/00 Eugen Schmidberger [2003.] ECR I-5659

(slobodno kretanje robe, temeljna prava).

Pravna zaštita

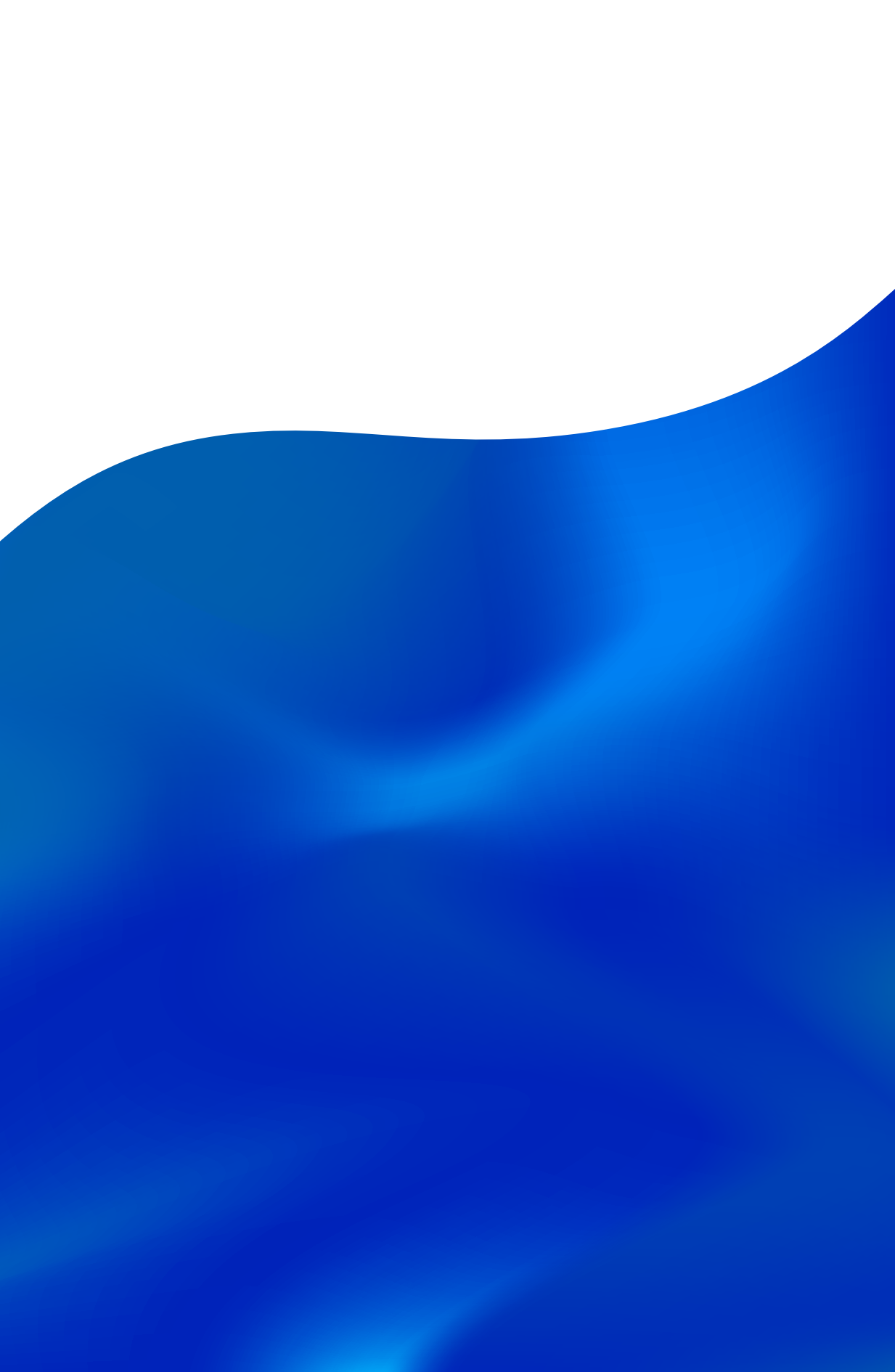
Predmet T-177/01, Jégo-Quéré et Cie protiv Komisije [2002.] ECR II-2265

(praznina u pravnoj zaštiti u aktima s izravnim učinkom, ali bez osobnog i izravnog utjecaja); drukčije stajalište Suda EU-a u njegovoj presudi o žalbi, Predmet C-263/02 P,

Komisija protiv Jégo-Quéré et Cie, [2004.], ECR I-3425.

Predmet T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami [2010.] ECR II-5599

(definicija „regulatornog akta”); potvrdio Sud EU-a u svojoj presudi o žalbi od 3. listopada 2013. u predmetu C-583/11 P.



Abeceda prava Europske unije

Pravni poredak koji je stvorila Europska unija oblikuje našu političku i društvenu stvarnost. Pojedinci nisu samo građani svoje zemlje, grada ili općine – oni su i građani Unije.

U publikaciji *Abeceda prava Europske unije* autora prof. dr. Klaus-Dietera Borchardta ispituju se počeci europskog projekta i njegov razvoj u pravni poredak te je ona važno referentno djelo o toj temi.

Namijenjena je svim zainteresiranim čitateljima koji žele dobiti uvodni pregled ustroja Unije i temelja europskoga pravnog poretka.



Prof. dr. Klaus-Dieter Borchardt

direktor je u Europskoj komisiji i počasni profesor na Sveučilištu u Würzburgu. Autor je mnogih publikacija o europskom pravu.

