



IZVORI I PODRUČJE PRIMJENE PRAVA EUROPSKE UNIJE

Europska unija ima vlastiti pravni poredak koji je odvojen od međunarodnog prava i čini sastavni dio pravnih sustava država članica. Pravni poredak Unije temelji se na vlastitim izvorima prava, a zbog njihove različite prirode trebalo je među njima uspostaviti hijerarhiju. Na vrhu te hijerarhije nalazi se primarno zakonodavstvo, koje obuhvaća ugovore i opća pravna načela, zatim slijede međunarodni ugovori koje je sklopila Europska unija te sekundarno zakonodavstvo, koje se temelji na ugovorima.

IZVORI PRAVA EUROPSKE UNIJE I NJEGOVA HIJERARHIJA

- Ugovor o Europskoj uniji (UEU); Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU); Povelja Europske unije o temeljnim pravima
- međunarodni sporazumi
- opća načela prava Unije
- pravni akti sekundarnog zakonodavstva

Ugovori i opća načela nalaze se na vrhu hijerarhije pravnih normi i predstavljaju primarno zakonodavstvo, a Ugovorom iz Lisabona ista je vrijednost dana i Povelji o temeljnim pravima. Navedenom zakonodavstvu podređeni su međunarodni sporazumi koje je sklopila Unija. Na nižoj se razini nalazi sekundarno zakonodavstvo, koje je valjano samo ako je u skladu s normama više razine.

CILJEVI

Stvaranje pravnog poretka Europske unije kako bi se postigli ciljevi određeni ugovorima.

POSTIGNUĆA

- A. Primarno zakonodavstvo Unije: [1.1.1](#), [1.1.2](#) i [1.1.3](#).
- B. Sekundarno zakonodavstvo Unije
 - 1. Općenito

Pravni akti Unije nabrojani su u članku 288. UFEU-a. Radi se o sljedećim aktima: uredbama, direktivama, odlukama, preporukama i mišljenjima. Institucije Unije mogu donositi navedene pravne akte samo ako su za to ovlaštene odredbama ugovorâ. Načelo dodjeljivanja, kojim se uređuju granice nadležnosti Unije, izrijeком je navedeno u članku 5. stavku 1. UEU-a. U Ugovoru iz Lisabona precizira se opseg nadležnosti Unije, koje se dijele u tri kategorije: opća nadležnost, podijeljena nadležnost i pomoćna nadležnost. Popis područja koja ulaze u te tri vrste nadležnosti jasno je naveden u člancima 3., 4. i 6. UFEU-a. Ako institucije nemaju ovlasti za djelovanje potrebne za postizanje jednog od ciljeva utvrđenih Ugovorima, one pod određenim uvjetima mogu primijeniti članak 352. UFEU-a.

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona broj pravnih akata Unije smanjen je radi pojednostavljenja. Naime, prema Ugovoru iz Lisabona metoda Zajednice primjenjuje se na sve europske politike osim zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Pravni instrumenti iz bivšeg trećeg stupa su ukinuti. Institucije sada usvajaju isključivo pravne akte nabrojane u članku 288. UFEU-a. Jedina preostala iznimka su zajednička vanjska politika i zajednička sigurnosna i obrambena politika, koje su i dalje podložne postupcima na razini predstavnika vlada. U tom su području zajedničke strategije, zajednička djelovanja i zajednička stajališta zamijenjeni „općim smjernicama” i „odlukama kojima se utvrđuju” djelovanja koja Unija treba poduzeti i aranžmani za njihovu provedbu (članak 25. UEU-a).

Isto tako postoji niz načina djelovanja poput preporuka, komunikacija i akata povezanih s organizacijom i funkcioniranjem institucija (uključujući i međuinstitucionalne sporazume) čiji naziv, struktura i pravni učinci proizlaze iz različitih odredbi ugovorâ ili pravila za njihovu provedbu. Također treba ukazati na važnost bijelih knjiga, zelenih knjiga i programa djelovanja kojima se Komisija koristi u svrhu postizanja suglasnosti o dugoročnim ciljevima.

2. Hijerarhija pravnih normi sekundarnog zakonodavstva Unije

Ugovor iz Lisabona uspostavio je hijerarhiju unutar sekundarnog zakonodavstva uvodeći u člancima 289., 290. i 291. UFEU-a jasnu razliku između zakonodavnih akata, delegiranih akata i provedbenih akata. Zakonodavni akti su pravni akti doneseni u skladu s redovnim ili posebnim zakonodavnim postupkom. Delegirani akti su, naprotiv, nezakonodavni akti opće primjene radi dopune ili izmjene određenih elemenata zakonodavnog akta koji nisu ključni. Zakonodavac (Parlament i Vijeće) može nadležnost usvajanja ovih akata prenijeti na Komisiju. Ciljevi, sadržaj, opseg i trajanje delegiranja ovlasti, a po potrebi i hitni postupci, utvrđeni su u zakonodavnom aktu. Nadalje, zakonodavac utvrđuje i uvjete koji vrijede za delegiranje, a to mogu biti ovlaštenje za opoziv delegiranja ili pravo na prigovor.

Provedbene akte najčešće donosi Komisija, kojoj su provedbene ovlasti dodijeljene pravno obvezujućim aktima koji iziskuju jedinstvene uvjete za provedbu. Provedbeni akti su u nadležnosti Vijeća, ali isključivo u posebnim valjano utemeljenim slučajevima i u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Prilikom donošenja temeljnog akta u redovnom zakonodavnom postupku, Europski parlament ili Vijeće mogu u svakom trenutku Komisiju upozoriti na to da, prema njihovu mišljenju, nacrt provedbenog akta prekoračuje provedbene ovlasti predviđene temeljnim aktom. U tom slučaju Komisija mora ponovno razmotriti nacrt dotičnog akta.

3. Različiti pravni akti u okviru sekundarnog zakonodavstva Unije

a. Uredba

Uredba ima opću primjenu, obvezujuća je u cijelosti i neposredno se primjenjuje, a moraju je u potpunosti poštovati oni na koje se odnosi (privatne osobe, države članice i institucije Unije). Uredba se izravno primjenjuje u svim državama članicama čim stupi na snagu (na dan koji je u njoj određen ili, ako taj dan nije određen, dvadesetog dana od objave u Službenom listu Europske unije) i ne mora biti prenesena u nacionalno zakonodavstvo.

Uredbama se želi osigurati jedinstvena primjena prava Europske unije u svim državama članicama. Uredba isto tako poništava nacionalne norme koje nisu u skladu s materijalnim odredbama koje uredba sadrži.

b. Direktiva

Direktiva je u pogledu rezultata koji je potrebno postići obvezujuća za države članice kojima je upućena (jednu, više ili sve), ali im ostavlja slobodu izbora oblika i metoda postizanja

tog rezultata. Zakonodavac pojedine države mora donijeti akt o **prijenosu** (koji se naziva i „nacionalna provedbena mjera“) u domaće zakonodavstvo čime se nacionalno zakonodavstvo usklađuje s ciljevima utvrđenim u direktivi. Naime, građani imaju prava i obveze u skladu s pravnim aktom jedino ako je donesen akt o prijenosu. Države članice imaju određenu slobodu u prenošenju direktiva čime im se omogućuje uvažavanje nacionalnih posebnosti. Prenošnje se mora izvršiti u roku utvrđenom direktivom. Prilikom prenošenja direktiva države članice moraju osigurati učinkovitost prava Zajednice, u skladu s načelom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a.

Direktive u načelu nisu neposredno primjenjive, ali je Sud Europske unije ipak ocijenio da neke odredbe iznimno mogu proizvesti neposredne učinke u državi članici iako ona prethodno nije donijela akt o prijenosu u sljedećim slučajevima: (a) prijenos u domaće zakonodavstvo nije izvršen ili nije proveden na odgovarajući način, (b) odredbe direktive su zapovjednog tipa i dovoljno jasne i precizne te (c) odredbama direktive dodjeljuju se prava pojedincima.

Ako su ovi uvjeti ispunjeni, pojedinci se mogu pozvati na predmetne odredbe pred svim tijelima javnih vlasti. Čak i kad se nekom odredbom ne dodjeljuju prava pojedincima i kad je ispunjen samo prvi i drugi uvjet, države članice imaju obvezu poštovati direktivu koja nije prenesena. Gore navedena sudska praksa uglavnom se temelji na razlozima učinkovitosti, pravne zaštite i sankcioniranja povreda Ugovora. S druge strane, pojedinac se ne može protiv drugog pojedinca neposredno pozivati (takozvani „horizontalni“ učinak) na izravni učinak direktive koja nije prenesena (predmet *Faccini Dori*, C-91/92).

Prema sudskoj praksi Suda (predmet *Francovich*, spojeni predmeti C-6/90 i C-9/90), pojedinac je ovlašten zatražiti naknadu štete od države članice koja ne poštuje pravo Unije. Kad se radi o direktivi koja nije prenesena ili nije prenesena na adekvatan način, taj je zahtjev moguć u sljedećim slučajevima: (a) svrha direktive je dodjeljivanje prava pojedincima, (b) sadržaj tih prava može se utvrditi na osnovi odredbi direktive i (c) postoji uzročna veza između kršenja zakonske obveze prenošenja direktive i pretrpljene štete pojedinca. Da bi se utvrdila odgovornost države članice nije potrebno dokazati njezinu krivnju.

c. Odluke, preporuke i mišljenja

Odluka je u cijelosti obvezujuća. Odluka u kojoj je određeno kome je upućena (državama članicama, fizičkim ili pravnim osobama), obvezujuća je samo za te primatelje. Odlukom se uređuju konkretna pitanja subjekata na koje se ona odnosi. Pojedinac se može pozvati na prava koja su odlukom dodijeljena državi članici samo ako je ta država donijela akt o prijenosu. Odluke mogu biti izravno primjenjive pod istim uvjetima kao i direktive.

Preporuke i mišljenja svojim primateljima ne daju nikakvo pravo i ne određuju nikakve obaveze, ali mogu biti smjernice za tumačenje i sadržaj prava Unije.

4. Odredbe o nadležnosti, postupcima, provedbi i primjeni pravnih akata

a. Zakonodavna nadležnost, pravo inicijative i zakonodavni postupci: [1.3.6](#), [1.3.8](#) i [1.4.1](#).

b. Provedba zakonodavstva Unije

Prema svom primarnom zakonodavstvu, Europska unija ima ograničene provedbene ovlasti zbog toga što pravo Europske unije u načelu provode države članice. Osim toga, članak 291. stavak 1. UFEU-a propisuje da države članice donose sve mjere nacionalnog prava potrebne za provedbu pravno obvezujućih akata Unije. Kad su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije, Komisija primjenjuje svoje provedbene ovlasti (članak 291. stavak 2. UFEU-a).

c. Izbor vrste pravnog akta

Ugovori u mnogim slučajevima određuju potrebnu vrstu pravnog akta. Međutim, u mnogim odredbama vrsta pravnog akta nije propisana. U tim situacijama članak 296. prvi podstavak UFEU-a propisuje da institucije biraju vrstu akta ovisno o slučaju, „u skladu s važećim postupcima i u skladu s načelom proporcionalnosti”.

d. Opća načela prava Unije i temeljna prava

Opća načela prava Unije vrlo se malo spominju u Ugovorima. Ta su se načela prvenstveno razvila iz sudske prakse Suda (pravna sigurnost, institucionalna ravnoteža, legitimno očekivanje itd.). Sudska praksa Suda također je razlog tome da su temeljna prava priznata kao opća načela prava Europske unije. Ta je praksa upisana u članak 6. stavak 3. UEU-a, koji upućuje na temeljna prava zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama i Povelje Europske unije o temeljnim pravima ([1.1.6](#)).

e. Međunarodni sporazumi koje je sklopila Europska unija

Europska unija može u okviru svog područja nadležnosti sklapati međunarodne ugovore s trećim državama ili međunarodnim organizacijama (članak 216. stavak 1. UFEU-a) koji su obvezujući za Uniju i države članice. Oni su sastavni dio pravnog poretka Unije.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Na osnovi članka 14. stavka 1. UEU-a, „Europski parlament, zajedno s Vijećem, izvršava zakonodavne i proračunske funkcije”. Ugovorom iz Lisabona zakonodavna uloga Parlamenta veoma je povećana jer je znatno proširen postupak suodlučivanja Parlamenta i Vijeća koji se odsad naziva „redovnim zakonodavnim postupkom”. Štoviše, Europski parlament poduzima radnje kako bi se zakonodavni postupak pojednostavio, poboljšala izrada normativnih tekstova i osigurala učinkovitije sankcije za države članice koje ne poštuju pravo Unije.

Vesna Naglič / Danai Papadopoulou

06/2013