

PRAVO EUROPSKE UNIJE

Pregledni znanstveni članak UDK 341.24

mr. sc. Kristian Turkalj*

IZVORI EUROPSKOG PRAVA

Izvori europskog prava predstavljaju svojevrsno polazište za razumijevanje pravne stečevine Europske unije. Polazeći od te pretpostavke u tekstu se nastoji korisnicima približiti izvore europskog prava posebice vodeći računa o njihovoj relevantnosti za pravne praktičare. Ukazuje se na posebnost i autonomnost izvora europskog prava u odnosu na međunarodne i nacionalne izvore. Nadalje, osim formalnih izvora prava ukazuje se na važnost neformalnih izvora. Konačno u tekstu je posebna pozornost posvećena dinamičkoj dimenziji razvoja izvora, te se analiziraju novosti koje će u izvore europskog prava unijeti nedavno usvojeni Lisabonski ugovor.

Ključne riječi: Izvori europskog prava, Lisabonski ugovor, zajednička vanjska i sigurnosna politika, prostor slobode, sigurnosti i pravde.

1. OPĆENITO O IZVORIMA

Pravni poredak Europske unije ima vlastite izvore prava koji se razlikuju kako u odnosu na izvore međunarodnog prava tako i u odnosu na izvore koje poznaju nacionalni pravni poredci. Konsolidaciji autonomije europskog prava vis-à-vis nacionalnog, ali i međunarodnog prava, značajno je pridonio Europski sud pravde stalnim isticanjem njegove originalnosti te stvaranjem vlastitih presedana. Naravno, takav doprinos Europskog suda pravde teško bi bio ostvarljiv da ga nisu podržali nacionalni sudovi uspostavom suradnje te pokazivanjem razumijevanja, ali i prilagodljivosti novonastaloj situaciji. Posebice se to odnosi na korištenje mogućnosti za iznošenje prethodnog pitanja pred Europski sud od strane nacionalnih sudova. Dakle, pravo Europske unije čini zaseban pravni poredak čije odredbe ne pripadaju ni međunarodnom pravu ni nacionalnom pravu država članica.

Izvori europskog prava raznovrsni su, kako po svojoj pravnoj prirodi, tako i po načinu njihovog stvaranja. Radi

lakše preglednosti, izvori europskog prava u pravilu se dijele **na primarne i sekundarne**. Primarno europsko pravo čine propisi osnivačkih ugovora kojima su države članice stvorile Europsku zajednicu te ugovori kojima su oni konstantno mijenjani i dopunjavani.¹ Sekundarno europsko pravo čine propisi koje donose tijela Europskih zajednica, odnosno Europske unije (Vijeće EU, Europska komisija, Europski parlament) na temelju ovlasti koje su im dane primarnim propisima.² Propisi sekundarnog europskog prava djeluju ne samo u odnosu na države članice, nego oni mogu djelovati i neposredno na pojedince. Nadalje treba istaknuti da izvore europskog prava ne tvore samo osnivački ugovori i akti institucija usvojeni sukladno danim ovlastima već također i pravila koja se odnose na primjenu tih primarnih i sekundarnih izvora. Radi se o pravilima obuhvaćenim međunarodnim pravom (u mjeri u kojoj su primjenjiva), te o općim načelima prava.³

Jedno vrijeme postojala je **tendencija multipliciranja formi** akata koje usvajaju institucije EU. Dok je izvorni Rimski ugovor iz 1957. predviđao samo pet pravnih instrumenata, dodavanje drugog i trećeg stupa 1992. te politička volja za diferencijacijom tih novih sektora rezultirala je s proliferacijom pravnih instrumenata. Navedeno je stvorilo situaciju u kojoj su pojedini pravni instrumenti imali slična imena, ali su proizvodili različite pravne učinke ili su pak obrnuto - imali različita imena, a proizvodili slične pravne učinke. Fenomen umnažanja pravnih instrumenata zasigurno nije približio osnivačke ugovore njegovim korisnicima. Promjena te tendencije započela je prijedlogom nacrtu Ustava EU. Tekst Ustava upravo je išao za tim da se smanji broj pravnih instrumenata, ukine struktura stupova, te da se uvede razlika između zakonodavnih i ostalih pravnih izvora (delegiranih i izvršnih). To je trebalo rezultirati s tekstom koji će, kao prvo, imati manje stranica, biti konzistentniji, jednostavniji za čitanje te koji će korisnicima uvelike olakšati primjenu.⁴ Uslijed neslavne sudbine Ustava EU, Lisabonski ugovor je problemu racionalizacije pravnih instrumenata pristupio nešto manje ambiciozno, te je u konačnosti ostvaren samo djelomičan rezultat u odnosu na ono što je bilo predviđeno Ustavom. Broj pravnih instrumenata trebao bi se ukidanjem posebice trećeg stupa smanjiti sa sadašnjih petnaest na deset.

Izvori europskog prava mogu se razlikovati i prema **formi** koju institucije koriste prilikom odlučivanja o pojedinom pitanju. U odnosu na forme kroz koje se stvara europsko pravo treba istaknuti da se institucije ponekad koriste formalnim, a ponekad manje formalnim procedurama i formama akata. Pod formalnim podrazumijevamo one koji su predviđeni osnivačkim ugovorom i čija je legalnost u pravilu (ali ne uvijek) osporiva pred Europskim sudom pravde. Manje formalni oblici su komunikacije,

*Kristian Turkalj, Ministarstvo vanjskih poslova.

deklaracije, zaključci, ali i strategije, programi i rezolucije. Općenito govoreći može se reći da se kroz ove manje formalne forme akata izravno ne stvaraju prava i obveze za one koji su podvrgnuti europskom pravu, te se njihova legalnost definitivno ne može osporavati pred Europskim sudom pravde. No, bez obzira na to oni u bitnome oblikuju različite politike Europske unije, te time posljedično i razvoj same Europske unije. Štoviše, česti su primjeri koji potvrđuju tezu da se u Europskoj uniji najvažnije odluke u političkom smislu upravo donose kroz takve manje formalne procedure i forme.

Izvori europskog prava mogu se razlikovati i **po načinu nastanka** odnosno jesu li nastali kao rezultat širih međunarodnih pregovora ili su nastali u okviru postupaka donošenja odluka unutar Europske unije. U tom smislu razlikujemo međunarodne od unutarnjih izvora europskog prava. Pod međunarodnim izvorima, osim osnivačkih ugovora, također mislimo i na brojne druge međunarodne ugovore kojih su Europska unija ili Europska zajednica stranke. No, tu se također misli i na ostale međunarodne ugovore kojih su stranke samo države članice, a koje su postale dijelom europskog prava putem zasebnog akta u kojem je sadržana obveza za sve države članice za njihovu ratifikaciju.

Izvori europskog prava mogu se razlikovati i **ovisno o hijerarhijskom mjestu koje po svojoj važnosti zauzimaju**. U tom smislu možemo razlikovati "ustavne", zakonodavne, upravne, te provedbene propise. Pod "ustavnim odlukama" misli se na odluke kojima se mijenja osnivački ugovor, prima nova država u članstvo, utvrđuju načela Europske monetarne unije i slično. Ovu vrstu karakterizira ključna uloga Europskog vijeća u procesu njihovog usvajanja. Zakonodavnim aktima mogu se obuhvatiti sve one vrste akata koje se donose u nekom od četiri standardna zakonodavna postupka (postupak suodlučivanja, konzultacije, savjetovanja i pristanka). Mnoge odluke su po svojoj prirodi prije svega upravne, a ne političke prirode. Često su takve odluke nužne za svakodnevno funkcioniranje i provođenje neke od politika. Ovlast za donošenje takvih odluka u pravilu je delegirana na Europsku komisiju.⁵

Za praktičare je najkorisnije razvrstavanje pravne stečevine prema **materiji koja se regulira**. U pogledu materije moglo bi se reći da nema područja društvenog života koje bar djelomično nije uređeno pravilima pravne stečevine. Ona su grupirana u politike, pa tako govorimo o poljoprivrednoj politici, ribarstvu, tržišnom natjecanju, industrijskoj, energetskej politici itd. Ipak neke politike se mogu izdvojiti po svojim posebnim karakteristikama, kako u pogledu načina nastajanja, tako i u pogledu važnosti kojoj joj države pridaju. U tom smislu mogu se izdvojiti proračunske odluke, kao i odluke koje se donose na području vanjske i sigurnosne politike te politike prostora slobode, sigurnosti i pravde. Odluke o proračunu EU vrlo su specifične kako u odnosu na materiju, tako i u pogledu načina donošenja. One podrazumijevaju odlučivanje u dvije faze. U prvoj se

ide na postizanje dogovora na razini Europskog vijeća o srednjoročnoj financijskoj perspektivi, a u drugoj podrazumijevaju dogovor o godišnjem proračunu. Konačno, po tematici, ali i vrsti instrumenata koji se donose, izdvajaju se vanjska i sigurnosna politika i politika prostora slobode, sigurnosti i pravde. Svaka od ovih politika tvori izdvojen sustav u kojem vladaju posebna pravila odlučivanja zasnovanog na modelu klasičnih međuvladinih pregovora.

Pravni poredak Europske unije stalno se razvija i raste kako u opsegu tako i u sadržaju. Prilikom proučavanja izvora europskog prava ne smije se smetnuti s uma vremenska dimenzija njezinog nastajanja. **Vremenska dimenzija razvoja pravne stečevine** od izravne je praktične vrijednosti. U praksi se postavlja pitanje što je od usvojenih pravnih propisa na snazi, što je stavljeno izvan snage. Dok je kod osnivačkih ugovora na to pitanje relativno jednostavno odgovoriti budući da se u prijelaznim i završnim odredbama definira sudbina starog ugovora, situacija je znatno složenija sa sekundarnim izvorima prava. Naime, stalne promjene kroz koje prolazi europsko pravo stvaraju iznimno kompleksno okruženje za njegovo praćenje i razumijevanje. Osnivački ugovori kontinuirano se mijenjaju, a sa svojim promjenama donose i promjene vrste i naziva supsidijarnih izvora prava. No, pravni akti usvojeni na temelju ranijih osnivačkih ugovora usvajanjem novog osnivačkog ugovora automatski se ne stavljaju izvan snage. Tako da se danas među izvorima prava mogu naći i pravni akti (zajedničke akcije i zajedničke pozicije iz trećeg stupa) koje Ugovor iz Nice više ne poznaje. U ovom kontekstu posebno će biti interesantna situacija koja će nastati stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora. Lisabonski ugovor više ne govori o okvirnim odlukama kojima je u značajnoj mjeri regulirano područje pravosuđa i unutarnjih poslova. Okvirne odluke će i dalje ostati na snazi, te će stoga Ugovor iz Nice, premda zamijenjen, zadržati svoju relevantnost.

Za pravne praktičare i analitičare izvori prava trebali bi predstavljati polazište u njihovom radu te im omogućiti izvođenje ispravnih zaključaka. Slikovito rečeno, izvori prava su temelj na kojem se kuća gradi i od njih bi svaka aktivnost trebala nalaziti svoje uporište. Upravo je to ono što daje iznimnu relevantnost. Slijedom toga i svako bavljenje europskim pravom trebalo bi početi od njegovih izvora. Izvori europskog prava po svojoj prirodi su autonoman i specifičan sustav pravnih normi koji se razlikuje od pravila nacionalnog i međunarodnog prava. Stoga je cilj ovog rada približiti i pojasniti pravne akte koji tvore pravnu stečevinu Europske unije. Pritom posebnu okolnost predstavlja činjenica da se radi o sustavu prava koji se još uvijek nalazi u procesu konsolidacije i razvoja. Upravo zbog takve razvojne karakteristike u radu se nastoji dati sveobuhvatan prikaz, analiza, ali i usporedba između postojećih i budućih pravnih instrumenata. Sama analiza namijenjena je u prvom redu da sadašnjim i budućim korisnicima olakša snalaženje i razumijevanje pravne stečevine posebice vodeći računa o aktualnoj situaciji

u kojoj se Hrvatska nalazi. Pod aktualnom situacijom se ponajprije misli na skorbu integraciju Hrvatske u Europsku uniju, te s time povezanu novu realnost koja će nastati za hrvatske građane. Za hrvatske građane pravni sustav Europske unije, te prava i obveze koja iz njega proizlaze, postat će realnost i dio svakodnevnog života. U kojoj mjeri će se ta prava i obveze konzumirati, ali i poštivati uvelike ovisi i o poznavanju i razumijevanju pravne stečevine koja se na njih odnosi. Za razumijevanje pravne stečevine praktični je nužno krenuti od razumijevanja samih izvora europskog prava.

2. OSNIVAČKI UGOVORI

Osnivački ugovori odnosno ugovori kojima je osnovana Europska zajednica, te kasnije Europska unija po svojoj prirodi se razlikuju od klasičnih međunarodnih ugovora. Njihovom ratifikacijom za države nisu samo nastale međusobne obveze već je nastalo nešto više, a čega one vjerojatno, u danom trenutku, nisu bile svjesne. Kao prvo osnivačkim ugovorima države su stvorile kvazivladina tijela neovisna o nacionalnim vlastima na koja su države prenijele zakonodavne, upravne i sudske ovlasti. Osnivačkim ugovorima definirana su temeljna načela na čijim osnovama počiva Europska unija, te je uspostavljen sustav pravila kojima se izravno, bez potrebe intervencije, stvaraju prava i obveze ne samo za države članice, nego i za pravne i fizičke osobe. Upravo zbog takvih svojih karakteristika mogu se izvući mnoge analogije između osnivačkih ugovora i nacionalnih ustava. Predmetna analogija je vjerojatno i potaknula ideju o stvaranju Ustava Europske unije. Premda je očito bilo prerano za usvajanje Ustava, iz neuspjelog pokušaja ipak se može izvući zaključak da u političkoj eliti Europe postoji svijest da osnivački ugovori nisu obični međunarodni ugovori, te da ih na neki način treba posebno tretirati. Je li izbor forme ustava bio pogrešan ili samo preuranjen, to će naravno pokazati vrijeme.

Trenutno postoje tri osnovna ugovora: Ugovor o osnivanju Europske zajednice, Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju s 36 pripadajućih Protokola. Povrh toga postoje devet ugovora kojima su dopunjavani ili mijenjani temeljni ugovori te pet ugovora o pridruživanju, a koji sadrže propise koji su još na snazi. Sve to predstavlja oko 2800 stranica primarnog prava.⁶

Lisabonski ugovor i dalje se sastoji od dva odvojena ugovora (Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije) s tom razlikom da je Ugovorom o funkcioniranju Europske unije zamijenio dosadašnji Ugovor o osnivanju Europske zajednice.⁷ Premda nije došlo do spajanja dva ugovora u jedinstven tekst, Lisabonski ugovor donio je veliku novost spajanjem dva entiteta u jedan jedinstveni. Europska zajednica je prestala postojati, te ju je u potpunosti zamijenila Europska unija.⁸ Ovime je ujedno okončana podjela između prava Europske zajednice i prava Europske unije, te će se ubuduće govoriti samo o pravu Europske unije.

3. SEKUNDARNI IZVORI EUROPSKOG PRAVA

Sekundarno pravo označava pravne propise koji su doneseni na temelju ovlasti sadržanih u nekom od članaka osnivačkog ugovora. U literaturi se pod sekundarnim pravom u pravilu misli na pravne instrumente Zajednice (uredbe, direktive, odluke).⁹ No, sve važniji dio pravne stečevine nastaje po posebnom režimu drugog i trećeg stupa. Za praktičnu primjenu iznimno je važno shvatiti pravnu prirodu i učinke koje svaki od predmetnih akata proizvodi. Pritom razumijevanje je djelomično otežano činjenicom da se ne može povlačiti analogija s pravnim aktima koji se usvajaju na nacionalnoj razini. To je posebice slučaj s državama koje se nalaze u procesu pristupanja u članstvo odnosno kod onih koje su tek ušle u članstvo Europske unije. Pravno za sve nastaje jedna nova realnost gdje se pored do tada poznatih nacionalnih pravnih izvora kao relevantni pojavljuju neki novi propisi. Propisi koji se i međusobno razlikuju u načinu primjene. Neki se primjenjuju izravno, dok je kod drugih potrebno donošenje propisa na nacionalnoj razini kako bi proizvodili učinke.

Za praćenje razvoja pravne stečevine potrebno je slijediti promjene osnivačkih ugovora budući da se njihovim mijenjanjem mijenjaju i vrste pravnih akata koji se usvajaju u Europskoj uniji. U analizi pravnih akata treba se ponajprije usredotočiti na one koji se trenutno usvajaju na temelju ugovora koji je na snazi. Osim toga, treba voditi računa i o onima koji su se usvajali na temelju prijašnjih ugovora (onih koji su zamijenjeni novim) budući da su neki od usvojenih akata još uvijek na snazi. Konačno, u trenutku kada je Lisabonski ugovor već potpisan te kada je počeo proces njegove ratifikacije, potrebno je osvrnuti se i na promjene koje će on donijeti u pogledu vrsta pravnih akata. Posebice ako se ima na umu da bi Lisabonski ugovor trebao stupiti na snagu 2009. godine.

Radi se o pravnim propisima koji obavežno moraju sadržavati **obrazloženje** na kojem se zasnivaju kao i referencu na prijedlog odnosno mišljenje koji su, sukladno osnivačkom ugovoru, nužna pretpostavka za njihovo usvajanje. Obrazloženje se mora odnositi kako na pravnu odredbu koja ovlašćuje instituciju za poduzimanje mjere, tako i na razloge koji su je motivirali na djelovanje. Spominjanje odredbe je posebice važno budući da tijela Europske unije smiju provoditi samo one ovlasti koje su im izričito dane Ugovorom. Problem nastaje kada se akt može zasnivati na nekoliko odredaba Ugovora te kada izbor mora napraviti zakonodavac. No, također postoje primjeri kada pojedini članci sami za sebe ne omogućuju Uniji da djeluje, ali se kumulacijom različitih članaka Ugovora stvara ovlast za njezino djelovanje. U odnosu na motiv koji je potaknuo instituciju na djelovanje, njegovo navođenje je bitno radi omogućavanja zainteresiranim stranama, ali i samom Sudu da rekonstruira bitne elemente koji su naveli instituciju na djelovanje te uvjete pod kojima je institucija primijenila osnivački ugovor.

Kao što je već naprijed navedeno, broj vrsta pravnih instrumenata koji se donose u Europskoj uniji vremenom se mijenjao. Postojeći Ugovor poznaje petnaest različitih vrsta pravnih instrumenata koji proizvode različite pravne učinke. Kako bi se pravni akti mogli međusobno razlikovati važno je shvatiti njihovu pravnu prirodu, te učinak koji oni imaju unutar nacionalnih pravnih sustava. De Burca razvrstava pravo Europske unije u **tri veće kategorije**. Prvu čini pravo Europske zajednice koje je najopsežnije, drugu čini pravo drugog stupa ili vanjske i sigurnosne politike te treću čini pravo trećeg stupa odnosno pravo pravosuđa i unutarnjih poslova. Svaka od ovih triju kategorija prava čini zaseban sustav različit od ostalih. Pri čemu se neki od pravnih instrumenata pojavljuju u nekoliko stupova pod istim imenom, ali s različitim pravnim značenjem. Tako se odluke pojavljuju u sva tri stupa, a zajednička stajališta u drugom i trećem stupu. Osim toga, pojedini instrumenti poput direktiva i okvirnih odluka pojavljuju se pod različitim nazivom, ali su ustvari sličnog pravnog učinka.

3.1. Vrste pravnih akata prema Nici

Podimo prvo od pravnih propisa koje predviđa **Ugovor iz Nice**. Kada je riječ o **pravnim propisima prvoga stupa**, za pravne analitičare, praktičare (suce, odvjetnike), ali i same građane vjerojatno, zbog svoje izravne primjenjivosti, najinteresantnije i najrelevantnije su **uredbe**. Uredbe imaju tri važne značajke: opću primjenjivost, obvezujući karakter, te izravnu primjenjivost. Opća primjena i obvezujući karakter njezinih pravila čini ih u cijelosti obvezujućim kako na nivou Zajednice tako i na nacionalnom nivou. Nadalje, opća primjena znači da su one obvezujuće u odnosu na sve subjekte (pravne i fizičke osobe, države članice, te sve institucije EU). Njihova najvažnija značajka je izravna primjenjivost u državama članicama.¹⁰ Za njihovo stupanje na snagu, odnosno za njihovu primjenu u državama članicama, nije potrebno da ih vlasti te države nekim svojim aktom (kako se to obično čini s međunarodnim ugovorima) pretoče u nacionalno zakonodavstvo te su one izravno obvezujuće ne samo za državne institucije već i za pravne i fizičke osobe.¹¹ Izravna primjenjivost također znači da pojedinci imaju prava koja mogu izravno utužiti pred nacionalnim sudom.¹²

Osim uredbi, kao izvor prava, jednako važne su i **direktive**. Direktive se donose da bi se provelo usklađivanje država članica u odnosu na neku materiju. Direktive su obvezujuće samo za odnosu državu kojoj su upućene i to samo u pogledu rezultata koji ona mora postići. Sam izbor načina provedbe prepušten je vlastima države članice.¹³ Direktive nemaju za cilj da djeluju izravno na privatnopravne subjekte, već one obvezuju države da u određenom roku preuzmu sadržaj direktive u svoje nacionalno zakonodavstvo. Osim toga, ni jedna država koja je obvezana uskladiti svoj pravni poredak s direktivom ne smije donositi propise koji bi onemogućili ostvarivanje cilja koji se direktivom želi ostvariti.¹⁴

Među izvorima prava posebno brojne su **odluke**. Odluke su u cijelosti obvezujuće za one na koje se odnose.¹⁵ Osnovna razlika između direktiva i odluka u odnosu na uredbu je u tome što nemaju opću obveznu snagu kao uredbe, već obvezuju samo one na koje se odnose. Osim toga, direktive se u pravilu, za razliku od uredbi, ne primjenjuju izravno u državama članicama, već traže donošenje provedbenih propisa.¹⁶ Konačno, znatno rjeđe u Europskoj uniji usvajaju se **preporuke i mišljenja**. Preporuke i mišljenja nemaju obvezujuću snagu.¹⁷ Premda nemaju pravno obvezujuću snagu, mogu se izdavati u odnosu na svako pitanje obuhvaćeno ugovorom, te svoj utjecaj ostvaruju prije svega politički i moralno.

Pravni akti koje donosi Vijeće u drugom (zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici) i trećem stupu (policajska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima) razlikuju se od onih koje ono donosi u prvom stupu. Pravni akti prvog i trećeg stupa razlikuju se ne samo u pogledu naziva, već i u pogledu načina nastanka, te njihove pravne prirode. Na području **Zajedničke vanjske i sigurnosne politike** Europska unija se koristi definiranjem načela i općih smjernica, usvajanjem zajedničkih strategija, odluka, zajedničkih akcija i zajedničkih stajališta.¹⁸ U definiranju vanjske i sigurnosne politike Europsko vijeće ima istaknutu ulogu budući da je ono zaduženo za definiranje **načela i općih smjernica**, kao i za usvajanje zajedničkih strategija. **Zajedničkim strategijama** definiraju se njezini ciljevi, trajanje kao i sredstva potrebna Uniji i državama članicama. **Odluke** se donose u cilju definiranja i provođenja vanjske i sigurnosne politike. Odluke donosi Vijeće sukladno općim smjernicama koje je definiralo Europsko vijeće. Nadalje, zajedničke strategije provodi Vijeće pomoću zajedničkih akcija i zajedničkih stajališta. **Zajedničkim akcijama** Europska unija se referira na specifične situacije koje zahtijevaju njezino operativno djelovanje. Za razliku od njih **zajedničkim stajalištima** definira se pristup unije partikularnom pitanju koje je geografske ili tematske prirode, te je obveza država članica da osiguraju sukladnost vlastitih nacionalnih politika sa zajedničkim stajalištem.

Vijeće u **trećem stupu (prostor slobode, sigurnosti i pravde)** usvaja zajedničke pozicije, okvirne odluke, odluke i konvencije. Predmetne vrste pravnih instrumenata uvedene su Ugovorom iz Amsterdama te su potom preuzete u Ugovoru iz Nice. Sada je očito da će upotreba ovih pravnih instrumenata pokrivati samo razdoblje važenja tih dvaju ugovora. Prije njih Ugovor iz Maastrichta, kao i poslije njih Lisabonski ugovor koriste različite vrste pravnih instrumenata kojima reguliraju područje slobode, sigurnosti i pravde. No, bez obzira na promjene osnivačkih ugovora jednom usvojeni pravni akti ostaju relevantni sve dok ih se ne zamjeni ili ne stavi izvan snage. Stoga kada govorimo o pravnoj stečevini prostora slobode, sigurnosti i pravde mislimo i na nekolicinu preostalih zajedničkih akcija i zajedničkih stajališta usvojenih na osnovi članka K3 Ugovora o Europskoj uniji.¹⁹ Lisabonskim ugovorom predviđeno je nestajanje trećeg stupa, a time i pravnih

instrumenata koji su njime bili predviđeni. U buduću će se pitanja pravosuđa i unutarnjih poslova regulirati ponajprije pravnim instrumentima koje danas nalazimo u prvom stupu.

Zajedničke pozicije definiraju pristup Unije nekom konkretnom pitanju. **Okvirne odluke** se donose radi usklađivanja zakona i propisa država članica. One su obvezujuće za države članice samo u pogledu rezultata koji se treba postići, ali ne i u pogledu forme i metoda kojima će se članice služiti da ostvare traženi rezultat. Jedna od najvažnijih okvirnih odluka je ona koja se odnosi na europski uhiđbeni nalog,²⁰ kao i ona o borbi protiv terorizma, obje iz 2002. godine.²¹ No, okvirnim odlukama EU se služila i u mnogim drugim slučajevima kada je postojala potreba usklađivanja kaznenog procesnog i materijalnog zakonodavstva pri čemu je do sada ipak težište bilo na procesnim pravilima država članica.²² **Odluke** se donose za bilo koje drugo pitanje koje se ne odnosi na usklađivanje zakonodavstva, a koje su sukladne definiranim ciljevima policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Odluke su obvezujuće premda nemaju izravan učinak. Jedna od najvažnijih odluka ove vrste je ona o osnivanju Eurojusta iz 2002. godine.²³

S ciljem reguliranja pojedinih pitanja s područja pravosuđa i unutarnjih poslova države su se koristile **konvencijama**. Kao preteča takvog pristupa može se smatrati Šengenska konvencija kojom su pojedine države članice između sebe odlučile stvoriti prostor bez unutarnjih granica. Nakon što su Ugovorom iz Maastrichta konvencije formalizirane kao izvor europskog prava, uslijedilo je sklapanje niza konvencija kojima su se regulirala pitanja trećeg stupa. U Maastrichtskom razdoblju sklopljeno je ukupno deset konvencija.²⁴ Radi se o klasičnim međunarodnim ugovorima te je Vijeće preporučilo državama članicama usvajanje konvencija sukladno njihovim nacionalnim zakonodavstvima. Kod dosad sklopljenih konvencija krug stranaka je u pravilu ograničen samo na države članice. Ako nije drugačije određeno, one stupaju na snagu nakon što ih potvrdi ukupno bar polovica država članica.²⁵ Primjer konvencije koju su sklopile države članice EU je Konvencija iz 1995. o pojednostavljenoj proceduri izručenja između država članica EU.²⁶

Za dinamiku razvoja pravne stečevine na području pravosuđa i unutarnjih poslova značajno je utjecalo prebacivanje pojedinih tematskih cjelina iz jednog stupa u drugi. Tako je Ugovorom iz Amsterdama došlo do prebacivanja velikog dijela trećeg stupa u prvi stup, a što je rezultiralo značajnim porastom legislativne učinkovitosti. Primjera radi, EU do Ugovora iz Amsterdama nije usvojila ni jedan jedini akt vezan za politiku azila. Od 1999. situacija se u potpunosti mijenja te je politika azila u Europskoj uniji prerasla u zajedničku politiku. Od tada do danas usvojeno je dvadeset pravnih instrumenata koji se odnose na politiku azila. Navedenim aktima u velikoj mjeri je zaokružena prva faza stvaranja europske politike azila. U tu svrhu EU se, zavisno od potrebe, koristila pravnim aktima različite

pravne prirode. Radi se o sljedećim pravnim aktima: osam uredbi Vijeća,²⁷ četiri direktive,²⁸ te osam odluka.²⁹ Sličan pristup EU imala je i u svim ostalim područjima pravosuđa i unutarnjih poslova koji su ušli u nadležnost prvog stupa (npr. politika migracija, politika viza i sl.).

POZITIVNI IZVORI PRAVA EU PO STUPOVIMA - NICA

I. STUP - STUP EUROPSKE ZAJEDNICE

1. UREDBE
2. DIREKTIVE
3. ODLUKE
4. PREPORUKE
5. MIŠLJENJA

II. STUP - STUP VANJSKE I SIGURNOSNE POLITIKE

1. NAČELA I OPĆE SMJERNICE
2. ZAJEDNIČKE STRATEGIJE
3. ODLUKE
4. ZAJEDNIČKE AKCIJE
5. ZAJEDNIČKA STAJALIŠTA

III. STUP - STUP POLICIJSKE I PRAVOSUDNE SURADNJE U KAZNENIM STVARIMA

1. ZAJEDNIČKA STAJALIŠTA
2. OKVIRNE ODLUKE
3. ODLUKE
4. KONVENCIJE

3.2. Vrste pravnih akata prema Lisabonu

U pogledu vrsta pravnih akata **Lisabonski ugovor** uvodi značajne razlike u odnosu na Ugovor iz Nice. Najznačajnija novost je smanjivanje broja pravnih akata koji se usvajaju na razini Europske unije, ukidanje podjele između prava Zajednice i prava Unije, te simplicifiranje strukture stupova. Sve to će u određenoj mjeri dovesti do lakšeg razumijevanja samog teksta osnivačkog ugovora, ali i pravnih instrumenata koji se u Europskoj uniji usvajaju. Zbog toga se može reći da je Lisabonski ugovor napravio daljnji korak u konsolidaciji i reorganizaciji izvora europskog prava. U pogledu pravnih instrumenata Ugovor je **uveo dvije značajne novosti**. Kao prvo je smanjio broj formi kroz koje se akti usvajaju. Navedeno je provedeno prije svega kroz ukidanje instrumenata trećeg stupa (zajedničkih pozicija, okvirnih odluka, te odluka) te korištenjem instrumenata prvog stupa i za sva pitanja koja su do sada bila obuhvaćena trećim stupom. To predstavlja značajan iskorak u smjeru lakšeg razumijevanja, ali i primjene pravne stečevine u praksi. No, ostaje dojam da se ipak manje ostvarilo od onoga što je bilo predviđeno propalim Ustavom EU. Ustav je predložio uvođenje jedinstvenog sustava pravnih akata pod novim imenima:

europske zakone, europske okvirne zakone, europske uredbe, europske odluke, te preporuke i mišljenja.³⁰ Predloženi nazivi i forme europskih akta čine se nekako bližim pravnim tradicijama kontinentalne Europe. Osim toga, Ustav je predviđao uvođenje i razlikovanja između zakonodavnih i nezakonodavnih pravnih akata, pri čemu su europski zakoni i europski okvirni zakoni zakonodavne prirode, a uredbe nisu zakonodavni akti, već su to akti opće primjene koji se donose radi provedbe zakonodavnih akata.³¹ Korištenje izraza "zakon" i "uredba" u sadržaju kako ih je predvidio Ustav EU, vjerojatno bi ipak građanima, ali i profesionalcima znatno olakšao razumijevanje pravnog dosega predmetnih akata.

Druga važna novina koja bi trebala olakšati primjenu pravne stečevine predstavlja njeno grupiranje u četiri kategorije: zakonodavne akte, delegirane akte, provedbene akte te akte u formi preporuka.³² Premda će i dalje dio pravnih formi ostati izvan izričitog spominjanja u samom Ugovoru, njihova relevantnost će skoro sigurno ostati nepromijenjena. Zakonodavni akti su oni koje institucije usvajaju u zakonodavnom postupku, bilo redovitim bilo posebnom. Pod zakonodavnim aktima Ugovor iz Lisabona podrazumijeva uredbe, direktive i odluke donesene u zakonodavnom postupku. Za razliku od njih, delegirane akte donosi Europska komisija na temelju ovlasti koje su na nju delegirane nekim zakonodavnim aktom. Ugovor izričito ističe da se radi o "nezakonodavnim aktima opće primjene" radi dopune ili izmjene određenih neesencijalnih elemenata zakonodavnog akta. Dakle, radi se o brojnim aktima koji su bitni za redovito funkcioniranje institucija, a koji ne zadiru u ključna pitanja funkcioniranja Europske unije. Slično je i s provedbenim aktima. Naime, premda je u pravilu provedba pravne stečevine u nadležnosti država članica, moguće je da se pojedine provedbene ovlasti delegiraju i na Europsku komisiju. Radi se o dvije različite situacije u kojima se provedbene ovlasti delegiraju na Europsku komisiju. Prva se odnosi na situaciju kada su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućeg zakonodavstva Unije, a druga se odnosi na posebno opravdane slučajeve, kao i slučajeve predviđene člancima 11. i 13. Ugovora o Europskoj uniji (u kojima su definirane ovlasti Europske unije glede Zajedničke vanjske i sigurnosne politike). Konačno, zadnju kategoriju čine preporuke putem kojih se nastoji usmjeravati djelovanje država članica bez stvaranja pravne obveze.

EU će se u provođenju danih ovlasti koristiti pravnim instrumentima koji su dio prvog stupa u Ugovoru iz Nice. Jedinu iznimku predstavlja zajednička vanjska i sigurnosna politika. Dakle, tijela EU će se koristiti uredbama, direktivama, odlukama, preporukama i mišljenjima, pri čemu su navedeni akti zadržali prijašnje pravno određenje.³³ Premda je Lisabonski ugovor pojednostavnio strukturu stupova, zajednička vanjska i sigurnosna politika zadržala je svoj izdvojen i poseban status. Posebnost Zajedničke vanjske i sigurnosne politike očituje se i kroz odvojen sustav pravnih instrumenata koji se usvajaju u EU, a koji su

različiti od pravnih instrumenata kojima se reguliraju sve ostale politike. Sljedeća važna distinkcija u odnosu na ostale politike proizlazi iz činjenice da je na području vanjske i sigurnosne politike isključeno usvajanje zakonodavnih akata, te da Europski sud pravde na ovom području u pravilu nema jurisdikciju.

BUDUĆI IZVORI PRAVA EU - LISABON

I. STUP - STUP EUROPSKE ZAJEDNICE

1. UREDBE
 2. DIREKTIVE
 3. ODLUKE
 4. PREPORUKE
 5. MIŠLJENJA
-

II. STUP - STUP VANJSKE I SIGURNOSNE POLITIKE

1. OPĆE SMJERNICE
 2. ZAJEDNIČKE ODREDNICE
 3. ODLUKE
 4. MEĐUNARODNI UGOVORI
 5. ZAJEDNIČKI PRISTUP
-

U pogledu vrsta instrumenata koji se usvajaju na području Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, Lisabonski ugovor je unio novosti pri čemu je vrlo upitno u kojoj mjeri se predmetne novosti mogu ocijeniti kao napredak u pogledu jasnoće i konzistentnosti novih instrumenata. U provođenju vanjske i sigurnosne politike Europska unija će se koristiti općim smjernicama, strateškim odrednicama, odlukama, te međunarodnim ugovorima. Osim toga, za pojedina pitanja vanjske i sigurnosne politike, koja su od općeg interesa, Europska unija će definirati zajednički pristup.

Dakle, ako povučemo paralelu između pravnih instrumenata Ugovora iz Nice i Lisabonskog ugovora, zamjećujemo da je došlo do određenog preslagivanja samih instrumenata. Zajedničke akcije i zajednička stajališta više se ne pojavljuju kao samostalni akti, već se o njima odlučuje **odlukama**.³⁴ Osim toga, Europska unija se koristi odlukama i za druge svrhe vezane uz vanjsku i sigurnosnu politiku. Posebno važne su odluke kojima Europsko vijeće odlučuje o strateškim interesima i ciljevima Unije vezano za pojedinu treću državu ili temu.³⁵ Nadalje, na osnovi općih smjernica i strateških odrednica Vijeće će donositi odluke potrebne za definiranje i provođenje vanjske i sigurnosne politike.³⁶ Ako će međunarodna situacija zahtijevati operativnu akciju Unije, Vijeće će donijeti potrebne odluke.³⁷ Konačno, posebno su izdvojene i odluke koje se donose vezano za proračunske troškove nastale u provedbi vanjske i sigurnosne politike.³⁸ Dakle, s obzirom na raznovrsnost i specifičnost svrha zbog kojih se donose odluke, moglo bi se zaključiti da će ubuduće odluke postati ključan instrument za provođenje Zajedničke vanjske i sigurnosne politike.

Zadržane su **opće smjernice** vanjske i sigurnosne politike, ali se više ne spominju zajedničke strategije. Iz vrlo sličnog određenja, moglo bi se zaključiti da su zajedničke strategije u Lisabonskom ugovoru zamijenjene sa **zajedničkim pristupom**. Naime, kod zajedničkih strategija govori se da će se one provesti na onim područjima gdje države članice imaju "važan zajednički interes", a kod zajedničkog pristupa kada se radi o nekom pitanju vanjske i sigurnosne politike koji je od "općeg interesa".³⁹ Osim općih smjernica, Europsko vijeće u izvanrednim situacijama definira i **strateške odrednice** Unijine politike.⁴⁰ Da se radi o izvanrednoj situaciji u razvoju međunarodnih odnosa, proizlazi iz činjenice da ona zahtijeva održavanje izvanrednog sastanka Europskog vijeća. Iz svega navedenog može se zaključiti da su opće smjernice instrument koji Europska unija koristi za redovito definiranje zajedničke vanjske i sigurnosne politike, za razliku od strateških odrednica koje se definiraju kao odgovor na izvanredne situacije u međunarodnim odnosima.

Konačno u provođenju Zajedničke vanjske i sigurnosne politike iznimnu važnost imat će razvijanje i unapređivanje formalnih odnosa s trećim državama ali i međunarodnim organizacijama. U tome pogledu sklapanje **međunarodnih ugovora** i dalje ostaje, kao što je to bilo i prema Nici, jedan od ključnih instrumenata za reguliranje i unapređivanje međunarodnih odnosa. Na području vanjske i sigurnosne politike Europska unija sklapat će međunarodne ugovore s jednom ili više država ili s međunarodnim organizacijama.⁴¹

4. OSTALI IZVORI EUROPSKOG PRAVA (SOFT LAW)

4.1. Neformalni akti kao izvor prava

U osmišljavanju razvoja Europske unije uključujući i njezine politike, tijela Europske unije često se služe raznovrsnim instrumentima koji nisu navedeni u osnivačkim ugovorima. Posebno mjesto u tom pogledu ima Europsko vijeće. Jedna od glavnih uloga Europskog vijeća je definiranje strateškog okvira daljnjeg razvoja Europske unije, ali i donošenje brojnih drugih u pravilu, po značenju i doseg, najvažnijih odluka. U pravilu se radi o političkim, a ne normativnim odlukama budući da se Europsko vijeće samo iznimno javlja u ulozi zakonodavca i to samo onda kada je pitanje toliko kontroverzno da se dogovor između država članica nije mogao postići na razini Vijeća. Rasprave Europskog vijeća završavaju zaključcima koje objavljuje predsjedništvo putem priopćenja za javnost. Zaključci kao takvi nemaju pravno obvezujuću snagu za države, a pogotovo ne za građane kao pojedince. Njihova relevantnost proizlazi iz političke obveze koju su države preuzele. Premda ti zaključci pravno nisu definirani osnivačkim ugovorima njihovo posebno značenje proizlazi iz političke važnosti samog tijela koje ih je donijelo, a to su šefovi država i vlada država članica. U sadržajnom

smislu njihova relevantnost proizlazi iz činjenice da oni predstavljaju okvir budućih aktivnosti Europske unije, a posebice zakonodavnih inicijativa i formalnih instrumenata koji će se usvajati.

Posebno mjesto u strateškom promišljanju i definiranju politika Europske unije imaju tzv. neformalni sastanci Europskog Vijeća, ali i sektorskih Vijeća. Neformalni sastanci u pravilu ne usvajaju nikakve formalne odluke, ali dogovori koji su postignuti na takvim sastancima ustvari u bitnom definiraju buduću razvoj Europske unije. Zbog svega toga zaključci navedenih sastanaka predstavljaju iznimno bitan izvor za razumijevanje motiva i razloga koji je doveo ili će dovesti do nastanka pravne stečevine.

Kada je željelo razviti pojedinu politiku Europske unije, Europsko vijeće se povremeno koristilo i formom programa. Usvojeni programi donošeni su za određeno višegodišnje razdoblje te su okvirno definirali mjere i rokove za njihovo provođenje. Programi kao forma također ne postoje u osnivačkim aktima, ali su se pokazali kao ključan okvir unutar kojega su se provodile kasnije zakonodavne aktivnosti. Politika Europske unije usmjerena na izgradnju prostora slobode, sigurnosti i pravde provodila se kroz poznati Tampere program od 1999. do 2004. kojega je kasnije naslijedio Haški program za razdoblje 2004.-2009. O važnosti navedenih programa svjedoči i činjenica da nema ozbiljnijeg znanstvenog rada na području politike pravosuđa i unutarnjih poslova Europske unije koji se na njih ne referiraju. Štoviše, može se s velikom sigurnošću konstatirati da su upravo ta dva programa predstavljala odnosno još uvijek predstavljaju ključan mehanizam za cjelokupnu zakonodavnu aktivnost na pravnom području Europske unije.

Slična situacija se događa na razini pojedinih politika samo što se dogovori postižu na ministarskoj razini. Vijeće Europske unije djeluje kroz svoje različite konfiguracije kao zakonodavac kojom prilikom usvaja različite uredbe, direktive, odluke, itd. No, poput Europskog vijeća Vijeće se u svom radu koristi zaključcima i drugima instrumentima koji nisu predviđeni osnivačkim ugovorima. Svaki sastanak Vijeća obavezno završava objavom zaključaka iz kojih se vidi koje su bile teme rasprave i do kuda je rasprava došla, ali također koje su političke odluke donesene. Pritom je važno imati na umu da se često događa da se neke odluke samo formalno donose na nekoj formaciji Vijeća koja ustvari tematski nema nikakve veze s konkretnom odlukom. Ilustracije radi, neku odluku s područja pravosuđa i unutarnjih poslova formalno mogu usvojiti i ministri poljoprivrede na svom sastanku. Takve situacije ograničene su samo na one odluke o kojima je dogovor već postignut na nižoj razini (Coreper-a).

Europska komisija se također u svom radu koristi aktima koji nisu predviđeni osnivačkim ugovorima. U pravilu svaki zakonodavni proces Komisija započinje komunikacijom. Komunikacije su inicijalni dokumenti na osnovi kojih započinje rasprava u Vijeću i Europskom parlamentu, te je njima u velikom mjeri unaprijed određen konačni

zakonodavni tekst.⁴² No, Europska komisija često prije započinjanja samog zakonodavnog procesa otvara javnu raspravu o nekom pitanju koje želi regulirati na razini Europske unije. Za tu svrhu koristi se tzv. zelenim papirom. Zeleni papir je forma kroz koju Europska komisija definira problem i razloge zbog kojih je potrebna intervencija Europske unije. Svi zainteresirani pozvani su da se uključe u raspravu o zelenom papiru te da daju svoje komentare, sugestije i amandmane. U cilju rasprave često se organiziraju okrugli stolovi i konferencije, a sam proces traje u pravilu oko godinu dana. Nakon što je javna rasprava završena i nakon što su zaprimljena sva očitovanja, Europska komisija svoju analizu publicira kroz izvješće te na temelju tog izvješća započinje pripremu konkretnih zakonodavnih mjera. Svi ti materijali i dokumenti predstavljaju pomoćni izvor za bolje razumijevanje pozadine nastanka svakog pojedinog pravnog akta.

Europska komisija se povremeno koristi publikacijom priručnika najboljih praksi. Radi se o dokumentima koji nemaju pravno obvezujuću snagu, ali koji bi svojim autoritetom trebali pridonijeti ujednačavanju postupanja nadležnih tijela država članica. Nastaju kao svojevrsna analiza najboljih praksi država članica, te se onda prema njima mjeri sposobnost svake pojedine države u provođenju konkretne politike. Za njih se ustvari može reći da su katalozi postupaka i standarda postupanja koje treba primjenjivati u radu. Primjera radi može se izdvojiti priručnik za postupanje granične policije koji sadrži postupke koje granični policajac treba poduzeti u cilju učinkovite kontrole državne granice.

4.2. Opća načela prava

Opća načela prava u pravilu su nepisana pravila koja je kroz svoju praksu razvio Europski sud pravde. Obvezuju institucije, države i građane. Radi se o nekim temeljnim vrijednostima i standardima koja su općeprihvaćena te su kao takva postala opće načelo prava. U europskom pravu može se izdvojiti nekoliko takvih načela: načelo supsidijarnosti, proporcionalnosti, jednakosti, pravne sigurnosti i procesnih prava, te zaštite temeljnih prava.⁴³

Načelo supsidijarnosti je iznimno bitno za funkcioniranje Europske unije, te se u pravilu u preambuli svakog akta nalazi referenca na načelo supsidijarnosti. Načelo supsidijarnosti postavlja zahtjev da se odluke donose na najnižoj mogućoj razini koja omogućuje učinkovito djelovanje unutar političkog sustava.⁴⁴ Ovo načelo formalno je uneseno u pravnu stečevinu Ugovorom iz Maastrichta. Ugovor o osnivanju Europske zajednice propisuje da će Zajednica djelovati u okvirima ovlasti koje su joj povjerene Ugovorom i njoj zadanim ciljevima. Nadalje, na područjima koja ne ulaze u njezinu isključivu nadležnost, Zajednica će djelovati u skladu s načelom supsidijarnosti, samo onda i ako se ciljevi predloženog djelovanja ne mogu na zadovoljavajući način ostvariti od strane država članica te se mogu, s obzirom na potrebnu razinu angažmana,

bolje postići na razini Zajednice.⁴⁵ Načelo supsidijarnosti polazi od pitanja koja razina je učinkovitija za postizanje željenog rezultata. Nije potrebno da se sve regulira na razini Zajednice nego samo ona pitanja koja će se za građane učinkovitije riješiti zajedničkim djelovanjem. Naravno praksa, a i opsežnost pravne stečevine svjedoče o tome da se načelo supsidijarnosti nije uvijek dosljedno slijedilo. Ugovoru iz Amsterdama priključen je protokol o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti radi daljnje razrade tih načela.

Načelo proporcionalnosti usko je povezano s načelom supsidijarnosti te im je obama svrha da ograniče pretjerani entuzijazam Europske komisije za detaljnom regulacijom. Načelo proporcionalnosti zahtijeva da zakonodavna sredstva ne prelaze striktni minimum nužan za postizanje konkretnog cilja. Ugovor o osnivanju Europske zajednice u članku 5. propisuje da djelovanje Zajednice neće ići preko onoga što je potrebno za postizanje ciljeva Ugovora.⁴⁶ U pojašnjenju ovog načela čl. 6. i 7. Protokola o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti propisali su da će forma djelovanja Zajednice biti "što je moguće jednostavnija, konzistentna sa zadovoljavajućim ostvarenjem cilja mjere i potrebom učinkovite provedbe ... te ostavljajući što više je moguće prostora za nacionalno odlučivanje".

Načelo jednakosti postavlja zahtjev jednakog tretmana i nediskriminacije. Jednake situacije uvijek se moraju jednako tretirati osim ako za suprotno postoji objektivno opravdanje. Zabrana diskriminacije našla je svoje mjesto i u Ugovoru o osnivanju Europske zajednice. Odmah na početku Zajednici se, među ostalim, u zadatak stavlja promoviranje jednakosti između muškaraca i žena.⁴⁷ Nadalje, na području primjene Ugovora zabranjuje se svaka diskriminacija na osnovi državne pripadnosti.⁴⁸ Navedena zabrana ima vrlo praktične učinke na jedinstveno tržište radne snage, slobodu kretanja ljudi, radnika, roba i kapitala. Ne može se braniti pristup obavljanju određenog zanimanja zbog činjenice da osoba ima državnu pripadnost neke druge članice. Ovo načelo može se smatrati jednim od ključnih načela za funkcioniranje Zajednice.

Načelo pravne sigurnosti održava zahtjev da pravo u svojoj primjeni mora biti predvidljivo. U tom kontekstu neprihvatljivo je usvajanje pravnih propisa s retroaktivnom primjenom. Također, načelo pravne sigurnosti traži poštivanje stečenih prava koja se kasnije ne mogu oduzeti. Nadalje, pojedinac na kojega se pravna norma odnosi morao bi biti lako identificiran, te bi jezik pravne norme morao biti jednostavan i lako razumljiv.

Načelo poštivanja temeljnih ljudskih prava. Zaštita ljudskih prava pojavljuje se u osnivačkom ugovoru na više mjesta. Već u preambuli Ugovora o Europskoj uniji ističe se privrženost načelima slobode, demokracije i poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i vladavine prava. Navedena privrženost daljnje je potvrđena u članku 6. koji propisuje da je Unija osnovana na načelima slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda

te vladavini prava. Dakle, na načelima koja su zajednička svim državama članicama.⁴⁹ Nadalje, Unija će poštivati temeljna prava kao opće načelo prava Zajednice na način kako je to zajamčeno Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950., te ustavnim tradicijama zajedničkih državama članicama.

4.3. Presude Europskog suda pravde

Za razliku od anglosaksonskog prava, kontinentalno pravo ne poznaje princip obvezatnosti presedana. U praksi takav sustav primjenjuje i Europski sud pravde. Obvezujuća snaga presude odnosi se na stranke spora te se zadržava na načelu *res judicata*. Za sve buduće spore pred Europskim sudom presude imaju prije svega moralni, a ne striktno pravni autoritet, te stoga u striktno pravnom smislu presude nisu formalan izvor prava. Kako bilo, postoji nekoliko važnih okolnosti zbog kojih su one nezaobilazne za ispravnu primjenu i razumijevanje pravne stečevine. Prvo, Sud u pravilu neće odstupiti od svog ranijeg stava kojim je presudio neko pravno pitanje, osim ako ga na to ne navedu neki vrlo bitni razlozi. Zbog toga, ako se proučavaju presude Europskog suda, onda je uočljiva njihova dosljednost. Upravo zbog te dosljednosti, presuda u svakom konkretnom sporu ima neizbježan utjecaj i izvan samog konkretnog spora. Nadalje, sam Europski sud je kroz praksu potvrdio svoju proaktivnu ulogu te je svojim presudama utjecao na daljnji razvoj pravne stečevine. Štoviše, niz osnovnih načela na kojima počiva pravo Zajednice (izravni učinak, odgovornost država) vuče svoje korijene iz presuda Europskog suda pravde.⁵⁰ Konačno, obrazloženje samih presuda predstavlja iznimno koristan pomoćni izvor prava za bolje razumijevanje smisla i dosega pojedinih pravila pravne stečevine.

5. ZAKLJUČAK

Izvori europskog prava predstavljaju autonoman sustav pravnih normi koji se razlikuje kako u odnosu na nacionalne izvore, tako i u odnosu na izvore međunarodnog prava. Premda autonoman izvor sa svakim o njih ima dodirne točke i poveznice. Pravila koja vrijede u međunarodnom pravu za međunarodne ugovore su jednako primjenjiva na sve ugovore koje sklapa Europska unija. Izravna primjenjivost pojedinih pravnih instrumenata zahtijeva njihovu automatsku integraciju u nacionalni sustav. Zbog takve svoje *sui generis* prirode, kao i utjecaja koji su u prošlosti usmjeravali razvoj pravne stečevine izvori europskog prava iznimno su kompleksni, djelomično konzistentni te korisnicima nepraktični u redovitom obavljanju poslova.

Lisabonski ugovor napravio je značajan korak naprijed kako bi se povećala konzistentnost i čitljivost osnivačkog ugovora. No, ako se njegova postignuća uspoređuju s prijedlozima iz Ustava Europske unije, postaje razvidno da se moglo postići znatno više.⁵¹ Premda je Lisabonski ugovor

slijedom rješenja iz Ustava, uveo distinkciju između zakonodavnih akata i onih koji to nisu, nije u potpunosti slijedio prijedlog uvođenja jedinstvenog sustava pravnih instrumenata. Zajednička vanjska i sigurnosna politika zadržala se kao poseban sustav s vlastitim pravnim instrumentarijom. Upravo stoga je Ustavom predviđeno značajno reduciranje pravih instrumenata provedeno je samo u odnosu na treći stup, te se broj instrumenata smanjio s petnaest na deset umjesto na šest.⁵² Čini se da je sa stajališta jednostavnijeg praćenja od strane korisnika, a posebice od strane običnih građana, iznimno velika šteta što Lisabonski ugovor nije prihvatio sustav pravnih instrumenata predložen Ustavom. Ne samo što je Ustav značajno reducirao njihov broj, nego što je puno važnije on ih je po sadržaju i nazivu približio izvorima nacionalnog prava. Prihvaćanjem prijedloga europskih zakona i uredbi u sadržajnom smislu omogućilo bi se povlačenje analogije sa zakonima i uredbama koji se usvajaju na nacionalnoj razini. Time bi se široj javnosti u velikoj mjeri olakšalo razumijevanje pravne stečevine, te time smanjila odbojnost prema njoj kao nečemu stranom i nerazumljivom.

Može se zaključiti da je Lisabonski ugovor doveo samo do djelomične konsolidacije teksta osnivačkog ugovora, a time i samo djelomičan napredak u preglednosti i praktičnosti teksta za potrebe njegovih korisnika. Čini se da je time propuštena prilika za daljnju afirmaciju europskog prava kao autonomnog i zasebnog pravnog sustava različitog od međunarodnog prava i nacionalnih pravnih sustava.

Za Republiku Hrvatsku relevantnost izvora europskog prava progresivno se povećava kako se Hrvatska ubrzano približava članstvu Europske unije. Dobro razumijevanje pravne stečevine u ovom trenutku u znatnoj mjeri će odrediti dinamiku i uspjeh pristupnih pregovora. Dok je krug korisnika pravne stečevine u vrijeme pristupnih pregovora u prvom redu ograničen na pregovarački tim i tijela državne uprave, krug korisnika pravne stečevine znatno će se proširiti ulaskom Hrvatske u Europsku uniju te će praktički svi građani postati njegovi korisnici. Među budućim korisnicima posebno će suci i odvjetnici morati produbiti svoje znanje o pravnoj stečevini budući da će im propisi Europske unije postati svakodnevno sredstvo rada.

**ODGOVORI NA PITANJA -
SVAKODNENO
OD 8,30 DO 11,30**

01 / 46 00 888

SOURCES OF EUROPEAN LAW

The sources of European law represent a kind of starting point for comprehension of *acquis communautaire* of the European Union. Starting from this presumption the paper is intended to familiarize users with the sources of European law taking specially into account their relevance to legal practitioners. It directs our attention to particularities and the autonomy of the sources of European law in respect to international and national sources. Moreover, besides formal sources of law it points at the importance of informal sources too. Finally, special attention is paid to dynamic dimension of the development of sources, and some novelties which will be brought into the sources of European law by the recently adopted Lisbon Agreement are being analyzed.

Bilješke:

- ¹ Mathijsen, P. S. R. F., *A Guide to European Union Law*, Sweet & Maxwell, osmo izdanje, London, 2004., str. 40.
- ² Gavella, N., *O Europskom privatnom pravu, njegovoj stvarnosti i predvidivom daljnjem razvoju*, Hrvatska pravna revija, br. 10, Inženjerski biro, Zagreb, 2001., str. 3.
- ³ Mathijsen, op.cit., str. 51.
- ⁴ Analizu Ustava EU te promjena koje je on trebao donijeti u pogledu racionalizacije pravnih instrumenata i procedura vidi: Piris, J. C., *The Constitution for Europe - A legal Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2006., str. 56-86.
- ⁵ Nugent, N., *Decisionmaking Procedures*, u Dinan, D., (ed.), *Encyclopedia of the European Union*, Rienner publishers, London, 2000., str. 120.
- ⁶ Piris, J. C., *The Constitution for Europe - A legal Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2006., str. 57.
- ⁷ Članak 1. Ugovora o Europskoj uniji propisao je da se Unija zasniva na postojećem Ugovoru i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, te da oba imaju jednaku pravnu snagu.
- ⁸ Članak 1. st. 3. Ugovora o Europskoj uniji propisuje da Unija zamjenjuje i nasljeđuje Europsku zajednicu.
- ⁹ Vidi čl. 249. st. 2. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, op. cit., str. 140.
- ¹⁰ Na temelju uredbi nastaju pravni učinci za pravne subjekte neposredno. Naime, da bi ti učinci nastupili, nije potrebno da ono što određuje uredba bude prethodno pretočeno u pravo države članice, a isto tako nije potrebno ni da uredba bude objavljena u državi članici, već je dovoljno njezino objavljivanje u Službenom listu Zajednice. Vidi: Mathijsen, op. cit., str. 27. Također o tome vidi: Gavella, op. cit., str. 4. Za objašnjenje značenja "izravno primjenjivi" (engl. directly applicable) vidi: Craig, P., *Grainne de Burca*, op. cit., str. 106-107.
- ¹¹ Hartley, T. C., *The Foundations of European Community Law*, četvrto izdanje, Oxford University Press, New York, 1998., str. 198. Doktrina o neprikladnosti nacionalnih provedbenih mjera prvi put je dobila potvrdu od Europskog suda 1973. godine u sporu između Europske komisije i Italije. Vidi Presudu Variola, Case 34/73 (1973.), ECR 981., para 11.
- ¹² Vidi: Craig, P., *Grainne de Burca*, op. cit., str. 106-107.
- ¹³ Vidi: čl. 249. st. 3. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, op. cit., str. 140.
- ¹⁴ Vidi: Gavella, op. cit., str. 5.
- ¹⁵ Vidi: čl. 249. st. 4. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, op. cit., str. 140. Radi se o pojedinačnim aktima upravljenim pojedinim državama ili pojedinim fizičkim i pravnim osobama. Kada je odluka upravljena državi njome su vezani sudovi i sva druga tijela državne vlasti. Gavella, op. cit., str. 6.
- ¹⁶ Vidi: Mathijsen, op. cit., str. 28.
- ¹⁷ Vidi: čl. 249. Ugovora o osnivanju Europske zajednice op. cit., str. 140. Više o pravnim aktima obuhvaćenim čl. 249. vidi: Mathijsen, op. cit., str. 26-32.
- ¹⁸ Vidi: članak 13. Ugovora o Europskoj uniji, str. 14.
- ¹⁹ Relativno je malo pravnih instrumenata koji su usvojeni na osnovi Ugovora iz Maastrichta te koji su i dalje sastavni dio pravne stečevine. Radi se o svega jednom zajedničkom stajalištu i dvadeset zajedničkih akcija koje su još uvijek zadržale određenu pravnu relevantnost.
- ²⁰ Council Framework Decision 002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision, *OJ L 190 of 18 July 2002*, p. 1.
- ²¹ Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism, *OJ L 164 of 22 June 2002*, p. 3.
- ²² Primjera radi mogu se navesti sljedeće okvirne odluke: Council Framework Decision 2001/220/JHA of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings, *OJ L 82 of 22.3.2001*, p. 1.; Council Framework Decision 2005/667/JHA of 12 July 2005 to strengthen the criminal-law framework for the enforcement of the law against ship-source pollution, *OJ L 255, 30.9.2005*, p. 164; Council Framework Decision 2002/465/JHA of 13 June 2002 on joint investigation teams, *OJ L 162 of 20 June 2002*, p. 1.
- ²³ Council Decision 187/2002/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, *OJ L 63 of 6.3.2002*, p. 1.
- ²⁴ Konvencija o Europolu iz 1995., *OJ C 316*, CIS Konvencija iz 1995., *OJ C 316/33*, Konvencija o utaji iz 1996., *OJ C 316/48*, Konvencija o postupanju s dokumentima iz 1997., *OJ C 261/1*, Konvencija o roditeljskoj odgovornosti iz 1998., *OJ C 221/1*, Konvencija o carinskoj suradnji iz 1998., *OJ C 24/1*, Konvencija o vozačkoj diskvalifikaciji iz 1998., *OJ C 216/1*, Konvencija o korupciji iz 1997., *OJ C 195/1*, Konvencija o izručenju s pristankom iz 1995., *OJ C 78/1*, Konvencija o osporavanom izručenju iz 1996., *OJ C 313/11*.
- ²⁵ Vidi čl. 34. Ugovora o EU, str. 24.
- ²⁶ Convention of 10 March 1995 on Simplified Extradition Procedures between the Member States of the European Union, *OJ C 78 of 30 March 1995*.
- ²⁷ Uredba Vijeća (EZ-a) br. 2725/2000 od 11.12.2000. koja se odnosi na uspostavu "Eurodac"-a za uspoređivanje otisaka prstiju u svrhu efikasne primjene Dablinske konvencije; Uredba Vijeća (EZ) br. 407/2002 od 28.2.2002. o uspostavljanju određenih pravila za implementaciju Uredbe Vijeća (EZ) br. 2725/2000 od 11.12.2000. koja se odnosi na uspostavu "Eurodac"-a za uspoređivanje otisaka prstiju u svrhu efikasne primjene Dablinske konvencije; Uredba Vijeća (EZ) Br. 343/2003 od 18.2.2003. o kriterijima i mehanizmima za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za odobrenje azila kojeg državljanin treće države podnosi u nekoj od država članica, *OJ L 50 of 25.2.2003*, p. 1; Uredba Vijeća (EZ) Br. 1560/2003 od 2.9.2003. o postavljanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) Br. 343/2003 od 18.2.2003. o kriterijima i mehanizmima za određivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za odobrenje azila kojeg državljanin treće države podnosi u jednoj od država članica, *OJ L 222 of 05 September 2003*, p. 1.
- ²⁸ Direktiva Vijeća 2004/83/EC od 29.04.2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili kao osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita i o sadržaju dodijeljene zaštite, *OJ L 304 of 30 September 2004*, p. 12.; Direktiva Vijeća 2005/85/EC od 1. prosinca 2005. o minimalnim standardima u državama članicama za priznavanje i ukidanje statusa izbjeglica, *OJ L 326 of 13 December 2005*, p. 13.; Di-

rektiva Vijeća 2001/55/EC od 20.06.2001. o minimalnim standardima za davanje privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba i o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica u prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba, *OJ L 212 of 7.8.2001, p. 12*; Direktiva Vijeća 2003/9/EC od 27.1.2003. o postavljanju minimalnih standarda za prijem tražitelja azila, *OJ L 31 of 06.02.2003, p. 18*.

²⁹ Odluka Vijeća 2000/596/EC od 28. rujna 2000. o osnivanju Europskog fonda za izbjeglice, *OJ L 252 of 6 October 2000, p. 12*; Odluka Vijeća 2004/904/EC od 2. prosinca 2004. o osnivanju Europskog fonda za izbjeglice na vrijeme od 2005. do 2010., *OJ L 381, 28.12.2004, p. 52*.

³⁰ Ustav EU je predvidio značajne promjene u pogledu vrsta pravnih akata koji se usvajaju na razini EU. Ustavom se predviđalo napuštanje podjele EU po stupovima, a time i napuštanje različitih sustava pravnih akata koji se usvajaju u svakom od stupova. Time se planiralo uvesti reda koji omogućuje bolju preglednost i jasnoću u pogledu pravnih akata koji se donose od strane Vijeća ministara. Namjera je bila uvesti jedinstveni sustav pravnih akata koji važe za sve politike EU. Vidi čl. I-33. Ustava EU, op. cit., str. 46.

³¹ Europske zakone koji predstavljaju zakonodavne akte opće primjene u potpunosti obvezujuće te koji su izravno primjenjivi u državama članicama. Europske okvirne zakone koji predstavljaju pravne akte obvezujuće u pogledu rezultata koji se treba ostvariti prepuštajući nacionalnim vlastima država članica da izaberu formu i metodu pomoću koje će doći do dogovorenog rezultata. Europske uredbe koje nisu zakonodavni akti, već su to akti opće primjene koji se donose radi provedbe zakonodavnih akata i određenih odredaba Ustava. Što se tiče pravne obvezatnosti Europskih uredbi razlikujemo dvije situacije. Prema prvoj one mogu biti pravno obvezujuće u cijelosti te izravno primjenjive u svim državama članicama te prema drugoj one mogu biti obvezujuće za one države na koje se odnose u pogledu rezultata koji se želi postići prepuštajući nacionalnim vlastima država članica da izaberu formu i metodu pomoću koje će doći do dogovorenog rezultata. Europske odluke također ne predstavljaju zakonodavne akte, već akte koji su obvezujući u svojoj cijelosti. Odluke koje određuju subjekte na koje se odnose bit će obvezujuće samo u pogledu tih subjekata. Preporuke i mišljenja koji nemaju obvezujuću snagu.

³² Vidi članak 249. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, str. 164-165.

³³ Ibid.

³⁴ Usporedi članak 12. Ugovora iz Nice i članak 12. Ugovora iz Lisabona.

³⁵ Vidi članak 10.b (1) Ugovora iz Lisabona.

³⁶ Vidi članak 13. st. 2. Ugovora iz Lisabona.

³⁷ Vidi članak 14. st. 1.

³⁸ Vidi članak 26. Ugovora iz Lisabona.

³⁹ Vidi članak 17.a Ugovora iz Lisabona.

⁴⁰ Vidi članak 13. Ugovora iz Lisabona.

⁴¹ Vidi članak 22. Ugovora iz Lisabona.

⁴² Komunikacije nam mogu pomoći boljem razumijevanju konačno usvojenih tekstova. U kojoj mjeri, a još više u pogledu kojih pitanja je konačno usvojeni tekst pravnog akta odstupio od prvotno predloženog, ukazuje na pitanja koja su države iz određenih razloga smatrale spornim.

⁴³ Tuner, Ch., *European Law*, Hodder Arnold, London, 2005., str. 34-37.

⁴⁴ Bainbridge, T., *The Penguin companion to European Union*, Penguin books, revised and expanded second edition, London, 2000., str. 466.

⁴⁵ Vidi članak 5. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, str. 41.

⁴⁶ Vidi st. 3. članka 5. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, str. 42.

⁴⁷ Vidi članak 2. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, str. 40.

⁴⁸ Vidi članak 12. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, str. 43.

⁴⁹ Vidi članak 6. Ugovora o Europskoj uniji, str. 11.

⁵⁰ Tuner, Ch., *European Law*, Hodder Arnold, London, 2005., str. 35.

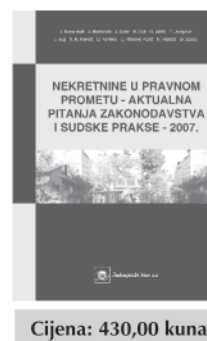
⁵¹ Detaljnu analizu promjena koje je Ustav predvidio u odnosu na strukturu osnivačkog ugovora kao i u odnosu na vrste pravih instrumenata te postupke odlučivanja vidi: Piris, J. C., *The Constitution for Europe - A legal Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.

⁵² Postojeći Ugovor (Nica) predviđa 15 različitih pravnih instrumenata s različitim pravnog snagom. Instrumenti Europske zajednice regulirani su člancima 249. i 293. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, a za drugi i teći stup regulirani su člancima 12, 15, 34. i 37. Ugovora o Europskoj uniji. Jedinstven sustav od šest pravnih instrumenata propisivao je članak I-33 Ustava EU. Instrumenti predviđeni Lisabonskim ugovorom regulirani su člancima 12., 17.a, 22. te 249.

NEKRETNINE U PRAVNOM PROMETU - AKTUALNA PITANJA ZAKONODAVSTVA I SUDSKE PRAKSE - 2007.

Iz sadržaja Zbornika:

- prof. dr. sc. Tatjana Josipović
STVARNOPRAVNA OSIGURANJA TRAŽBINA NA NEKRETNINAMA - PRAVNI I GOSPODARSKI UČINCI
- mr. sc. Jasna Brežanški
DOSJELOST NA DRUŠTVENOM VLASNIŠTVU
- mr. sc. Olga Jelčić
PRAVNI OKVIR ZA JAVNOPRIVATNO PARTNERSTVO
- Josip Bienenfeld, dipl. iur.
NOVINE U UREĐENJU GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA NAKON DONOŠENJA ZAKONA O PROSTORNOM UREĐENJU I GRADNJI
- dr. sc. Jadranko Crnić, Ana Marija Končić
ZEMLJIŠNOKNJIŽNI UPISI U PRIMJENI NOVELE ZAKONA O ZEMLJIŠNIM KNJIGAMA I ZAKONA O PROSTORNOM UREĐENJU I GRADNJI
- Damir Kontrec, dipl. iur.
STVARANJE BAZE ZEMLJIŠNIH PODATAKA U REPUBLICI HRVATSKOJ (sustavni i pojedinačni pristup, odnos prema Zajedničkom informacijskom sustavu zemljišne knjige i katastra)
- Nives Radišić, dipl. iur.
ZABILJEŽBA SPORA, ZABILJEŽBA OVRHE, ZABILJEŽBA ZABRANE OTUĐENJA I OPTEREĆENJA NEKRETNINE I ZABILJEŽBA TUŽBE RADI POBIJANJA DUŽNIKOVIH PRAVNIH RADNJI S POSEBNIM OSVRTOM NA ČL. 57. ST. 7. ZEMLJIŠNOKNJIŽNOG POSLOVNIKA
- mr. sc. Jadranko Jug
POSTUPAK U VEZI S NEKRETNINAMA KOJE NISU PROCIJENJENE KOD PRETVORBE DRUŠTVENIH PODUZEĆA
- Đuro Sessa, dipl. iur.
UGOVOR O DAROVANJU NEKRETNINA
- Ema Culi, dipl. oec.
ZAKON O POSREDOVANJU U PROMETU NEKRETNINA
- Ljerka Morović Pavić, dipl. iur.
UPRAVITELJI ZGRADA I UPRAVLJANJE STAMBENIM ZGRADAMA



Cijena: 430,00 kuna

Zbornik je namijenjen praktičarima. U Zborniku se tradicionalno izdaju pročišćeni i novi tekstovi propisa, koje smo ovoga puta pripremili kao prilog na CD-u.