



## IZVORI I PODRUČJE PRIMJENE PRAVA EUROPSKE UNIJE

Europska unija ima pravnu osobnost te kao takva ima vlastiti pravni poredak koji je 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 (TEU); Ugovor o funkcioniranju Europske unije (TFEU); i njihovi protokoli (ugovorima je priloženo 37 protokola, 2 aneksa i 65 deklaracija kojima se pojašnjavaju pojedinosti, no koji nisu uključeni u punom zakonskom tekstu) [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.

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 imaju prednost.

### 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 sljedećim aktima: uredbama, direktivama, odlukama, preporukama i mišljenjima. Institucije EU-a mogu donositi te akte samo ako su za to ovlaštene odredbama Ugovora. Načelo dodjeljivanja, kojim se uređuju granice nadležnosti Unije, utvrđeno je člankom 5. stavkom 1. UEU-a. UFEU-om se utvrđuje opseg nadležnosti Unije koje se dijele u tri kategorije: isključiva nadležnost (Članak 3), podijeljena nadležnost (Članak 4) i pomoćna 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. 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.

### 2. Hijerarhija sekundarnog zakonodavstva Unije

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 s ciljem 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 u većini slučajeva donosi Komisija, a ona je za to nadležna kada je za provedbu pravno obvezujućih akata nužno da se primjenjuju jednaki uvjeti. Provedbeni akti su u nadležnosti 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 dotičnog akta.

### 3. Različiti pravni akti u okviru sekundarnog zakonodavstva Unije

#### a. Uredbe

Uredbe imaju opću primjenu, u cijelosti su obvezujuće i neposredno 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 isto tako zamjenjuju nacionalne zakone koje nisu u skladu s temeljnim odredbama koje one sadrže.

#### b. Direktive

Direktive su u pogledu rezultata koji je potrebno postići obvezujuće za države članice kojima su upućene, ali im ostavljaju 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 utvrđenima u direktivi. Naime građani imaju prava i obveze u skladu s pravnim aktom tek nakon što 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 prijenosa direktiva u svoja 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 neposredno 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 prijenosu i to u sljedećim slučajevima: (a) prienos u domaće zakonodavstvo nije izvršen ili nije proveden na odgovarajući način; (b) odredbe direktive su zapovjednog karaktera te su dovoljno jasne i precizne; i (c) odredbama direktive dodjeljuju se prava pojedincima.

Ako su ovi uvjeti ispunjeni, pojedinci se mogu pozvati na predmetne odredbe pred 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. Takva sudska praksa uglavnom se temelji na načelima djelotvornosti, sankcioniranja povreda Ugovora i pravne zaštite. S druge strane, pojedinac se ne može protiv drugog pojedinca neposredno pozivati na izravni učinak direktive koja nije prenesena (takozvani „horizontalni učinak” – predmet Faccini Dori, C-91/92, ECR, str. I-3325 i dalje, točka 25.).

Prema sudskoj praksi Suda (predmet 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 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 obveze prijenosa 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 prijenosu. 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.

**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 propisuje se 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 te „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 razlog tome da su temeljna prava priznata kao opća 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 i koja proizlaze iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica i Povelje Europske unije o temeljnim pravima ([4.1.2.](#)).



#### D. 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). Ti sporazumi obvezuju Uniju i države članice te su sastavni dio pravnog poretka Unije (članak 216. stavak 2. UFEU-a).

### 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 pretvaraju u praktične pojmove. Parlament ima jedinstvenu ulogu u izradi novih zakona s obzirom na to da pregledava godišnji program rada Komisije i navodi koji bi se zakoni trebali donijeti.

Budući da je stekla status pravne osobe, Unija može sklapati međunarodne sporazume (članak 218. UFEU-a). Svim sporazumima na području zajedničke trgovinske politike i svih područja čije politike potpadaju pod redovni zakonodavni postupak u EU-u potrebna je suglasnost Europskog parlamenta (članak 218. stavak 6. UFEU-a). Parlament je već pokazao da neće oklijevati iskoristiti pravo veta u slučaju ozbiljnih razloga za zabrinutost. Na primjer, 2012. je odbacio [Trgovinski sporazum za suzbijanje krivotvorenja](#).

Udo Bux  
05/2019

