

IZVORI I PODRUČJE PRIMJENE PRAVA EUROPSKE UNIJE

Europska unija ima pravnu osobnost te kao takva ima vlastiti pravni poredak odvojen od međunarodnog prava. Nadalje, pravo EU-a ima izravan ili neizravan učinak na zakone država članica te postaje dio pravnog sustava svake države članice. Europska unija sama je po sebi izvor prava. Pravni poredak obično se dijeli na primarno zakonodavstvo (Ugovore i opća pravna načela), sekundarno zakonodavstvo (koje se temelji na Ugovorima) i dodatno zakonodavstvo.

IZVORI PRAVA EUROPSKE UNIJE I NJEGOVA HIJERARHIJA

- Ugovor o Europskoj uniji (UEU), Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i njihovi protokoli (Ugovorima je priloženo 37 protokola, 2 priloga i 65 deklaracija kojima se pojašnjavaju pojedinosti, no koji nisu uključeni u cjelokupni pravni tekst) [1.1.5.](#);
- Povelja Europske unije o temeljnim pravima [4.1.2.](#);
- Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (Euratom) i dalje je na snazi kao zaseban ugovor;
- međunarodni sporazumi [5.2.1.](#);
- opća načela prava Unije;
- sekundarno zakonodavstvo.

Europska unija utemeljena je na vladavini prava. U EU-u je uspostavljen cjelovit sustav pravne zaštite i postupaka osmišljenih kako bi se Sudu Europske unije omogućilo preispitivanje zakonitosti akata institucija EU-a (članak 263. UFEU-a). Ugovori i opća načela nalaze se na vrhu hijerarhije pravnih normi i predstavljaju primarno zakonodavstvo. Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 1. prosinca 2009. ista je vrijednost dana i Povelji o temeljnim pravima. Međunarodni sporazumi koje je sklopila Unija podređeni su primarnom zakonodavstvu. Na nižoj se razini nalazi sekundarno zakonodavstvo koje je valjano samo ako je u skladu s aktima i sporazumima koji su mu nadređeni. Doktrina nadređenosti prava EU-a okosnica je pravnog poretka EU-a kojom se nastoji osigurati jedinstvo i dosljednost njegova prava. Formalni stav Suda Europske unije jest da je pravo EU-a apsolutno nadređeno nacionalnom zakonodavstvu država članica i da nacionalni sudovi moraju tu nadređenost uzeti u obzir u svojim odlukama. Sud uvijek preuzima ulogu najviše instance pri utvrđivanju odnosa između prava EU-a i nacionalnog prava. U važnim predmetima [van Gend en Loos/Nederlandse Administratie der Belastingen](#) i [Costa/ENEL](#) Sud je razvio temeljne doktrine izravnog učinka i nadređenosti prava EU-a. Sud EU-a potvrdio je te doktrine u kasnijim predmetima. Konkretno, u predmetu [Internationale Handelsgesellschaft](#) utvrdio je da je pravo EU-a nadređeno čak i u pogledu temeljnih prava zajamčenih nacionalnim ustavima.

CILJEVI

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

IZVORI PRAVA EU-A

A. Primarno zakonodavstvo Europske unije [1.1.1.](#), [1.1.2.](#), [1.1.3.](#), [1.1.4.](#), [1.1.5.](#), [4.1.2.](#)

B. Sekundarno zakonodavstvo Europske unije

1. Općenito

Pravni akti Unije nabrojani su u članku 288. UFEU-a. Riječ je o uredbama, direktivama, odlukama, preporukama i mišljenjima. Institucije EU-a mogu donositi te akte samo ako su za to ovlaštene Ugovorima. Načelo dodjeljivanja, kojim se uređuju granice nadležnosti Unije, utvrđeno je člankom 5. stavkom 1. UFEU-a. UFEU-om se utvrđuje opseg nadležnosti Unije koje se dijele u tri kategorije: isključiva nadležnost (članak 3.), podijeljena nadležnost (članak 4.) i komplementarna nadležnost (članak 6.) u okviru kojih EU usvaja mjere kojima pruža potporu politikama država članica ili ih dopunjuje. Popis područja obuhvaćenih tim trima vrstama nadležnosti Unije utvrđen je člancima 3., 4. i 6. UFEU-a. Ako institucije nemaju ovlasti za djelovanje potrebne za postizanje jednog od ciljeva utvrđenih Ugovorima, one mogu primijeniti odredbe članka 352. UFEU-a te tako donijeti „odgovarajuće mjere“.

Institucije donose isključivo pravne instrumente nabrojane u članku 288. UFEU-a. Jedina iznimka je zajednička vanjska, sigurnosna i obrambena politika na koju se i dalje primjenjuje međuvladina metoda. 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 stajališta koja treba donijeti te aranžmani za njihovu provedbu (članak 25. UFEU-a).

Usto postoji niz načina djelovanja poput preporuka, komunikacija i akata povezanih s organizacijom i funkcioniranjem institucija (uključujući i međuinstitucijske sporazume) čiji naziv, struktura i pravni učinci proizlaze iz različitih odredbi Ugovorâ ili propisa donesenih na temelju Ugovorâ.

2. Hijerarhija sekundarnog zakonodavstva EU-a

Hijerarhija unutar sekundarnog zakonodavstva između zakonodavnih akata, delegiranih akata i provedbenih akata utvrđena je člancima 289., 290. i 291. UFEU-a. Zakonodavni akti su pravni akti doneseni u skladu s redovnim ili posebnim zakonodavnim postupkom. Delegirani akti su nezakonodavni akti opće primjene kojima se dopunjuju ili mijenjaju određeni elementi zakonodavnog akta koji nisu ključni. Zakonodavac (Parlament i Vijeće) može prenijeti na Komisiju ovlast za donošenje tih akata. 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 u većini slučajeva donosi Komisija, a ona je za to nadležna kada je za provedbu pravno obvezujućih akata nužno da se primjenjuju ujednačeni uvjeti. Provedbeni akti u nadležnosti su Vijeća 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 predmetnog akta.

3. Različiti pravni akti sekundarnog zakonodavstva Unije

a. Uredbe

Uredbe imaju opću primjenu, u cijelosti su obvezujuće i izravno se primjenjuju. U potpunosti ih moraju poštovati oni na koje se odnose (privatne osobe, države članice i institucije EU-a). Uredbe se izravno primjenjuju u svim državama članicama čim stupe na snagu (na dan koji je u njima određen ili, ako to nije slučaj, dvadesetog dana od objave u Službenom listu Europske unije) i ne moraju biti prenesene u nacionalno zakonodavstvo.

Uredbama se želi osigurati jedinstvena primjena prava Europske unije u svim državama članicama. Uredbe zamjenjuju nacionalne zakone koji nisu u skladu s njihovim materijalno pravnim odredbama.

b. Direktive

Direktive su obvezujuće za države članice kojima su upućene u pogledu rezultata koji je potrebno postići, ali im ostavljaju slobodu izbora oblika i metoda za postizanje tog rezultata. Zakonodavac pojedine države mora donijeti akt o prenošenju direktive u nacionalni pravni sustav (koji se naziva i „nacionalna provedbena mjera”) čime se nacionalno zakonodavstvo usklađuje s ciljevima utvrđenima u direktivi. Naime, građani stječu prava i obveze na temelju pravnog akta tek kad se donese akt o prenošenju u nacionalno zakonodavstvo. Države članice imaju određenu slobodu u prenošenju direktiva, koja im omogućuje uvažavanje nacionalnih posebnosti. Prenošnje se mora izvršiti u roku utvrđenom direktivom. Prilikom prenošenja direktiva u nacionalna zakonodavstva države članice vode računa o djelotvornosti prava EU-a u skladu s načelom lojalne suradnje koje je utvrđeno člankom 4. stavkom 3. UEU-a.

Direktive u načelu nisu izravno primjenjive. Međutim, Sud Europske unije odlučio je da u iznimnim slučajevima određene odredbe direktive mogu imati izravan učinak u državama članicama iako one nisu usvojile akt o prenošenju i to u sljedećim slučajevima: (a) prenošenje u domaće zakonodavstvo nije izvršeno ili je izvršeno na neodgovarajući način; (b) odredbe direktive su bezuvjetne te su dovoljno jasne i precizne; i (c) odredbama direktive dodjeljuju se prava pojedincima.

Ako su ovi uvjeti ispunjeni, pojedinci se mogu pozvati na dotičnu odredbu pred tijelima javnih vlasti. Čak i kad se nekom odredbom ne dodjeljuju prava pojedincima i kad su ispunjeni samo prvi i drugi uvjet, države članice imaju obvezu uzeti u obzir direktivu koja nije prenesena. Takva sudska praksa uglavnom se temelji na načelima djelotvornosti, sprečavanja povreda Ugovora i pravne zaštite. S druge strane, pojedinac se ne može protiv drugog pojedinca pozivati na izravni učinak direktive koja nije prenesena (takozvani „horizontalni učinak”; [Faccini Dori/Recreb Srl, predmet C-91/92, točka 25.](#)).

Prema sudskoj praksi Suda ([Francovich, spojeni predmeti C-6/90 i C-9/90](#)), pojedinac ima pravo zatražiti naknadu štete od države članice koja ne poštuje pravo Unije. Kad se radi o direktivi koja nije prenesena ili nije prenesena na odgovarajući 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 obveze prenošenja direktive u nacionalno zakonodavstvo i gubitka ili štete koje su pretrpjele oštećene strane. Da bi se utvrdila odgovornost države članice nije potrebno dokazati njezinu krivnju.

c. Odluke, preporuke i mišljenja

Odluke su u cijelosti obvezujuće. Odluke u kojima je određeno kome su upućene (državama članicama, fizičkim ili pravnim osobama) obvezujuće su samo za njih te se tim odlukama uređuju konkretne situacije povezane s tim državama članicama ili osobama. Pojedinaac se može pozvati na prava koja proizlaze iz odluke koja je upućena državi članici samo ako je ta država donijela akt o prenošenju. Odluke mogu biti izravno primjenjive pod istim uvjetima kao i direktive.

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

Budući da se postupci pokrenuti protiv država članica na temelju članka 263. UFEU-a moraju odnositi na akte koje su donijele institucije, tijela, uredi ili agencije EU-a, Sud Europske unije nije nadležan za odluke predstavnika država članica, primjerice u pogledu utvrđivanja sjedišta agencija EU-a. U skladu s presudom Suda od 14. srpnja 2022. u slučaju premještanja Europske agencije za lijekove (EMA)^[1] akti koje donose predstavnici država članica koji ne djeluju u svojstvu članova Vijeća, nego kao predstavnici svojih vlada i tako kolektivno izvršavaju ovlasti država članica ne podliježu sudskom nadzoru sudova EU-a. Sud je presudio da se članak 341. UFEU-a ne primjenjuje na određivanje mjesta sjedišta tijela, ureda ili agencije Unije, već samo na institucije. Za određivanje sjedišta agencija Unije nadležan je zakonodavac Unije, koji u tu svrhu mora djelovati u skladu s postupcima predviđenima relevantnim materijalnim odredbama Ugovorâ. Predmetna odluka predstavlja neobvezujuću mjeru političke suradnje kojom se ne može ograničiti diskrecijska ovlast zakonodavca Unije. U tom smislu ta odluka ne može ograničiti diskrecijsku ovlast zakonodavca Unije ili Europskog parlamenta.

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

a. Zakonodavna nadležnost, pravo inicijative i zakonodavni postupci: [1.3.2.](#), [1.3.6.](#), [1.3.8.](#) i [1.2.3.](#)

Parlament, Vijeće i Komisija u različitoj mjeri sudjeluju u donošenju zakonodavstva Unije, u skladu s pravnom osnovom svakog pojedinog akta. Parlament može zatražiti od Komisije da Vijeću i njemu predstavi zakonodavne prijedloge.

b. Provedba zakonodavstva Unije

Prema svom primarnom zakonodavstvu, EU ima ograničene provedbene ovlasti zbog toga što pravo EU-a u načelu provode države članice. Osim toga, člankom 291. stavkom 1. UFEU-a propisano je da „države članice donose sve mjere nacionalnog prava potrebne za provedbu pravno obvezujućih akata Unije”. Kad su potrebni

[1]Vidjeti [spojene predmete C-59/18 Italija/Vijeće i C-182/18 Općina Milano/Vijeće](#), [spojene predmete C-106/19 Italija/Vijeće i Parlament i C-232/19 Općina Milano/Parlament i Vijeće](#), i [predmet C-743/19 Parlament/Vijeće](#)).

ujednačeni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije, Komisija primjenjuje svoje provedbene ovlasti (članak 291. stavak 2. UFEU-a).

c. Odabir vrste pravnog akta

Ugovori u mnogim slučajevima određuju potrebnu vrstu pravnog akta. Međutim u mnogim odredbama vrsta pravnog akta nije propisana. U tim situacijama člankom 296. stavkom 1. UFEU-a propisano je da institucije biraju vrstu akta ovisno o slučaju i „u skladu s važećim postupcima i u skladu s načelom proporcionalnosti“.

C. 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 Europske unije (pravna sigurnost, institucionalna ravnoteža, legitimno očekivanje itd.). Sudska praksa Suda također je osnova za priznavanje temeljnih prava kao općih načela prava Europske unije. Ta su načela sada utvrđena člankom 6. stavkom 3. UFEU-a koji se odnosi na temeljna prava zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u obliku u kojem proizlaze iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica i Povelje Europske unije o temeljnim pravima ([4.1.2.](#)).

D. Međunarodni sporazumi koje je EU sklopio na temelju članka 216. i 217. UFEU-a Europska unija u okviru svog područja nadležnosti može sklapati međunarodne ugovore s trećim državama ili međunarodnim organizacijama (članak 216. stavak 1. UFEU-a). Ti sporazumi obvezuju Uniju i države članice i sastavni su dio pravnog poretka Unije (članak 216. stavak 2. UFEU-a). Člankom 217. UFEU-a EU se ovlašćuje da s trećom zemljom sklopi sporazum o pridruživanju koji uključuje uzajamna prava i obveze, zajedničko djelovanje i posebni postupak. [Sporazum o trgovini i suradnji između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, s druge strane, sklopljen je](#) u skladu s tom odredbom. Parlament je 28. travnja 2021. [dao suglasnost](#) u skladu s člankom 218. stavkom 6. točkom (a) UFEU-a.

Prema [sudskoj praksi Suda Europske unije](#), međunarodno pravo nadređeno je (sekundarnom) pravu Unije: „Trebalo istaknuti i da su, na temelju članka 216. stavka 2. UFEU-a, međunarodni sporazumi koje sklapa Unija obvezujući za njezine institucije i stoga imaju prednost pred aktima Europske unije“.

E. Neovisno stručno znanje i bolja izrada zakonodavstva

Parlament je 2004. osnovao pet [resornih odjela](#) koji pružaju [nezavisno stručno znanje, analize i savjete o politikama](#) na zahtjev odbora i drugih parlamentarnih tijela. To [neovisno istraživanje](#), koje povezuje zastupnike, akademsku zajednicu i građane, trebalo bi popratiti svaku zakonodavnu inicijativu, od njezina planiranja do evaluacije njezine provedbe. Ono bi kao neizostavan dio pripremnog rada trebalo doprinijeti visokoj kvaliteti zakonodavstva i njegovu tumačenju^[2].

[Optimalno zakonodavstvo EU-a](#) može dovesti do [potencijalne dobiti od više od 2 200 milijardi EUR](#) godišnje. [Istraživanje koje su resorni odjeli proveli za Europski parlament](#) pokazuje da bi se mogla osigurati godišnja dobit od 386 milijardi EUR u okviru

[2]Maciejewski M., [Role of the European Parliament in promoting the use of independent expertise in the legislative process](#) (Uloga Europskog parlamenta u promicanju upotrebe neovisnog stručnog znanja u zakonodavnom postupku), Resorni odjel za gospodarsku i znanstvenu politiku te politiku kvalitete života, Europski parlament, prosinac 2018.

slobodnoga kretanja robe, 189 milijardi EUR u okviru carinske unije, 289 milijardi EUR u okviru slobodnoga kretanja usluga i 177 milijardi EUR u okviru jedinstvenoga digitalnog tržišta.

[Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva](#) obuhvaća godišnje i višegodišnje izrađivanje programa i sve aspekte političkog ciklusa. U njemu su utvrđene i razne obveze institucija u pogledu donošenja visokokvalitetnog zakonodavstva EU-a koje je učinkovito, djelotvorno, jednostavno i jasno te kojim se izbjegava prekomjerna regulacija i nepotrebno opterećenje za pojedince, javna tijela i poduzeća, a posebno mala i srednja poduzeća.

Međutim, nedavno istraživanje koje je naručio Europski parlament pokazuje da uključivanje neovisnog istraživanja mora: 1. biti poboljšano u fazi oblikovanja i planiranja strategija EU-a^[3], među ostalim izbjegavanjem kašnjenja u uvođenju zakonodavnih reformi; 2. jednako se primjenjivati na sve zakonodavne inicijative (npr. iznimke za hitne predmete smanjuju kvalitetu zakonodavstva EU-a u važnim područjima); i 3. jednako se primjenjivati na evaluacije učinka prava EU-a, za koje trenutačno nedostaju ključne procjene kvantificiranih učinaka zbog izostanka prikupljanja podataka^[4].

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Na osnovi članka 14. stavka 1. UEU-a: „Europski parlament zajedno s Vijećem izvršava zakonodavne (u okviru redovnog zakonodavnog postupka) i proračunske (u okviru posebnog zakonodavnog postupka u skladu s člankom 314. UFEU-a) funkcije.“ Europski parlament nastoji pojednostavniti zakonodavni postupak, poboljšati kvalitetu izrade pravnih tekstova i osigurati učinkovitije sankcije za države članice koje ne poštuju pravo Unije. Godišnji zakonodavni program i program rada Komisije uključuje političke prioritete Komisije i utvrđuje konkretna djelovanja, zakonodavna ili nezakonodavna, kojima se ti prioriteti ostvaruju u praksi. Parlament ima jedinstvenu ulogu u izradi novih zakona s obzirom na to da preispituje godišnji program rada Komisije i navodi koji bi se zakoni trebali donijeti.

Budući da je stekla status pravne osobe, Unija može sklapati međunarodne sporazume (članci 216. i 217. UFEU-a). Za svaki sporazum u području zajedničke trgovinske politike i u svim područjima čije politike potpadaju pod redovni zakonodavni postupak u EU-u potrebna je suglasnost Europskog parlamenta (članak 218. stavak 6. točka (a) UFEU-a). Primjerice, 28. travnja 2021. [Parlament je dao suglasnost](#) za [Sporazum o trgovini i suradnji između EU-a i Ujedinjene Kraljevine](#). Parlament je u drugim prilikama već pokazao da neće oklijevati iskoristiti pravo veta u slučaju ozbiljnih razloga za zabrinutost. Tako je primjerice 2012. odbacio [Trgovinski sporazum o borbi protiv krivotvorenja](#) (ACTA).

Parlament je u srpnju 2022. donio [izvješće o vlastitoj inicijativi](#) kao odgovor na [komunikaciju Komisije naslovljenu „Bolja regulativa: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo“](#).

[3] Jones S. i dr., [Better regulation in the EU: Improving quality and reducing delays](#) (Bolja regulativa u EU-u: Poboljšanje kvalitete i smanjenje kašnjenja), Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja, Europski parlament, lipanj 2022.

[4] Sartor G. i dr., [The way forward for better regulation in the EU – better focus, synergies, data and technology](#) (Put ka boljoj regulaciji u EU-u – bolji fokus, sinergije, podaci i tehnologija), Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja, Europski parlament, kolovoz 2022.

Istraživanje koje su naručili resorni odjeli Europskog parlamenta ukazuje na potrebu za reformom u cilju bolje izrade zakonodavstva i bolje regulative u EU-u^[5]. Istraživanje je također pokazalo da bi bilo korisno reformirati način na koji se izrađuje zakonodavstvo EU-a i njegovu strukturu kako bi se jasnije istaknule koristi koje donosi i kako bi se građanima EU-a olakšalo korištenje zakonodavstva u digitalnom obliku^[6]. U nedavnoj [studiji o pravu i IKT-u](#) preporučuje se postupna digitalizacija pravnog sustava EU-a, uključujući njegove izvore^[7].

Udo Bux / Mariusz Maciejewski

05/2024

[5] Jones, S. i dr., „[Better regulation in the EU](#)” (Bolja regulativa u EU-u), Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja, Europski parlament, listopad 2023.

[6] Xanthaki H., [The 'one in, one out' principle. A real better lawmaking tool?](#) (Načelo jedan za jedan — je li to odista bolji alat za izradu zakona?), Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja, Europski parlament, listopad 2023.

[7] Maciejewski, M., [Law and ICT \(Pravo i informacijsko komunikacijske tehnologije\)](#), Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja, Europski parlament, travanj 2024.