

00 231,11

UDK 340.1:341.17(4)
izvorni znanstveni rad
primljen 31. siječnja 2003.

Dr. sc. Damir Aviani,
docent Pravnog fakulteta u Splitu

POJAM I IZVORI UPRAVNOG PRAVA EUROPSKE UNIJE

W 010

Autor određuje pojam upravnog prava Europske unije¹ kao usustavljeni skup pravnih normi i općih načela kojima se uređuje ustrojstvo, funkcioniranje, odgovornost i kontrola uprave Europske unije. Ako se pojam uprave Europske unije odredi na funkcionalan način kao primjena prava zajednice u "individualnim slučajevima" ili "konkretnim situacijama", tada se i upravno pravo Unije može odrediti kao sustav pravnih normi koji se odnosi na primjenu prava zajednice u individualnim slučajevima ili konkretnim situacijama.

Upravno pravo Europske unije dio je jedinstvenog pravnog sustava Unije. To ima za posljedicu da se opća obilježja pravnog sustava Europske unije na specifičan način odražavaju i na upravno pravo kao njegov dio. Takve se opće posebnosti pravnog sustava Europske unije ogledaju u specifičnim pravnim vrelima, odnosom prema nacionalnim pravima država članica, u načinu primjene pravnih norme, u subjektima prava i dr.

Za teoriju upravnog prava Europske unije od posebnog su interesa izvori onih pravnih normi koje čine bit te pravne grane. Međutim, teško je govoriti o posebnim vrstama izvora upravnog prava Europske unije, jer su ti izvori zajednički svim pravnim granama.

Pojedine izvore prava EU (pa time i njezina upravnog prava) moguće je dijeliti prema različitim kriterijima. U članku se posebno analiziraju četiri najznačajnije kategorije tih izvora: a) akti država članica (primarno pravo), b) akti tijela Europske unije, odnosno europskih zajednica (sekundarno pravo), c) opća načela prava Europske unije (odnosno europskih zajednica) i d) međunarodni sporazumi s državama nečlanicama.

Ključne riječi: Europska unija; uprava Europske unije; upravno pravo Europske unije; izvori upravnog prava Europske unije

1. UVOD

Upravno pravo, kao skup pravnih normi kojima se reguliraju određena pitanja vezana za javnu upravu (npr. njezina organizacija, funkcioniranje, kontrola koja se

¹ U daljnjem će se tekstu za pojam Europska unija koristiti, ovisno o kontekstu, ili pun naziv ili izraz Unija ili kratica EU.

nad njom provodi i dr.)², u svom je razvoju donedavno bilo isključivo dio pravnog poretka određene zemlje. Posljedica je to okolnosti što se i uprava donedavno razvijala isključivo unutar svake pojedine države. U takvom svom razvoju i državna uprava i upravno pravo bili su dio općedržavnog i pravnog razvoja nacionalne države pa se zbog različitih društvenih i političkih odnosa u pojedinim državama, posebice tijekom posljednja dva stoljeća, uočavaju ponekad i znatne razlike između upravnih prava pojedinih država.³

Razvojem međunarodnih organizacija tijekom 20. stoljeća (npr. Liga naroda, Ujedinjeni narodi, Vijeće Europe, europske zajednice, Europska unija i dr.) razvija se i posebno **međunarodno upravno pravo**. U početku se odnosilo pretežno na međunarodne službeničke odnose, uključujući i način rješavanja sporova koji iz takvih odnosa mogu proizaći.⁴ Međutim, područje regulacije i primjene upravnog prava u pojedinim međunarodnim organizacijama postupno se širilo. Takav je proces posebice prisutan u pravu Europske unije.

Naime, proces ekonomske i političke integracije najrazvijenijih zemalja Europe u svojevrsne zajednice, a sada i u Europsku uniju, ima za posljedicu stvaranja jednog novog pravnog poretka - prava europskih zajednica, odnosno prava Europske unije. Nesumnjivo je da pravo Europske unije predstavlja pravni sustav *sui generis*, različit kako od pravnih sustava pojedinih država članica Unije tako i od međunarodnog pravnog sustava.⁵

Razvojem posebnog upravnog sustava Europske unije razvijaju se i one posebne pravne norme kojima se uređuje organizacija i funkcije takve svojevrsne uprave,

² Borković npr. upravno pravo pojmovno određuje "kao skup pravnih pravila kojima se reguliraju opća pitanja vezana za javnu upravu kao što su: organizacija uprave, njezino djelovanje i ovlasti, procedura postupanja, odgovornost nositelja upravnih funkcija, njihov položaj i prava, pravna sredstva koja subjekti mogu koristiti prema upravi i način njihova korištenja kao i sustav kontrole koji se nad upravom provodi". Ivo Borković, *Upravno pravo*, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine d.d., Zagreb, 2002., str. 57.

³ Usporedbom nacionalnih upravnih prava u europskim državama moguće je uočiti dva temeljna sustava upravnog prava: a) europsko-kontinentalni (osobito francuski i njemački) i b) anglosaksonski sustav common law-a (sustav Ujedinjenog kraljevstva, ali i američki sustav). Ostale europske zemlje, uz svoj autohtoni razvoj upravnog prava koji odgovara njihovim uvjetima, bile su pod većim ili manjim utjecajem nekog u tom trenutku razvijenijeg sustava upravnog prava i u kojem su pronalazile rješenja za svoje potrebe.

⁴ Tako je u okviru Lige naroda, a kasnije i u okviru Organizacije ujedinjenih naroda ustrojen poseban Administrativni tribunal. Prema praksi tog Tribunala, najveći broj slučajeva u kojima je odlučivao odnosio se na službeničke stvari, premda se njegova mjerodavnost proteže i šire (npr. na materijalnu odgovornost UN, zaštitu ljudskih prava i dr.). Vidi: Jacobini, H. B., *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Publications, Inc., New York - London - Rome, 1991., str. 240. i dalje. Koliko je značenje pravnog uređenja tzv. međunarodnih službenika, ukazuje podatak da je samo "unutar Europske unije zaposleno više od 20.000 ljudi. Njihovu strukturu, zapošljavanje, prava iz socijalnog ili mirovinskog statusa te druga pitanja uređuje posebni akt Staff Regulations of Officials of the European Community. U organizacijskom smislu svi oni tvore posebnu upravu (Special Administrative Units) sposobnu osigurati nesmetano funkcioniranje Europske unije." Borković, I., *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb, 1999., str. 48.

⁵ Ako je pravni poredak europskih zajednica u početku svog stvaranja možda i bio "novi pravni poredak međunarodnog prava", već u odlukama Europskog suda pravde koje datiraju iz 1962. godine (npr. slučaj *Van Gend en Loos v. Netherlands Administratie der Belastingen*) gubi se formulacija "međunarodnog prava" Time će pravni poredak europskih zajednica steći neovisnu egzistenciju uz priznavanje uske povezanosti kako s međunarodnim pravom, tako i s nacionalnim pravnim sustavima. Doktrinu o neovisnom pravnom poretku s vlastitim pravnim izvorima široko su prihvatili i nacionalni sudovi. Vidi: *Cases and Materials on European Community Law*, Westpublishing Co, 1993., str. 217, 229 i dr.

kontrola njezina rada i osobito zaštita onih prava i sloboda pojedinaca koja bi mogla biti povrijeđena djelovanjem te uprave.

Takva okolnost upućuje na zaključak kako u okviru prava Europske unije nastaje i razvija se jedna posebna pravna grana: *upravno pravo Europske unije*.⁶

2. POJAM UPRAVNOG PRAVA EUROPSKE UNIJE

Upravno pravo Europske unije dio je jedinstvenog pravnog sustava te Unije.⁷ To znači da se opća obilježja pravnog sustava Unije na specifičan način odražavaju i na upravno pravo kao njegov dio. Takve se opće posebnosti pravnog sustava EU, po kojima se razlikuje od pravnih sustava država članica, ogledaju u specifičnim pravnim izvorima, odnosom prema nacionalnim pravima država članica, u načinu primjene pravnih norme, u subjektima prava i dr. U tom se smislu i upravno pravo EU razlikuje od upravnog prava određene države svojim posebnostima koja se ogledaju u pravnim izvorima, u subjektima prava, u načinu primjene, u posebnom odnosu prema nacionalnom upravnom pravu i dr.

Upravno pravo Europske unije ima svoj predmet regulacije i metode reguliranja. **Predmet upravnog prava** su određena pitanja vezana za upravu Europske unije, a to su ponajprije organizacija, položaj, ovlasti i način postupanja takve uprave u određenim pravnim stvarima. Tome se može pridodati odgovornost te uprave, kao i kontrola njezina ponašanja, odnosno kontrola akata koje donosi i mjera koje poduzima. Svojim se predmetom regulacije upravno pravo Europske unije razlikuje od ostalih pravnih grana istog pravnog sustava.

Međutim, kada predmet upravnog prava ne daje dovoljno osnove za razlikovanje od drugih pravnih grana istog pravnog sustava (npr. određena imovinskoppravna pitanja), osnova za razgraničenje se može pronaći u **metodi reguliranja**, odnosno u vrsti pravnih odnosa koji nastaju primjenom pojedinih pravnih normi, pri čemu se posebna važnost pridaje subordinirajućem položaju subjekata u pravnom odnosu.⁸

Temeljem toga moglo bi se najopćenitije kazati da je upravno pravo Europske unije kao dio (grana) cjelovitog pravnog sustava te Unije, usustavljeni skup pravnih normi i općih načela kojima se uređuje ustrojstvo, funkcioniranje, odgovornost i kontrola uprave Europske unije.⁹

⁶ Cassese npr. govori o "europeizaciji i internacionalizaciji upravnog prava". Cassese, S., *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1, 2002., str. 34.

⁷ Pravni sustav Europske unije često se naziva *acquis communautaire*. Termin *acquis* je francuska riječ koja znači ukupnost pravnih normi uključujući prava i pravna načela koja iz njih proizlaze. Primijenjeno na europske zajednice, koncepcijom *acquis communautaire* može se označiti cjeloviti sustav pravila i pravnih načela europskih zajednica odnosno Europske unije. Taj je aspekt *acquis communautaire* posebno istaknut u članku C. Sporazuma o Europskoj uniji (Maastricht, 1992.). Vidi: Toth, A.G., *The Oxford Encyclopedia of European Community Law*, vol 1, "Institutional Law", 1991.; Charlesworth, A. - Cullen, H., *European Community Law*, Pitman, 1994., str. 58. U Pojmovniku EUROVOC, HIDRA, Zagreb, 2001., str. 74., *acquis communautaire* preveden je kao "pravna stečevina Zajednice".

⁸ Detaljnije u Borković, I., *Upravno pravo*, isto, str. 58. i dalje.

⁹ Kao takvo, upravno pravo Europske unije još uvijek je nedovoljno zaokruženi dio njezina pravnog sustava. Može se kazati da se upravno pravo Europske unije kao pravna grana i pravnoznanstvena disciplina nalazi u fazi "utvrđivanja svog identiteta". Usporedi: Lilić, S., *Upravno pravo Europske unije*, u: *Pravo Europske unije* (zbornik radova), Službeni glasnik, Beograd, 1996., str. 200.

Predmet reguliranja upravnog prava EU jesu, kao što je već rečeno, određena temeljna pitanja vezana za upravu Europske unije. Stoga je prethodno određivanje pojma uprave Europske unije jedan od temeljnih uvjeta za određivanje samog pojma upravnog prava te Unije.

a) Pojam uprave Europske unije

Europska unija (*European Union*) je pojam koji se ustalio u pravnom i političkom rječniku nakon potpisivanja Sporazuma o Europskoj uniji u Maastrichtu 1992. godine.¹⁰ Tim sporazumom nastale su značajne promjene u dotadašnjim oblicima suradnje određenih europskih država. Naime, i prije toga sporazuma postojale su tri europske zajednice (*European Communities*) kao zasebne i samostalne međunarodne organizacije, i to: Europska zajednica za ugljen i čelik (*European Coal and Steel Community*), Europska ekonomska zajednica (*European Economic Community*) i Europska zajednica za atomsku energiju (*European Atomic Energy Community*).¹¹

Sve tri zajednice objedinile su svoja tijela posebnim sporazumom (*Merger Treaty*), potpisanim u Bruxellesu 1965. godine. Važno je istaći da tim sporazumom nisu objedinjene zajednice nego njihova tijela, pa formalno-pravno i nadalje postoje tri pravne osobe.¹² Ovlasti tih tijela variraju ovisno o ugovoru prema kojem djeluju. Zbog toga neki autori brane stajalište da Europska unija kao novi politički i pravni entitet uistinu objedinjuje tri pravne osobe - Europsku zajednicu, Europsku zajednicu za ugljen i čelik, te Europsku zajednicu za atomsku energiju.¹³

¹⁰ Sporazumom o Europskoj uniji (*Treaty on European Union*) potpisalo je dvanaest zemalja članica Europske zajednice, i to: Njemačka, Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Velika Britanija, Irska, Danska, Grčka, Portugal i Španjolska. Sporazumu su naknadno (1995.) pristupile Austrija, Finska i Švedska.

¹¹ Europska zajednica za ugljen i čelik uspostavljena je sporazumom (*Treaty Establishing the European Coal and Steel Community*) potpisanim u Parizu 18. travnja 1951. godine. Europska ekonomska zajednica i Europska zajednica za atomsku energiju uspostavljene su odvojenim sporazumima (*Treaty Establishing the European Economic Community* i *Treaty Establishing the European Atomic Energy Community*) potpisanim istovremeno u Rimu 25. ožujka 1957. godine. Sva tri sporazuma potpisalo je istih šest zemalja, i to: FR Njemačka, Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg i Nizozemska. Međutim, broj članica Europske ekonomske zajednice postupno se povećavao. Naknadno su članicama Europske zajednice postale Velika Britanija, Irska i Danska (1973.), Grčka (1981.), Portugal i Španjolska (1986.) te Austrija, Finska i Švedska (1995.). Sporazumom o Europskoj uniji (*Treaty on European Union*), poznatim kao Maastrichtski sporazum, promijenjeno je ime Europskoj ekonomskoj zajednici u Europsku zajednicu (*European Community*).

Maastrichtskim sporazumom izvršene su brojne izmjene i dopune Sporazuma o Europskoj (ekonomskoj) zajednici, a kreiran je i novi entitet: Europska Unija. Tekstove navedenih sporazuma sa svim kasnijim izmjenama i dopunama vidjeti u: *Basic Community Laws, Fifth edition*, Edited Bernard Rudden and Derrick Wyatt QC, Oxford, Clarendon Press, 1994.

¹² "Pravno gledano, postoje još uvijek tri zajednice, unatoč tome što postoji samo jedan set institucija." Hartley, T. C.: *The Foundations of European Community Law*, Oxford, Clarendon Press, 1994, str. 9. Treba napomenuti da je Zajednica za ugljen i čelik jedina bila osnovana na određeno vrijeme (50 godina), pa je prestala postojati u srpnju 2002. godine.

¹³ Europska unija predstavlja jedinstvo (*unity*) država i djeluje preko tijela i pravnih instrumenata Zajednica. Europska unija uobičajeno je predstavljena kroz tri potporna stupca. Prvi stupac predstavljaju tri neovisne europske zajednice (EC, Euroatom i ECSC) kojima su pridodane ekonomska i monetarna unija. Drugi stupac Europske unije predstavlja zajednička vanjska i sigurnosna politika, dok treći potporni stupac suradnja u području pravosuđa i unutarnjih poslova. Vidi. Borchardt, Klaus-Dieter, *ABC of Community Law*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1994., str. 8.

Europska unija istodobno posjeduje kako karakteristike tipične međunarodne organizacije, tako i neke karakteristike federacije.¹⁴ Europska unija je tvorevina novih načela međudržavnog povezivanja određenih europskih zemalja te se stoga ne može klasificirati niti kao međunarodna organizacija niti kao savezna država. Ta dvojaka pravna priroda europske zajednice odražava se, između ostalog, i na pravnu prirodu poretka Europske unije.

Institucionalizacija europske integracije otvorila je na nov način pitanje pojma uprave Europske unije. Zbog pravne prirode europskih zajednica općenito, i posebno Europske unije, kao i zbog posebnog ustrojstva i djelokruga pojedinih tijela te unije, ne može se pojam europske uprave odrediti na jednak način kao što se to čini bilo u teoriji bilo u zakonodavstvu svake pojedine države članice Unije. Umjesto tradicionalne trodiobe vlasti (funkcija), uobičajene na nacionalnoj razini, u Europskoj uniji se ne radi o pravnoj diobi vlasti (funkcija), već o određenoj klasifikaciji funkcija koje su primjerene ciljevima integracije i ograničenim ovlastima zajednice.¹⁵

U odredbama pojedinih sporazuma, kao npr. u članku 124. Sporazuma o Europskoj zajednici, spominje se izraz uprava, odnosno "administriranje", ali se nigdje ne definira njegovo značenje. Ili, u Sporazumu o Europskoj zajednici za ugljen i čelik koristi se izraz *High Authority*, pod kojim podrazumijeva uprava ili, pak, aktivnost uprave, bez preciznog označenja tih pojmova.

Napori znanosti upravnog prava usmjereni su, između ostalog, i na razjašnjavanje vrlo kompleksnog pojma uprave Europske unije. Međutim, svako teorijsko određenje pojma te uprave mora voditi računa kako o posebnostima Europske unije kao političke zajednice određenih europskih država, u okviru koje se ona ustrojava i funkcionira, tako i o elementu dinamičnosti te uprave.

Ono u čemu se većina pisaca upravnog prava slažu, barem kad je u pitanju uprava u pojedinoj državi, jest činjenica da se upravu može promatrati s dva aspekta: formalnog, odnosno organizacijskog i materijalnog, odnosno funkcionalnog. Formalni ili organizacijski pojam obuhvaća određenu vrstu državnih tijela (koji su pozitivnopravnim normama određeni kao uprava), dok materijalni ili funkcionalni pojam obuhvaća sadržaj djelatnosti uprave, bez obzira koji subjekti obavljaju takvu djelatnost.¹⁶

Svaki pokušaj organizacijskog određenja pojma uprave EU mora imati u vidu tijela Unije odnosno europskih zajednica i njihove specifične funkcije i međusobne odnose.

Postoje dvije kategorije tijela europskih zajednica: politička i sudbena. Politička tijela su: Europska komisija (*European Commission*), Europsko vijeće (*European*

¹⁴ Federalni elementi su jači u odnosu na sudstvo i pravni sustav zajednice, a slabiji su u području politike, zakonodavstva i izvršne vlasti. Hartley, T. C., op. cit., str. 9.

¹⁵ "Pokušaj razgraničenja europske uprave u funkcionalnom smislu od zakonodavstva i sudstva ili smještanje te uprave organizacijskim terminima u bilo koje tijelo zajednice, mora se suočiti s prigovorom da koncepti uprave formirani na razini nacionalne države ne mogu biti jednostavno i bez muke preneseni na nadnacionalnu razinu." Schwarze, J.: *European Administrative Law*, London, Sweet and Maxwell, 1992, str. 21.

¹⁶ Takvu podjelu pristupa u određivanju pojma uprave prihvaćaju npr. Rivero, Laubadere, Debbasch, Ordway i drugi. Od naših pisaca mogu se navesti Krbek, Pusić, Ivančević, Borković. Vidi podrobnije o tome u: Borković, I., *Pojam uprave u teoriji i zakonodavstvu*, "Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu", Split, XII, 1975., str. 55. i dalje, i u: Borković, I., *Upravno pravo*, isto, str. 5. i dalje.

Council) i Europski parlament (*European Parliament*), dok su sudbena tijela: Sud pravde (*Court of Justice*) i Sud prve instance (*Court of First Instance*), poznati pod zajedničkim nazivom Europski sud (*European Court*), te Financijski sud (*Court of Auditors*).

Europska komisija je političko tijelo zajednice koje broji 20 članova, na način da je svaka država članica zajednice zastupljena najmanje s jednim a najviše dva člana. Važno je istaknuti da su članovi ove komisije neovisni od svojih vlada te da ni na koji način ne djeluju kao predstavnici svojih država. Zbog toga se može kazati da je Europska komisija ono tijelo u kojem je federalni aspekt zajednice najprisutniji. Komisija je podijeljena na resorne odjele (*Directorates General*). Na čelu svakog odjela je generalni direktor koji je odgovoran odgovarajućem članu Komisije. Svaki takav resorni odjel podijeljen je dalje na pod-odjele (*Directorates*), a ovi na uže ustrojbene jedinice (*Division*). Svakom članu Komisije pomaže njegov kabinet (*Cabinet*) tj. organizirana grupa službenika koje imenuje odnosni član Komisije. Europska komisija ima u određenoj materiji legislativnu (normativnu) ovlast, a u ostaloj, široj materiji djeluje, pak, kao izvršno tijelo.

Europsko vijeće je političko tijelo zajednice u kojem interesi pojedinih država članica zajednice dolaze u prvi plan. Sastoji se od po jednog predstavnika svake države članice i to na ministarskoj razini. Naime, svaku državu članicu zajednice predstavlja u ovom Vijeću ministar vanjskih poslova, ali se resorni ministri u Vijeću izmjenjuju ovisno o temi o kojoj se raspravlja i odlučuje. Svakih šest mjeseci druga država članica dolazi na red da njezin predstavnik predsjedava Europskom vijeću. Predsjednik Vijeća ima ulogu medijatora (posrednika) između država članica zajednice u postizanju sporazuma. Vijeće ima svoju stručnu službu (*General Secretariat*) koja se dijeli na odjele (*Directorates General*) a sastoji se od stalno uposlenih službenika. Europsko vijeće donosi konačne odluke u najvećem dijelu legislativne (normativne) djelatnosti zajednice. Sukladno stajalištu Europskog suda (*Case 81/72 Commission v. Council*) propisi koje donosi Europsko vijeće su po svojoj prirodi pretežno "upravne mjere a ne legislativni akti". U tom se smislu mnogi akti Vijeća mogu podvesti pod definiciju pojma uprave kao "primjene prava zajednice u individualnim slučajevima ili u konkretnim situacijama". Na takvim činjenicama temelji se i stajalište da je europsko pravo zapravo upravno pravo.¹⁷

Europski parlament je političko tijelo koje predstavlja narode europske zajednice. Izbori za Europski parlament provode se u svakoj pojedinoj državi članici zajednice. Svaka takva država ima pravo na izbor određenog broja zastupnika, koji ovisi o broju njezina stanovništva. Zastupnici u tom parlamentu predstavljaju svoje političke stranke, a ne svoje države. Europski parlament ima značajnu ulogu u složenom postupku donošenja zakona zajednice, ali nije najviše zakonodavno tijelo. Značenje Europskog parlamenta ogleda se još i u činjenici što ovaj, osobito nakon Maastrichtskog sporazuma, provodi određeni nadzor nad radom tijela zajednice.

Sudovi europske zajednice su, kao što je već rečeno, nepolitičke institucije Europske zajednice. Suce bira Europsko vijeće, uz suglasnost svih vlada država članica. Premda svaka država ima po jednog svog državljanina kao suca u sastavu svakog suda, suci su potpuno neovisni od svojih država. Najstariji, dugo vremena jedini i još

¹⁷ Vidi: Schwarze, J., isto, str. 23.

uvijek najznačajniji sud jest *Sud pravde*. Mjerodavan je da sudi u sporovima koji nastaju u primjeni prava europske zajednice (i javnog i privatnog prava), bez obzira radi li se o sporovima između pojedinaca i zajednice, između država članica zajednice, ili pak između pojedinih tijela zajednice. Radi rasterećenja Suda pravde od rješavanja manje značajnih sporova, uspostavljen je 1989. godine *Sud prve instance*. Podjela mjerodavnosti između ta dva suda bila je izvršena na način da je Sud prve instance konačno rješavao sporove u poimenice nabrojenim slučajevima. Samo iznimno dopuštena je žalba Sudu pravde na odluku Suda prve instance, kada, dakle, Sud pravde ima ulogu drugostupanjskog suda. Godine 1992. uspostavljen je (Maastrichtskim sporazumom) još i *Financijski sud* s mjerodavnošću da sudi u sporovima financijske prirode, a koji se odnose na prihode i rashode zajednice.

Parlament europskih zajednica, dakle, nema samostalnu zakonodavnu funkciju, kakvu imaju parlamenti u pravnim sustavima država članica Unije, već u postupku kreiranja pravnog sustava ima ili savjetodavnu ulogu ili suodlučuje s donositeljem normativnog akta ili mu, pak, daje prethodnu suglasnost. Težište zakonodavne djelatnosti je u Komisiji, koja uz zakonodavnu obavlja i izvršnu djelatnost. Značajna normativna ovlast povjerena je Vijeću, kojem su uz to povjereni i brojni izvršni poslovi. Uz Vijeće i Komisiju ustrojen je profesionalni administrativni aparat (resorni odjeli i stručne službe), koji u organizacijskom smislu podsjeća na upravna tijela država članica Unije, ali se svojim funkcijama od njih razlikuje. Zbog takvog ustroja tijela europskih zajednica, i njihovim raznorodnim i međusobno isprepletenim funkcijama nije jednostavno organizacijskim terminima izdvojiti upravu EU. Ako se uprava EU želi odrediti na formalan način, dakle u organizacijskom smislu, tada se tim pojmom moraju obuhvatiti sva tijela Unije kao i njihove administrativne službe. U tom slučaju, treba imati u vidu da takva tijela obavljaju ukupnu djelatnost iz ovlasti Europske unije.

Zbog teškoća da se organizacijskim pojmom uprave obuhvate određena tijela zajednice, koja bi se razlikovala od zakonodavnih i sudbenih, pokušaji funkcionalnog određivanja pojma uprave EU dobivaju na značenju.

U pravnoj se literaturi pojam uprave EU u funkcionalnom smislu uglavnom određuje na pozitivan način, i to kao "primjenjivanje prava zajednice u individualnim slučajevima ili konkretnim situacijama".¹⁸ Pojmovi "individualni slučaj" i "konkretna situacija" su dovoljno široki i prilagodljivi da se tako određenim pojmom uprave može obuhvatiti kako djelatnost donošenja pojedinačnih pravnih akata (upravnih akata) tako isto i djelatnost donošenja određenih općenormativnih akata.¹⁹

- o -

Na kraju izlaganja o pojmu upravnog prava EU može se reći: ukoliko se pojam uprave EU odredi na funkcionalan način kao primjenjivanje prava zajednice u "individualnim slučajevima" ili "konkretnim situacijama", tada se i upravno pravo

¹⁸ Everling, U.: *Elemente eines europäischen Verwaltungsrechts*, "Deutsches Verwaltungsblatt", 1983, str. 649. Slično određuju pojam europske uprave i Rengeling, H.-W.: *Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Köln/Berlin/Bonn/München, "Kölner Schriften zum Europarecht", Vol. 27, 1977, str. 8.

¹⁹ Vidi: Schwarze, J., isto, str. 21.

EU može odrediti kao sustav pravnih normi koji se odnosi na primjenjivanje prava zajednice u individualnim slučajevima ili konkretnim situacijama. Tako određeno upravno pravo EU obuhvaća četiri kategorije pravnih normi:

a) materijalni propisi koji se primjenjuju u "individualnim slučajevima" ili "konkretnim situacijama;

b) norme procesnog karaktera koje uređuju način postupanja prilikom primjene materijalnih propisa u "individualnim slučajevima" ili "konkretnim situacijama" (mjerodavnost, postupak, forma akta, upravna i sudska zaštita ljudskih prava i dr.);

c) pravne norme kojima se uređuju pitanja kontrole primjene propisa u "individualnim slučajevima" ili "konkretnim situacijama uključujući i pitanja zaštite ljudskih i građanskih prava u tim slučajevima odnosno situacijama;

d) pravne norme koje su rezultat djelatnosti uprave (provedbene pravne norme).

3. IZVORI UPRAVNOG PRAVA EUROPSKE UNIJE

Europska unija, kao oblik integracije određenih europskih država, stvorena je pravom, pa tako i funkcionira temeljem prava. Po tome se Europska unija razlikuje od svih ranijih pokušaja ujedinjenja Europe putem sile i dominacije.²⁰ Načelo legaliteta postaje tako jedno od temeljnih načela pravnog sustava Unije. To načelo znači da, kako jednostavno kaže **Braibant**, "postoje samo pravila koja treba poštovati i izvršavati".²¹

Posebnost pravnog sustava EU, koji se često naziva "hibridnim", očituje se pri analizi njegovih pravnih izvora. Ne može se osporiti da pravo EU ima određene karakteristike međunarodnog prava, jer Unija je i stvorena međunarodnim ugovorima. Istodobno, pravo EU nadilazi klasično međunarodno pravo jer i sama Unija donosi propise koji obvezuju države članice. Osim toga, subjekti prava EU nisu jedino države nego i fizičke odnosno pravne osobe.²² Takve posebnosti prava EU odražavaju se kako na prirodu pravnih vrela tako i na njihove vrste i broj.

Za teoriju upravnog prava EU od posebnog su interesa izvori onih pravnih normi koje čine bit te pravne grane. Međutim, teško je govoriti o posebnim vrstama izvora upravnog prava EU, jer su ti izvori zajednički svim pravnim granama.²³

Pojedine izvore prava EU (pa time i njezina upravnog prava) moguće je dijeliti prema različitim kriterijima. Svrha takvih podjela jest analizirati posebne značajke svojstvene samo nekim pravnim izvorima kako bi se stekla ukupna slika o kompleksnosti pravnog sustava EU u cjelini.

²⁰ Borchardt, K.-D., isto, str. 32.

²¹ Braibant, G., *Le droit administratif Français*, Presse de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, Paris, 1992., str. 204.

²² "Iako je proizašlo iz međunarodnog prava, pravo Zajednice ne posjeduje sva njegova obilježja; tehnike i doktrine prava Zajednice imaju više zajedničkog s nekim granama unutarnjeg prava, kao što su ustavno i upravno, nego sa granama međunarodnog prava." Hartley, T. C., isto, str. 95.

²³ Treba imati na umu da, kako upozorava Braibant, primjena prava Europske unije od strane pojedine države članice posebno značajna baš u upravnom pravu, jer je "to pravo izravno povezano s nacionalnim suverenitetom". Braibant, G., isto, str. 228.

S obzirom na formu u kojoj se javljaju, izvori upravnog prava EU mogu biti: a) u pisanoj formi, ili b) u nepisanoj formi. Pisano pravo stvaraju određena tijela koja i inače obavljaju funkciju vlasti (ili su to tijela Europske unije ili odgovarajuća tijela država članica), dok nepisano pravo egzistira kao izvor prava Unije samo ako ga priznaju sudovi. U tom smislu može se tvrditi da nepisano pravo EU stvaraju njezini sudovi.²⁴ Najznačajniji segment nepisanog prava predstavljaju tzv. *opća načela prava*, i to ona koja je prihvatio Europski sud.²⁵ Predstavljaju važan izvor prava Europske unije i svih europskih zajednica.

Pisani izvori se mogu podijeliti prema kriteriju subjekta koji ih donosi na: a) primarne izvore, koji obuhvaćaju one akte koje sporazumno donose države članice, b) sekundarne izvore, tj. akti koje donose odgovarajuća tijela Europske unije i c) međunarodni sporazumi koje je Unija zaključila s državama nečlanicama.

Prema kriteriju načina primjene, izvori se dijele na: a) izravno primjenjive, tj. one koje izravno primjenjuju sudovi i upravna tijela država članica, i b) neizravno primjenjive, tj. one za čiju primjenu države članice trebaju donijeti vlastite propise kojima konkretiziraju sadržaj i način primjene.

S obzirom na obveznost, pravni izvori mogu biti: a) obvezujući za državu članicu, ili b) neobvezujući.²⁶

U daljnjem tekstu bit će razmotrene četiri najznačajnije kategorije izvora prava Europske unije (ujedno i izvora prava europskih zajednica općenito): a) akti država članica (primarno pravo); b) akti tijela Europske unije, odnosno europskih zajednica (sekundarno pravo); c) opća načela prava Europske unije (odnosno europskih zajednica); d) međunarodni sporazumi s državama nečlanicama.²⁷

a) Akti država članica Europske unije (primarni izvori)

Primarno pravo Europske unije su akti država članica kao suverenih subjekata međunarodnog prava.²⁸ Mogu se razlikovati tri kategorije takvih akata. Prvu kategoriju predstavljaju tzv. osnovni ugovori. Drugu kategorija akata predstavljaju

²⁴ Moglo bi se kazati da praksa europskog Suda pravde utječe na razvoj europskog upravnog prava na sličan način kako je kreativna praksa Državnog savjeta Francuske pridonijela razvoju francuskog upravnog prava. Vidi: Schwarze, J., isto, str. 1146. U tom smislu, sudska praksa pridonosi razvoju i upravnog prava Europske unije. Tim više što odluke suda koje se odnose na primjenu upravnog prava nisu ograničene samo na one slučajeve koji se inače smatraju upravnim sporovima u uobičajenom smislu riječi. Vidjeti o tome u: Borković, I.: *Upravno pravo*, isto, str. 48. i dalje.

²⁵ "Naime, svako opće načelo materijalizira se od onog trenutka kad ga u nekom predmetu koji rješava konstatira i proglasi upravo Europski sud." Vukas, B., *Opća načela prava kao izvor prava europskih zajednica*, "Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu", br. 3, 1992., str. 254.

²⁶ Moguće su i druge podjele izvora prava Europske unije, kao npr. na opće akte (npr. osnivački ugovori, legislativni akti Unije) i pojedinačne akte (npr. presude Europskog suda), zatim na materijalne i formalne izvore itd. Treba imati u vidu da su izvori prava zajednice naznačeni u osnivačkim ugovorima zajednica, a da, kako kaže Vukas, "praksa organa zajednica i judikatura Europskog suda svojim kontinuitetom i intenzitetom u stanju su kreativno dopunjavati praznine temeljnih dokumenata i u pogledu izvora prava zajednica." Vukas, B., isto, str. 253.

²⁷ Takvu podjelu izvora prihvaćaju npr. Louis, J.-V., *The Community Legal Order*, The European Perspectives Series, Brussels, 1995., str. 87., Misita, N., *Osnovi prava Evropske unije*, Sarajevo, 2002., str. 255. i drugi autori.

²⁸ Tako npr. Walter Cairns određuje primarno pravo odnosno kako on naziva 'primarno zakonodavstvo' ('primary legislation') Europske unije kao "sve instrumente upravljanja zajednicom koji su prihvaćeni kao rezultat međudržavne aktivnosti, koji su ratificirani od strane nacionalnih zakonodavnih tijela, u skladu s njihovim ustavima". Cairns, W., *Introduction to European Union Law*, Cavendish Publishing, London, 1997., str. 62.

određeni međunarodni sporazumi zaključeni između država članica, tzv. supsidijarne konvencije, a treća kategorija su akti predstavnika država članica.

1. Osnovni ugovori. Osnovni ugovori postavljaju temelje triju europskih zajednica (Europske zajednice za ugljen i čelik, Europske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju), uključujući i temelje Europske unije. Mogu se smatrati Ustavom europskih zajednica i Europske unije jer se njima osnivaju tijela Zajednice, povjeravaju im se odgovarajuća ovlaštenja, određuju se temeljna načela pravnog sustava. Predstavljaju najviše opće pravne akte u skladu s kojima moraju biti svi ostali pravni akti koji sačinjavaju pravni poredak europskih zajednica odnosno Europske unije.²⁹

U osnovne ugovore spadaju, prvo, prethodno već spomenuti osnivački ugovori triju europskih zajednica, drugo, tri odnosno četiri ugovora kojima su osnivački ugovori mijenjani (Jedinstveni europski akt - 1986., Ugovor o Europskoj uniji - 1992. i Amsterdamski ugovor - 1997., te Ugovor iz Nice - 2001. kojeg još nisu ratificirale sve države članice), treće, ugovori o pristupanju (prvi ugovor - 1973., Danska, Velika Britanija i Irska; drugi ugovor - 1981., Grčka; treći ugovor - 1986., Španjolska i Portugal; četvrti ugovor - 1995., Austrija, Finska Švedska)³⁰ i četvrto, sporazumi kojima se detaljnije određuju položaj i institucionalno ustrojstvo europskih zajednica (npr. već spomenuti Merger Treaty - 1965.).³¹

Mnogim od ovih ugovora pridodani su neki dopunski instrumenti: aneksi, protokoli, dodaci, prilozi, ili su osnovni ugovori mijenjani i dopunjavani javnopravnim ugovorima. Takvi instrumenti čine integralni dio ugovora na koji se odnose.³²

Priroda osnivačkih ugovora europskih zajednica kao "self-executing" ugovora omogućava njihovu izravnu primjenu na području država članica. Drugim riječima, to znači da njihove odredbe izravno primjenjuju nacionalni sudovi. Osim toga, osnivački ugovori su hijerarhijski iznad nacionalnih prava država članica i to ne samo na temelju načela *lex posterior derogat legi priori* već i na temelju načela *lex superior derogat legi inferiori*.³³

2. Supsidijarne konvencije. Supsidijarne konvencije su takvi sporazumi zaključeni između država članica kojima se reguliraju pitanja u okvirima mjerodavnosti određene europske zajednice, pa i one predstavljaju dio već spomenute *acquis communautaire*. Temelj za njihovo zaključivanje može biti u nekom od osnivačkih ugovora. Dobar primjer za to je odredba članka 220. Ugovora o Europskoj zajednici

²⁹ Sadrže i mnoge odredbe koje nisu institucionalnog karaktera, a koje se u ustavima obično ne nalaze. Takve su odredbe dokaz hibridne prirode kako osnovnih ugovora tako, još više i samih europskih zajednica. Vidi: Hartley, T. C., isto, str. 98.

³⁰ Čelnici država članica Europske unije donijeli su 12. i 13. prosinca u Kopenhagenu, na sastanku na vrhu, povijesnu odluku o proširenju Europske unije s 15 na 25 država. Nove članice postat će Cipar, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija. Predstoji potpisivanje pristupnog sporazuma sa svakom novom članicom, njihove ratifikacije u parlamentima država članica i Europskom parlamentu, te referendum u novim članicama.

³¹ Ne postoji službeni popis ovih ugovora. Neki među ove ugovore ubrajaju i dva ugovora o proračunu. I neke odluke Vijeća, kao npr. odluka o uvođenju neposrednih izbora za Europski parlament, imaju ustavni karakter. Hartley, T. C., isto, str. 98.

³² Vidi: Ledić, D. - Bodiroga-Vukobrat, N., *Europsko pravo* (skripta), Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 1998., str. 47.

³³ "Ta načela uvedena su de facto putem prakse Europskog suda, čime je u stvari u odnose Zajednice i država članica uveden federalni princip." Rodin, S., *Pravni sustav i institucije Europske zajednice*, Zagreb, 1990., str. 35.

kojom se predviđa da države članice "vode, u mjeri u kojoj to smatraju potrebnim, međusobne pregovore kako bi svojim državljanima osigurale" razna prava, uključujući "pojednostavljenje postupaka uzajamnih priznavanja i izvršenja sudskih presuda i arbitražnih odluka"³⁴ U tom smislu zaključena je 1968. (a stupila na snagu 1973.) godine Konvencija o mjerodavnosti i izvršenju sudskih odluka u građanskim i privrednim stvarima.

Međutim, čak i ugovori čije zaključivanje nije predviđeno nijednim od osnovnih ugovora mogu biti dio pravnog sustava Zajednice, ako su zaključeni u cilju realizacije zajedničkih vrijednosti odnosno načela Zajednice. Primjer za takvu supsidijarnu konvenciju može biti Konvencija o pravu koja se primjenjuje na ugovorne obveze po međunarodnom privatnom pravu iz 1980. godine, jer takva konvencija pridonosi stvaranju jednoobraznih pravila koja se primjenjuju na ugovorne obveze, što je sigurno relevantno za stvaranje zajedničkog tržišta.

3. Akti predstavnika država članica. Pod tim nazivom podrazumijeva se određena kategorija akata koje usvajaju predstavnici država članica koji se sastaju u Europskom vijeću. S obzirom na to da oni, kada usvajaju ove akte, ne postupaju u svojstvu članova Vijeća, takvi se akti ne smatraju za akte Vijeća nego za akte država članica. Takvi akti su obično naslovljeni kao "Odluka predstavnika Vlada država članica koji se sastaju u Vijeću" ili "Sporazum zaključen između predstavnika ..." Objavljuju se u službenom glasilu, a često ih potpisuje predsjednik Vijeća.³⁵

b) Akti tijela Europske unije, odnosno europskih zajednica (sekundarni izvori)

Akti Europske unije, odnosno europskih zajednica predstavljaju akte njihovih tijela i, kako se često navodi, oni predstavljaju i najopsežniji izvor prava zajednica. Često se ovaj izvor naziva i "sekundarnim" zbog činjenice da se ovi akti donose na temelju osnivačkih ugovora europskih zajednica i da, sukladno načelu zakonitosti, ovi akti moraju biti u skladu s njima.

Sukladno članku 189. Ugovora o osnivanju Europske zajednice Europski parlament zajedno s Vijećem, Vijeće ili Komisija, u cilju izvršavanja svojih zadataka, ako ih odredbe drugih članaka tog Ugovora na to ovlaste, donose: **uredbe** ("regulation"; "règlement"; "Verordnung"), **direktive** ("directive"; "directive"; "Richtlinie"), **odluke** ("decision"; "décision"; "Entscheidung"), **preporuke** ("recommendation"; "recommandation"; "Empfehlung") i **mišljenja** ("opinion"; "avis"; "Stellung").³⁶

1. Uredbe su, sukladno Ugovoru o osnivanju Europske zajednice, opći akti, tj. akti koji imaju opću primjenu. Uredbe su obvezatni akti. One obvezuju u cjelini, te se neposredno (izravno) primjenjuju na teritoriju država članica. Neposredna primjenjivost, kao svojstvo uredbe, znači da nikakva legislativna intervencija države članice ne samo da nije potrebna već nije ni dopuštena. U tom smislu, uredbe su izvor prava nacionalnih pravnih sustava pa su ih i nacionalni sudovi dužni primjenjivati. Kroz to svojstvo uredbe očituje se ujedno i bitna karakteristika prava europskih

³⁴ Vidi: Basic Community Law, isto, str. 139. - 140.

³⁵ Vidi: Hartley, T. C., isto, str. 105.

³⁶ Uspoređujući akte koji se donose na temelju triju osnivačkih ugovora, valja primijetiti izvjesne razlike od zajednice do zajednice. Tako npr. u Ugovoru o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik, čl. 14., predviđa se donošenje odluka (koje mogu biti opće ili pojedinačne), preporuka i mišljenja. Vidi: Basic Community Law, isto, str. 14.

zajednica kao nadnacionalnog prava. One se primjenjuju na sve subjekte *acquis communautaire*, dakle, kako na države članice tako i na individualne subjekte. Objavljaju se u službenom glasilu europskih zajednica (*Official Journal*) i stupaju na snagu, u pravilu, dvadeset dana nakon objave.

2. Direktive su pravno obvezujući akti upućeni državama članicama. Međutim, za razliku od uredaba, direktive nisu izravno primjenjivi akti. Direktive obvezuju države članice, ali samo u pogledu cilja kojeg treba postići. Državi članici je prepušteno da sama izabere adekvatna sredstva i način za postizanje direktivom zadanog cilja. Stoga je normativna (u pravilu, zakonodavna) intervencija države ne samo poželjna već i nužna.

3. Odluke su pravni akti koji obvezuju u cijelosti one subjekte kojima su upućene, odnosno koji su njima imenovani. U tom smislu odluka pravno uređuje konkretni pravni odnos. Ona stvara prava i obveze samo subjektima kojima je upućena, jer se samo o njihovim pravima i obvezama odlučilo. Kao adresati odluke mogu biti kako pojedine privatnopravne osobe (fizičke i pravne osobe) tako i pojedina država članica. U potonjem slučaju odluka obvezuje sva tijela te države uključujući i pravosudne institucije.

Što se tiče pravne prirode odluke, može se kazati da ona načelno odgovara pojmu upravnog, dakle pojedinačnog akta u nacionalnom pravu. Takve se odluke, koje su po svojoj pravnoj prirodi upravni akti, donose u onim slučajevima kada su odgovarajuća tijela Europske unije odgovorna (mjerodavna) za neposrednu primjenu bilo primarnih bilo sekundarnih izvora prava. Međutim, treba imati u vidu da ona ponekad može imati određene karakteristike provedbenog općeg akta. Prema shvaćanju Europskog suda i odluka može djelovati "erga omnes" i kao takva imati opći ("kvazizakonski") karakter.³⁷

4. Preporuke i mišljenja su pravno neobvezujući akti. Preporuka je specifičan oblik apela, u pravilu upućen državama članicama, kojim se adresati pozivaju na određeno ponašanje u određenim oblastima od interesa za Uniju. Mišljenjem se izražava stajalište o određenom pitanju.³⁸

c) Opća načela prava Europske unije (odnosno europskih zajednica)

³⁷ Europski sud je neke odluke smatrao općim aktima, npr. u jednom slučaju (*Forschungs-und Versuchsanstalt*) iz sredine 80-tih godina, odluka upućena državama članicama o izuzimanju jednog proizvoda iz režima bescarinskog uvoza vrijedi i za sve buduće slučajeve uvoza sličnih proizvoda. Navodimo prema: Misita, N., isto, str. 297.

³⁸ Na sastanku Europskog vijeća u Laekenu u prosincu 2001. utvrđen je niz dodatnih prioriteta za raspravu o budućnosti Europske unije koja se planira održati 2004. godine. Među tim prioritetima su: pitanje supsidijarnosti prava Europske unije prema nacionalnim pravima, pojednostavljenje pravnih instrumenata, integriranje postojećih Ugovora u jedinstveni Ustav EU, približavanje Unije građanima putem veće transparentnosti, demokratičnosti i učinkovitosti. Osnovano je i radno tijelo pod nazivom Europska konvencija čiji je glavni zadatak predložiti tekst budućeg europskog Ustavnog ugovora. Prema radnoj verziji budućeg Ustavnog ugovora za uredbe se predlaže novi naziv 'zakoni Europske unije' (EU laws), a za direktive 'okvirni zakoni Europske unije' (EU framework laws). Bili bi definirani jednako kao današnje uredbe odnosno direktive. Odluke bi prema tom dokumentu bile definirane šire nego što su danas, kao akti koji obvezuju u cijelosti (današnja definicija podrazumijeva da odluke uvijek imaju adresata, a nova bi definicija dozvoljavala i usvajanje akata bez navođenja adresata). Odluke bi bile provedbeni podzakonski akti odnosno akti uprave. Kao neobvezujući instrumenti predložene su preporuke (smjernice) i mišljenja čije bi određenje bilo jednako današnjim preporukama i mišljenjima. Vidi: European Convention, Final Report of Working Group IX on simplification, CONV 424/02.

Zajedničko obilježje do sada opisanih primarnih ili sekundarnih izvora prava jest da su u pisanoj formi. Kao ni bilo koji pravni sustav, tako se ni pravni sustav EU ne sastoji samo od pisanih izvora. Naime, pisani izvori mogu biti u određenim pravnim slučajevima nedostatni sudu da razriješi spor. Sudovi tada nemaju drugog načina postupanja osim da različitim metodama u osnovi stvaraju nova pravila kako bi mogli odlučiti o pitanjima koja se pred njima nađu. Međutim, ako njihova pravnostvaralačka uloga postane suviše očigledna, može im se prigovoriti da izlaze iz okvira sudbene vlasti i da zadiru u domenu zakonodavstva. Zbog toga se Europski sud, u nedostatku pisanih izvora prava, za rješenje konkretne pravne stvari koristi općim načelima prava, koja proizlaze ne samo iz pisanog prava europskih zajednica, nego i iz pravnih sustava država članica. Europski sud polazi od stajališta da, ukoliko se može pokazati da je odluka izvedena iz općih načela prava, dakle onih načela koja su općeprihvaćena, da će biti osigurana čvrsta pravna osnova za presudu koju donosi, čak i u situaciji nedostatnosti pisanih pravnih normi.³⁹

Opća načela prava mogu se razvrstati u četiri kategorije:

- a) opća načela izvedena iz prirode prava europskih zajednica (npr. načelo jednakosti, solidarnosti),
- b) načela koja su opća u pravnim poredcima jedne ili više država članica (npr. načelo pravne sigurnosti, načelo zaštite legitimnih očekivanja, načelo proporcionalnosti, zatim načelo *audiatur et altera pars*, načelo *ne bis in idem* i dr. kao proceduralna načela, načelo kontinuiteta pravnih instituta)
- c) načelo zaštite temeljnih ljudskih prava, i
- d) načela međunarodnog prava.⁴⁰

Kad je riječ o pravnom sustavu EU, opća načela prava nalaze svoju primjenu u tri glavna područja. Prvo, njima se Europski sud koristi prilikom tumačenja drugih pravnih normi, drugo, da bi popunio pravne praznine i, treće, da bi odredio pravnu valjanost sekundarnih propisa.

Međusobna interakcija pravnog sustava EU i pravnih sustava država članica ogledaju se i na primjeru općih načela prava. Premda ta načela vuku svoje temelje iz pojedinih nacionalnih pravnih sustava, sada kada su postali zaseban, unutarnji izvor prava Unije, ostvaruju svoj povratni utjecaj na nacionalne pravne sustave. Tome je zasigurno pridonijela i evolucija prava Europske unije kao nadnacionalnog prava kojeg primjenjuju nacionalni sudovi.

d) Međunarodni sporazumi s državama nečlanicama

Postoje relativno ograničene mogućnosti europskih zajednica da zaključuju međunarodne sporazume (ugovore) s trećim državama. Takvo pravo dano je Europskoj zajednici osnivačkim Ugovorom u dva slučaja: kad su u pitanju trgovinski

³⁹ T. C. Hartley nalazi opravdanje za primjenu općih načela kao izvor prava europskih zajednica u čl. 164. Ugovora o Europskoj zajednici: "Sud osigurava da se u tumačenju i primjeni ovoga Ugovora poštuje pravo". Prema Hartleyu, riječ "pravo" upućuje na nešto izvan i iznad samoga Ugovora te stoga ovlašćuje i obvezuje Sud da uzima u obzir opća načela. Još jasnije upućivanje na opća načela Hartley nalazi u čl. 173. istog Ugovora, gdje se kao jedan od razloga za poništavanje akata koje usvoji Komisija ili Vijeće navodi i "kršenje ovog Ugovora ili bilo kojeg pravnog pravila koje se odnosi na njegovu primjenu ...". Hartley, T. C., isto, str. 120. - 121.

⁴⁰ Ovakvu podjelu daje Cairns, W., isto, str. 73. Slično kategorizira načela i Vukas, B., isto, str. 259. i dalje.

sporazumi (čl. 113.) ili kad se radi o sporazumima o pridruživanju (čl. 238.). Ali kad su jednom sklopljeni, proizvode pravne učinke u pravu Europske zajednice i primjenjuje ih Europski sud koji je u brojnim presudama utvrdio da su i takvi međunarodni sporazumi integralni dio prava Zajednice. Zbog toga se može kazati da su i sporazumi s trećim osobama stvarni izvor prava europskih zajednica, odnosno Europske unije.

ZAKLJUČAK

Upravno pravo, kao skup pravnih normi kojima se reguliraju određena pitanja vezana za javnu upravu (npr. njezina organizacija, funkcioniranje, kontrola koja se nad njom provodi i dr.) u svom je razvoju donedavno bilo isključivo dio pravnog poretka određene zemlje. Posljedica je to okolnosti što se i uprava donedavno razvijala isključivo unutar svake pojedine države.

Razvojem posebnog upravnog sustava Europske unije razvijaju se i one posebne pravne norme kojima se uređuje organizacija i funkcije takve svojevrsne uprave, kontrola njezina rada i osobito zaštita onih prava i sloboda pojedinaca koja bi mogla biti povrijeđena djelovanjem te uprave.

Takva okolnost upućuje na zaključak kako u sklopu prava Europske unije nastaje i razvija se jedna posebna pravna grana: *upravno pravo Europske unije*.

Premda se naglašava kako je upravno pravo EU u smislu cjelovitosti i potpune doktrinarne razvijenosti još uvijek u procesu razvoja i utvrđivanja vlastitog "identiteta", ipak se ono danas razvilo u opsežni sustav pravnih normi i općih načela kojima se uređuje ustrojstvo, funkcioniranje, odgovornost i kontrola uprave EU.

Središnji pojam upravnog prava EU je pojam uprave EU. Institucionalizacija europske integracije otvorila je na nov način pitanje pojma uprave EU. Zbog pravne prirode europskih zajednica općenito, i posebno Europske unije, kao i zbog posebnog ustrojstva i djelokruga pojedinih tijela te unije, ne može se pojam europske uprave odrediti na jednak način kao što se to čini bilo u teoriji bilo u zakonodavstvu svake pojedine države članice EU.

Ono u čemu se većina pisaca upravnog prava slažu, barem kad je u pitanju uprava u pojedinoj državi, jest činjenica da se upravu može promatrati s dva aspekta: formalnog, odnosno organizacijskog i materijalnog, odnosno funkcionalnog.

Svaki pokušaj organizacijskog određenja pojma uprave EU mora imati u vidu tijela Unije, odnosno europskih zajednica i njihove specifične funkcije i međusobne odnose. Ako se uprava EU želi odrediti na formalan način, dakle u organizacijskom smislu, tada se tim pojmom moraju obuhvatiti sva tijela Unije, kao i njihove administrativne službe. U tom slučaju treba imati u vidu da takva tijela obavljaju ukupnu djelatnost iz ovlasti Europske unije.

Zbog teškoća da se organizacijskim pojmom uprave obuhvate određena tijela EU koja bi se razlikovala od zakonodavnih i sudbenih, pokušaji funkcionalnog određivanja pojma uprave EU dobivaju na značenju.

U pravnoj se literaturi pojam uprave EU u funkcionalnom smislu uglavnom određuje na pozitivan način, i to kao "primjenjivanje prava zajednice u individualnim slučajevima ili konkretnim situacijama". Ukoliko se pojam uprave EU odredi na funkcionalan način, dakle, kao primjenjivanje prava zajednice u "individualnim

slučajevima" ili "konkretnim situacijama", tada se i upravno pravo EU može odrediti kao sustav pravnih normi koji se odnosi na primjenjivanje prava zajednice u individualnim slučajevima ili konkretnim situacijama.

Posebnost pravnog sustava EU, koji se često naziva "hibridnim", očituje se pri analizi njegovih pravnih izvora. Za teoriju upravnog prava EU od posebnog su interesa izvori onih pravnih normi koje čine bit te pravne grane. Međutim, teško je govoriti o posebnim vrstama izvora upravnog prava EU, jer su ti izvori zajednički svim pravnim granama.

Pojedine izvore prava EU (pa time i njezina upravnog prava) moguće je dijeliti prema različitim kriterijima. Svrha takvih podjela jest analizirati posebne značajke svojstvene samo nekim pravnim izvorima, kako bi se stekla ukupna slika o kompleksnosti pravnog sustava EU u cjelini.

Četiri su temeljne kategorije izvora prava Europske unije (ujedno i izvora prava europskih zajednica općenito): a) akti država članica (primarno pravo); b) akti tijela Europske unije, odnosno europskih zajednica (sekundarno pravo); c) opća načela prava Europske unije (odnosno europskih zajednica); d) međunarodni sporazumi s državama nečlanicama.

U tim se izvorima nalaze i one pravne norme koje pripadaju sustavu upravnog prava, a to su: a) materijalni propisi koji se primjenjuju u "individualnim slučajevima" ili "konkretnim situacijama; b) norme procesnog karaktera koje uređuju način postupanja prilikom primjene materijalnih propisa u "individualnim slučajevima" ili "konkretnim situacijama" (mjerodavnost, postupak, forma akta, upravna i sudska zaštita ljudskih prava i dr.); c) pravne norme kojima se uređuju pitanja kontrole primjene propisa u "individualnim slučajevima" ili "konkretnim situacijama uključujući i zaštitu ljudskih i građanskih prava u tim slučajevima, odnosno situacijama; i d) pravne norme koje su rezultat djelatnosti uprave (provedbene pravne norme).

CONCEPT AND LEGAL SOURCES OF EUROPEAN UNION ADMINISTRATIVE LAW

Summary

The author has defined European Union administrative law as all such rules and general principles of law concerning administration in the European Union: its structure, function, responsibility and control over it, including administrative law protection by courts.

If the European Union administration is defined functionally as the implementation of the Community law in individual case or concrete situations then the European Union administrative law is defined as all such rules and general principles of law implemented in individual case or concrete situations. The idea of the "individual case" or the "concrete situation" is wide and flexible enough to cover normative rules as well as legal acts of an individual nature.

The theory of European Union administrative law pays a great deal of attention to the legal sources of the administrative law. But the legal sources of European Union administrative law seem to be the same as the legal sources of Community law. The

11 JovE

article deals with the founding treaties as the primary source of European Union law, the Community legal instruments as secondary source, general principles of law and the Community's international agreements.

Key words: European Union; European Union administration; European Union administrative law; legal sources of the European Union law