

Uloga suda EU u razvoju Europskog upravnog prostora

Biškić, Ana

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:249994>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-11**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu
Studijski centar za javnu upravu i javne financije
Studij javne uprave

Ana Biškić

**ULOGA SUDA EU U RAZVOJU EUROPSKOG UPRAVNOG
PROSTORA**

Završni rad

Mentor: izv.prof.dr.sc. Goranka Lalić Novak

Zagreb, 2023.

Izjava o izvornosti

Ja, Ana Biškić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Ana Biškić, v.r.

Sadržaj

1. Uvod	1
2. Nastanak i razvoj europskog upravnog prostora	2
3. Sud EU kao institucija Europske unije	5
3.1 Nastanak i razvoj Suda EU	5
3.2 Formiranje i odlučivanje Suda EU	6
3.3 Nadležnost Suda EU.....	8
3.4 Postupci pred Sudom EU.....	10
4. Razvoj upravnih načela i standarda kroz praksu Suda EU	11
4.1 Vladavina prava	11
4.2 Otvorenost i transparentnost.....	12
4.3 Odgovornost	14
4.4 Učinkovitost (efektivnost) i djelotvornost (efikasnost).....	16
4.5 Proporcionalnost i supsidijarnost.....	17
4.6 Usklađenost (koherentnost)	19
4.7 Sudjelovanje (participacija)	20
5. Zaključak	22
Literatura	24

1. Uvod

U ovome radu pod nazivom „Uloga Suda EU u razvoju europskog upravnog prostora“ detaljno će se razraditi uloga Suda kroz razvoj europskog upravnog prostora, načini na kojim je Sud odigrao ključnu ulogu u formiranju europskog prava te će se razraditi pitanje zašto je Sud važna institucija Europske unije.

Na samom početku rada obraditi će se o razvoju europskog upravnog prostora, na koji način se oblikovao europski prostor, koji su čimbenici i načela koji oblikuju europski upravni prostor te će se obraditi kriteriji koji su potrebni za zemlje kandidatkinje prilikom članstva u Europsku uniju.

U trećem poglavlju obraditi će se nastanak i razvoj Suda Europske unije, kako i na koji način se formira Sud Europske unije, koje nadležnosti ima Sud i koji su mogući postupci pred Sudom.

U četvrtom poglavlju detaljnije će se opisati upravna načela i standardi koje su važne za oblikovanje europskog upravnog prostora te na koji način je Sud djelovao za utvrđivanje tih načela.

Na završetku rada iznijet će se zaključak o radu i uspješnosti Suda Europske unije.

Za obradu teme koristit će se literatura stranih autora te hrvatskih autora, znanstvenih članaka te službenih stranica europskih institucija.

2. Nastanak i razvoj europskog upravnog prostora

Pojam europskog upravnog prostora započinje devedesetih godina prošloga stoljeća, međutim, krajem 1999. godine dolazi do definiranja pojma europskog upravnog prostora (EUP-a). Konceptija stvaranja europskog upravnog prostora započela je 1999. godine pridruživanjem novih država članica Europskoj uniji. Do obrazloženja i detaljnijeg istraživanja pojma EUP-a dolazi zbog interesa za pridruživanjem tranzicijskih zemalja Europskoj uniji radi problema tih zemalja koji su bili poticaj za formiranje i određivanje upravnih kriterija potrebnih za pridruživanje Europskoj uniji. Savjetnik za menadžment javnih službi u tajništvu SIGMA-e¹ Francisco Cardona, definira mogućnost postojanja zajedničkog upravnog prostora „kao grupu upravnih načela, propisa i pravila koja se primjenjuju na određenom teritoriju natkrivenom nacionalnim ustavom“ (Cardona, u Musa 2006: 126). Iz toga se može zaključiti da su europska načela iznad lokalnih načela, standarda, prakse i slično. Pravnu stečevinu Europske unije čine već postojeće zakonodavstvo koje nove zemlje članice su dužne prilikom pristupanja Europskoj uniji usvojiti i prihvatiti zakonodavstvo u svoj pravni sustav. Pravnu stečevinu Europske unije čine primarno pravo koju sačinjavaju Osnivački ugovori, opća načela, ugovori o pristupanju i Povelja o temeljnim ljudskim pravima te sekundarno pravo koju sačinjavaju akti institucija Europske unije kao što su uredbe, odluke, direktive, mišljenja i preporuke.

Prilikom oblikovanja europskog upravnog prostora imamo tri „linije“:

- Zajedničko oblikovanje europskih politika – Europska unija nakon Lisabonskog ugovora funkcionira kao zajednička država, donošenje odluka je suženo ali većinsko odlučivanje je prošireno radi spajanja trećeg stupa sa prvim stupom, širi se nadležnost Suda.

¹ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) je usmjerena na jačanje javnog upravljanja u području administrativne reforme, vanjske i unutarnje financijske kontrole, etike u javnom sektoru, javne nabave te borba protiv korupcije.

- Europeizacija provedbe javnih politika – u Lisabonskom ugovoru uz institucije se spominju i agencije te druga slična tijela Europske unije pod kontrolom Suda. Javne uprave zemalja članica dužne su izvršavati odluke tijela Europske unije, osim ako je povjereno agencijama i drugim tijelima. Dolazi do razvijanja europske integrirane uprave zasnovana na upravnim mrežama te mreže regulacije.
- Očekivanja raširena u zajednici europskih građana – građani i europska zajednica su vrlo važni u europeizaciji. Oni imaju očekivanja od europskih institucija u smislu provedbe europske politike, sadržaju europskih politika te dolazi do participacije građana koji rezultira jačanje europske integracije i identiteta (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 138-139).

Europski upravni prostor oblikuju upravna načela i standardi o kojima ću detaljno objasniti kroz ovaj rad. To su načela vladavine prava, otvorenost i transparentnost, odgovornost, učinkovitost i djelotvornost, proporcionalnost, supsidijarnost, sudjelovanje i usklađenost. Ova načela su razvijena djelovanjem Suda EU a SIGMA ih je interpretirala u paket standarda koja se postavljaju pred države kandidate Europske unije (Musa, 2006: 131). Zbog svog utjecaja na europeizaciju nacionalnih uprava, ova načela nisu formalno dio prava Europske unije, ali se ipak smatraju dijelom neformalne pravne stečevine te čine temelj europskog upravnog prostora koji obvezuje zemlje članice i određuje upravne standarde (Musa, 2006: 132).

Pored načela koji oblikuju europski upravni prostor, postoje i različiti čimbenici koji oblikuju europski upravni prostor te se dijele u glavne čimbenike i sporedne čimbenike. Glavne čimbenike čine presude Europskog suda, djelovanje Vijeća Europske unije i Europskog vijeća putem dokumenata i odluka, djelovanje Europske komisije, dok u sporedne čimbenike ubrajamo interakciju upravnih službenika na razini Europske unije, utjecaj međunarodnih procesa, doktrina.. (Musa, 2006: 136)

Prema Franciscu Cardoni, odluke Europskog suda imaju najveći utjecaj u oblikovanju europskog upravnog prostora to jest načela upravnog prava u Europskoj uniji koja obvezuju zemlje članice i njihove građane pravno, Sud ima ulogu u interpretaciji europskog prava koje su dovele do shvaćanja tih načela te dolazi do utvrđivanja zajedničkih upravnih načela koja oblikuje dobru upravu u zemljama članicama (Cardona, u Musa, 2006: 136-137).

Kao posebni faktor institucionalizacije europskog upravnog prostora spadaju kriteriji za pristupanje Europskoj uniji koju je na sjednicama odredilo Vijeće Europske unije. Važno je da zemlje kandidatkinje imaju stabilnost demokratskih institucija, zaštitu ljudskih prava, potrebno je ustrojiti upravne i sudske strukture koje su spremne primjenjivati europsko pravo, poboljšati i ojačati djelovanje institucija te svaka zemlja kandidatkinja ima obvezu promicati vrijednosti i ciljeve Europske unije koja su utvrđena ugovorima. Europska komisija ima ključnu ulogu u promicanju politika na nacionalnoj razini, ona je ta koja donosi smjernice i kontrolira njihovo provođenje te se zbog toga Europska komisija naziva „čuvaricom ugovora“.

3. Sud EU kao institucija Europske unije

3.1 Nastanak i razvoj Suda EU

1952. godine stupanjem na snagu Ugovora iz Pariza prvotno je osnovan sud pod nazivom Sud pravde Europske zajednice za ugljen i čelik. Sud se sastojao od sedam sudaca, jedan sudac po državi. Kako bi se osiguralo da će biti neparan broj sudaca, svaka država članica je imala po jednog suca, a velike države članice kao što su Italija, Francuska i Zapadna Njemačka su se izmjenjivale. Stupanjem na snagu Ugovora iz Rima 1958. godine dolazi do proširivanja ovlasti i preimenovanja u Sud pravde Europske zajednice. Sud prvog stupnja i Sud pravde Europske zajednice dva su suda koji čine Sud od 1989 godine.

1. studenog 1993. godine na snagu je stupio Ugovor o Europskoj uniji ili Ugovor iz Maastrichta. Tim ugovorom dolazi do stvaranja nove strukture Europske unije. Europsku uniju činila su tri stupa. Prvi stup je objedinilo Europsku zajednicu, drugi stup zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP), a treći stup policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima (Ćapeta, Rodin, 2018: 5). Ovlasti Suda su bile ograničene u drugom i trećem stupu zbog metode jednoglasnog odlučivanja, dok su se odluke u prvom stupu donosile nadnacionalnom metodom. Međutim, ovlasti Suda te preimenovanje istih se mijenjaju donošenjem Lisabonskog ugovora 1. prosinca 2009. godine.

Sud pravde Europske zajednice preimenovan je u Sud pravde, dok je Sud prvog stupnja preimenovan u Opći sud. Dolazi do spajanja prvog stupa (Europska zajednica) i trećeg stupa (policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima) koji rezultira proširenje ovlasti Suda na sve predmete iz područja suradnje u pravosuđu i unutarnjim poslovima. Drugi stup (ZVSP) ostaje samostalan, jednoglasno donosi odluke dok Sud nema nadležnosti u tom području. Lisabonski ugovor je zadržao mogućnost osnivanja specijaliziranih sudova po uzoru na Ugovor iz Nice. Jedini specijalizirani sud osnovan 2004. godine je Službenički sud Europske unije, koji je bio u nadležnosti odlučivanja u prvom stupnju u sporovima između službenika koji rade u institucijama i institucija Europske unije (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 35). Međutim, reformom sudskog sustava Službenički sud Europske unije prestaje postojati 2016. godine i integrira se

u Opći sud Uredbom², no i dalje se mogu osnovati. Dakle, Opći sud i Sud pravde čine Sud Europske unije sa sjedištem u Luksemburgu.

3.2 Formiranje i odlučivanje Suda EU

U Sudu pravde ima 27 sudaca, po jedan sudac iz svake zemlje članice. Uz suce, Sud pravde ima 11 nezavisnih odvjetnika koji pomažu Sudu iskazivanjem pravnog mišljenja. Šest velikih zemalja članica - Italija, Francuska, Njemačka, Španjolska, Ujedinjeno Kraljevstvo (više nije zemlja članica od 2020. godine) i Poljska (od 2013. godine) imaju pravo na stalno mjesto nezavisnih odvjetnika, dok se ostalih pet rotiraju prema dogovorenom redoslijedu. Hrvatska trenutno ima predstavnika na položaju nezavisnog odvjetnika, profesoricu Tamaru Čapetu, u Sudu pravde Sinišu Rodina kao suca te u Općem sudu sutkinje Vesnu Tomljenović i Tamaru Perišin. Svaki sudac i nezavisni odvjetnik mora ispunjavati uvjete određene Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU) ³. Suci i nezavisni odvjetnici se biraju između onih čija je neovisnost neupitna, koji zadovoljavaju zahtjeve svojih zemalja za obavljanje najviših pravosudnih dužnosti ili koji se smatraju priznatim pravnim stručnjacima (čl. 253 UFEU). Opći sud prema Statutu Suda ⁴ od 1. rujna 2019. godine sastoji se od dva suca po zemlji članici, nema nezavisnih odvjetnika u sastavu no jedan od sudaca može preuzeti ulogu nezavisnog odvjetnika u određenim predmetima. Prilikom izbora sudaca u Opći sud, kandidati se biraju na temelju sudačke funkcije u svojoj zemlji, a ne prema najvišoj sudačkoj funkciji kao kod odabira sudaca u Sudu pravde. Suce i nezavisne odvjetnike biraju vlade država članica nakon konzultacija s odborom osnovano člankom 255 Ugovora o funkcioniranju Europske unije zaduženim za davanje mišljenja o prikladnosti kandidata. U odboru imamo sedam članova od kojih jednoga predlaže Europski parlament, a ostali članovi su iz redova bivših članova Suda i Općeg suda te nacionalnih vrhovnih sudova i priznatih pravnika (Čapeta, Rodin, 2018: 57). Mandat suca Suda traje šest godina koji je obnovljiv, uz mogućnost izmjene polovice sudaca svake tri godine, dok mandat nezavisnih odvjetnika također traje šest godina. Suci i nezavisni odvjetnici imaju imunitet od sudskih postupaka tijekom i nakon obnašanja dužnosti u pogledu radnji koje su poduzeli tijekom obnašanja mandata u smislu

² Uredba (EU, Euratom) 2016/1192 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o prijenosu na Opći sud nadležnosti za odlučivanje u prvom stupnju o sporovima između Europske unije i njezinih službenika, Službeni list Europske unije, L 200/137, 26.7.2016.

³ Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, C202/47, 07.06.2016.

⁴ Statut Suda Europske unije, Službeni list Europske unije, C202/210

izgovorenih ili napisanih riječi, u slučaju da se imunitet odnosi na člana Općeg ili specijaliziranog suda u punom sastavu Suda imunitet se može ukinuti, no odluka se donosi nakon savjetovanja s dotičnim sudom (čl. 3 Statuta Suda).

Suci između sebe tajnim glasanjem biraju predsjednika i potpredsjednika Suda u trajanju mandata od tri godine koji je obnovljiv. Izabran je onaj predsjednik i potpredsjednik koji postigne više od polovice glasova, odnosno skupi većinu te se imena izabranih objavljuje u Službenom listu EU. Predsjednik upravlja radom Suda i predsjedava općim sjednicama Suda, vijećanjima i raspravama Suda u punom sastavu i predsjedava velikim vijećem dok potpredsjednik pomaže u obavljanju predsjednikovih dužnosti te zamjenjuje predsjednika u slučaju spriječenosti. Sudska vijeća osniva Sud koja mogu biti sastavljena od tri suca ili pet sudaca, a predsjednike vijeća biraju suci iz svojih redova. Predsjednik vijeća od pet sudaca se bira na tri godine, a predsjednika vijeća od tri suca se bira na godinu dana. Za svaki predmet vijeća od pet sudaca ili tri suca sastav vijeća čine predsjednik vijeća, sudac izvjestitelj i ostali suci do pet sudaca odnosno tri suca. Veliko vijeće se sastoji od petnaest sudaca koje čine predsjednik potpredsjednik Suda, tri predsjednika sudskih vijeća od pet sudaca, suca izvjestitelja i drugi suci. Postoje dva slučaja kada će Sud zasjedati u velikom vijeću a to su: kada zatraži zemlja članica ili kada zatraži institucija Europske unije kao stranka u postupku. Vijećanja Suda su tajna, a u slučaju da je održana rasprava u vijećanju sudjeluju samo suci koji su sudjelovali na raspravi i pomoćni izvjestitelj za proučavanje predmeta te je svaki sudac dužan iznositi svoje mišljenje.⁵ Odluke Suda u vijećanju se donosi temeljem zaključaka nakon diskusije kada ih prihvati većina sudaca u vijeću.

Nezavisni odvjetnici također biraju prvog nezavisnog odvjetnika tajnim glasanjem na razdoblje od tri godine. Prvi nezavisni odvjetnik je onaj koji dobije više od polovice glasova nakon kojeg se ime objavljuje u Službenom listu EU. Dužnost prvog nezavisnog odvjetnika je odlučivanje o dodjeli predmeta nezavisnom odvjetniku.

U sastavu suda imamo i tajništvo. Sud imenuje tajnika tajnim glasanjem. Mandat tajnika traje šest godina u mogućnost obnove mandata. Sud imenuje i zamjenika tajnika koji pomaže tajniku i mijenja ga u slučaju spriječenosti. Dužnosti tajnika su zaprimanje, upućivanje, čuvanje dokumenata i upravljanje službama Suda uz nadzor predsjednika Suda, pomaže ostalim članovima Suda u izvršavanju obaveza, upravlja

⁵ Konsolidirana verzija Poslovnika Suda od 25. rujna 2012., SL L 265, 25.09.2012.

osobljem i administracijom te pripremom i izvršenjem proračuna, čuva žigove, odgovoran je za arhivu i zbornik te je zadužen za izdanja Suda. Tajnik je odgovoran za upisnik koji vodi tajništvo u kojem se prema redu zaprimanja upisuju postupovni akti i dokumenti. Također, na izvornike stavlja zabilješke o upisu u upisnik, a na zahtjev stranke i na ostale primjerke koje su podnesene u tu svrhu. Prema tarifi tajništva stranke u postupku mogu dobiti ovjerene primjerke postupovnih akata, te svatko može izvršiti uvid u upisnik i dobiti primjerke ili izvratke odnosno ovjerene primjerke presuda i rješenja.⁶

3.3 Nadležnost Suda EU

Nadležnosti između Suda pravde i Općeg suda su podijeljene. Sud pravde ima isključivu nadležnost u postupcima između institucija Europske unije i u postupcima kada zemlja članica podnosi protiv Europskog parlamenta ili Europskog vijeća. Nadležan je u nekoliko postupaka⁷:

- Prethodni postupak – ovim postupkom dolazi do komunikacije između Suda pravde i nacionalnih sudova zemalja članica. Ulaskom zemlje članice u Europsku uniju prihvaćaju se europske norme što dovodi do učestalog komuniciranja nacionalnih sudova sa Sudom pravde radi tumačenja istih. Nacionalni sudovi niže instance moraju pokrenuti prethodni postupak, a sudovi više instance mogu pokrenuti prethodni postupak. Nacionalni sudovi ne smiju riješiti predmet prije donošenja presude ili obrazloženog rješenja Suda pravde te moraju riješiti predmet temeljem presude ili rješenja Suda pravde. Predmet prethodnog postupka su ocjena pravne valjanosti normi Europske unije i interpretacija prava Europske unije.
- Tužba zbog povrede obveze protiv države članice – zemlje članice moraju poštovati obveze koje su preuzele od Europske unije. Zemlja članica postaje odgovorna za štetu kada povrijedi obvezu kojom dolazi do nastanka štete prema pojedincu kad npr. pogrešno primjeni europsko pravo. Postupke protiv zemalja članica prilikom povrede obveze podnosi Europska Komisija.
- Tužba za poništenje akta – Sud ispituje zakonitost zakonodavnih akata, akte Vijeća, akte Europske komisije, akte Europskog parlamenta, akte Europskog

⁶ Konsolidirana verzija Poslovnika Suda od 25. rujna 2012., SL L 265, 25.09.2012.

⁷ <https://www.vsrh.hr/sud-europske-unije.aspx>

vijeća, akte Europske središnje banke te direktive, odluke i uredbe koje su obvezujuće. U slučaju da je akt protupravan, Sud može taj akt proglašiti ništavim a poništenje nastupa od dana presude Suda ili od trenutka donošenja predmetnog akta. Podnositelji tužbe u ovom slučaju mogu biti zemlje članice, Europska komisija i Europski parlament.⁸

- Tužba zbog propusta – ovom tužbom se ispituje zakonitost nepostupanja nekog tijela, institucije, ureda ili agencije Europske unije. Tužba se podnosi nakon što je institucija, tijelo, ured ili agencija bila pozvana na postupanje. Podnositelji tužbe mogu biti zemlje članice, Europska komisija i Europski parlament. U slučaju da se utvrdi propust, tijelo o kojem se radi je dužno usvojiti mjere za prekid nepostupanja.
- Žalbeni postupak – protiv presude ili rješenja Općeg suda može se podnijeti žalba Sudu. U slučaju da je žalba dopuštena i osnovana Sud će ukinuti odluku Općeg suda. Sud može sam riješiti spor ako je predmet dovoljno raspravljen, ako ne onda Sud vraća predmet Općem sudu na odlučivanje, a Opći sud mora poštovati odluku Suda o žalbi.

Opći sud ima prvostupanjsku nadležnost u postupcima koje pokreću pojedinci i u postupcima koje zemlje članice pokreću protiv Komisije kao što su:

- tužba za poništenje akta tijela Europske unije koje podnose fizičke ili pravne osobe na koje se akt odnosi
- tužba zemlje članice za poništenje akata Vijeća Europske unije u području državnih potpora
- postupak za naknadu štete koje su prouzročile tijela Europske unije ili njihovi djelatnici
- postupak povodom tužbe u području intelektualnog vlasništva
- sporovi između službenika zaposlenih u institucijama Europske unije i Europske unije⁹

⁸ Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, C 202/1, 7.6.2016., čl. 263

⁹ <https://www.vsrh.hr/sud-europske-unije.aspx>

3.4 Postupci pred Sudom EU

Postupak se sastoji od dva dijela a to su pisani dio i usmeni dio. Prema poslovniku Suda postupak može biti:

- pojednostavljen postupak - Sud može nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika odlučiti rješenjem bez provođenja daljnjih koraka u postupku čime se ubrzava provođenje postupka
- ubrzani postupak - o pojedinim predmetima Sud može odlučivati u ubrzanome postupku ako postoji razlog za hitnost u odlučivanju. O razlogu za hitnost odlučuje predsjednik Suda nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika i ostalih stranaka. Ako se radi o zahtjevu za prethodnu odluku, nacionalni sud podnosi zahtjev i mora izložiti okolnosti zbog koje je potrebna hitnost u odlučivanju.
- hitni prethodni postupak – ako se radi o području slobode, sigurnosti i pravde postupak se dodjeljuje posebnom sudskom vijeću od pet sudaca, pisani dio se odvija elektroničkim putem te je ograničena prema trajanju postupka i prema broju sudionika. Obvezan je usmeni dio postupka za sudionike.
- postupak privremene pravne zaštite – radi zaštite stranke od ozbiljne štete predmet tužbenog zahtjeva je suspenzija primjene akta institucije ili donošenje privremene mjere¹⁰

Postupak se pokreće aktom odnosno tužbom ili zahtjevom koji se predaje tajništvu Suda. Usmeni dio postupka se sastoji od saslušanja Suda, savjetnika, agenata, odvjetnika i prema potrebi svjedoka i stručnjaka te mišljenja nezavisnog odvjetnika. ¹¹Svaki predmet dobiva broj i slovo pod kojim će se voditi postupak i pod kojim će se objaviti pri završetku postupka. Ako se predmet rješava putem Suda pravde ono će se voditi pod slovom C, a ako se rješava putem Općeg suda predmet će se voditi pod slovom T. Sudi se u sudskim vijećima, a kada se rješavaju važni predmeti moguće je suđenje u velikom vijeću. U Općem sudu sudac može donositi odluke kao sudac pojedinac. Presude u Sudu pravde donose se tajnim glasanjem u kojoj su nazočni samo suci, a odluke odaju dojam jedinstvenog stajališta svih sudaca (Ćapeta, Rodin, 2018: 60).

¹⁰ https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/hr/

¹¹ Statut Suda Europske unije, Službeni list Europske unije, C202/210

Suci vijećaju na zajedničkom jeziku, francuskom. S obzirom da u Europskoj uniji službeno imamo 24 jezika, sve presude se prevode na službeni jezik i objavljuju u službenom Zborniku sudske prakse Europskog suda.

4. Razvoj upravnih načela i standarda kroz praksu Suda EU

4.1 Vladavina prava

Pojam vladavine prava u Europskoj uniji je vrlo složen, ali možemo reći da je vladavina prava sastavni element pravne države. Definicija vladavine prava spominje se još od Osnivačkih ugovora, no Ugovorom iz Amsterdama načelo postaje jedan od preduvjeta dobivanja punopravnog članstva u Europskoj uniji, postaje cilj zajedničke vanjske i sigurnosne politike, politike suradnje te politike ekonomske, financijske i tehničke suradnje (Lauc, 2015: 53). Europska komisija je u Komunikaciji za jačanje vladavine prava definirala pojam da „Vladavina prava znači da sva tijela javne vlasti uvijek djeluju u okviru ograničenja utvrđenih zakonom, u skladu s vrijednostima demokracije i temeljnih prava te pod nadzorom neovisnih i nepristranih sudova“¹²

23. travnja 1986. godine dolazi do bitne presude Suda pod nazivom *Les Verts*. Do te presude načelo vladavine prava je bilo ograničeno u njezinoj zaštiti povezana sa nadležnošću Europske unije, no praksom Suda pomiču se granice nadležnosti te Sud preuzima ulogu „čuvara“ vladavine prava u Europskoj uniji (Vasiljević, 2020: 8). Sud je imao ovlast kontrole zakonitosti nad aktima Vijeća i Komisije, ali ne i Parlamenta na temelju članka 173. Ugovora protiv akta Europskog parlamenta.¹³ U predmetu *Les Verts* Sud u presudi ističe kako zemlje članice i institucije tadašnje Europske zajednice ne mogu izbjeći provjeru zakonitosti akata donesene na temelju Ugovora jer se time stvara mogućnost uskraćivanja sudske zaštite i da se Europska zajednica temelji na vladavini prava.

I kao još jednu od bitnih presuda imamo predmet *Associação* iz 2018. godine u kojoj se Sud proglašava nadležnim za kontrolu nacionalnih propisa kojima se uređuje sudstvo u zemljama članicama. U presudi Sud izriče kako zemlje članice moraju osigurati da tijela u svojstvu suda su dio prava unije i dio sustava pravnih lijekova te

¹²Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, 17.7.2019. str. 1

¹³ C-294/83, 23.4.1986., *Les Verts v Parliament*

da udovoljavaju zahtjevima učinkovite pravne zaštite, a kako bi se to ostvarilo potrebno je očuvati neovisnost takvog tijela i konkretizira se vrijednost vladavine prava.¹⁴

Praksom Suda EU značajno je ojačalo načelo vladavine prava, no ona se često pojavljuje kao temelj utuživih načela koja su dio pravne stečevine Europske unije. Neki od načela su načelo zakonitosti, pravne sigurnosti, jednakosti pred zakonom, neovisnosti i nepristranosti sudova.. (Lauc, 2015: 54-55)

4.2 Otvorenost i transparentnost

Načelo otvorenosti je jedan od temeljnih načela funkcioniranja europskih institucija koja potiče zemlje članice pa tako i kandidatkinje na ostvarivanje otvorenosti u upravi putem mekog prava (Đurman, 2015: 342). Načelo je sadržano u odredbama Ugovora o Europskoj uniji i u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije. Otvorenost je dvosmjernan proces koji se sastoji od pružanja informacija od uprave prema građanima te mišljenja i stavova od građana prema upravi. Načelo otvorenosti omogućuje pravo građanima da iznesu prijedloge, stavove, da sudjeluju u donošenju odluka i akata upravnih organizacija, takve informacije nazivamo input (Đurman, 2015: 352). Uprava ima veliku korist od načela otvorenosti jer prikupljanjem informacija od strane građana upravi se omogućuje bolja regulacija čime se zadovoljavaju potrebe građana i veće povjerenje građana u upravu. Uloga Suda je u pružanju pravne zaštite postupka savjetovanja s javnošću odnosno javnih konzultacija pri donošenju akata. Postupak s javnošću je temelj načela otvorenosti u kojem se prikupljaju mišljenja, primjedbe, sugestije pravnih i fizičkih osoba na nacрте akata i dokumenata od strane upravnih tijela koja odlučuju i obrazlažu prihvatljivost primljenih prijedloga (Đurman, 2020: 407-408). Za provođenje postupka se može koristiti jedan dominantni ili više različitih mehanizama istovremeno u kombinaciji. Na primjer, u Hrvatskoj je mehanizam savjetovanja obvezan na temelju Zakona o pravu na pristup informacijama¹⁵ te se uvodi portal e-savjetovanje za upravne organizacije na državnoj razini i druga državna tijela.

Načelo transparentnosti se razlikuje od načela otvorenosti, međutim bez načela transparentnosti ne bi bilo ni načela otvorenosti. Bez uvida u rad uprave građani ne mogu iznositi svoja mišljenja ili stavove i iznositi prijedloge. Transparentnost je

¹⁴ C-64/16, 27.2.2018., *Associação v Tribunal de Contas*

¹⁵ Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15, 69/22

jednosmjernan proces u kojem uprava pruža informacije građanima na zahtjev građana ili samoinicijativno od uprave, a informacija je output prema okolini. Transparentnost se najčešće odvija putem interneta, društvenih mreža, objavljivanjem službenih dokumenata, prenošenjem sjednica, medija i slično (Musa, 2017: 34). Ovim načelom dolazi do odgovornosti uprave, jednakosti i učinkovitosti (Musa, 2017: 34). Informacije koje su javno dostupne omogućava fizičkim i pravnim osobama donošenje odluka o vlastitoj budućnosti kao što su poslovno planiranje, zdravlje, obrazovanje... (Musa 2017: 42) Problem kod transparentnosti je taj što u današnje vrijeme može doći do velike količine informacija pogotovo putem interneta koje mogu biti različite te građani teško razlikuju vjerodostojne informacije od lažnih što u krajnjem rezultatu dolazi do nezainteresiranosti građana, a oni građani koji nemaju pristup internetu ili se ne koriste istim nemaju koristi od transparentnosti jer se većina informacija objavljuje na internetu. U Hrvatskoj načelo transparentnosti je sadržana u Zakonu o pravu na pristup informacijama, dok je u Europskoj uniji sadržano u Konvenciji Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima¹⁶, Konvenciji o pristupu informacijama¹⁷, Povelji temeljnih prava EU¹⁸.

2009. godine Sud EU zajedno sa Europskim parlamentom, Vijećem, Europskom komisijom, Revizorskim sudom, Gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija donio odluku o organizaciji i djelovanju Ureda za publikacije Europske unije. Tom odlukom se omogućuje javni pristup dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije.¹⁹

Europski revizorski sud je donio odluku u kojoj se uspostavlja politika otvorenih podataka čiji su ciljevi poboljšati protok informacija između Suda i javnosti te olakšati ponovnu uporabu informacija.²⁰

¹⁶ Council of Europe Convention on Access to Official Documents, CETS No. 205, 18.6.2009.

¹⁷ Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, Službeni list Europske unije, L 124/4, 1.7.2013.

¹⁸ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije, C 202/389, 7.6.2016.

¹⁹ Decision of the European parliament, the Council, the Commission, the Court of justice, the Court of auditors, the European economic and social committee and the Committee of the regions, Službeni list Europske unije, L 168/41, 26.6.2009.

²⁰ Decision of the European Court of Auditors No 6-2019 on the open data policy and the reuse of documents, 16.4.2019

4.3 Odgovornost

Za načelo odgovornosti možemo reći da je jedan od temeljnih načela na kojem se temelji dobra uprava. Ovo načelo ima ključnu ulogu u iskazivanju poštivanja vrijednosti kao što su vladavina prava, otvorenost, transparentnost, nepristranost i jednakost pred zakonom te je ključna za osiguranje vrijednosti kao što su djelotvornost, učinkovitost, pouzdanost i predvidivost javne uprave. Odgovornost se često odnosi na obvezu jedne osobe ili tijela da brane i opravdavaju svoje procese pred drugom te se zahtjeva da niti jedno tijelo ne bude izuzeto od nadzora ili pregleda od drugih. To se može postići različitim procesima, uključujući sudsku reviziju, žalbu višem upravnom tijelu, istragom ombudsmana, inspekcijom posebnog odbora ili komisije i nadzorom parlamentarnog odbora (SIGMA, 1999: 12).

U javnoj upravi imamo nekoliko vrsta odgovornosti a to su političko-demokratska odgovornost, pravna odgovornost i profesionalna odgovornost. U Političko-demokratskoj odgovornosti temeljno načelo je djelovanje sukladno s političkim programom koji imaju podršku birača kojeg definira političko tijelo kao odgovor na odgovornost građanima. Ono se odnosi na odgovornost uprave prema izvršnoj vlasti za provedbu političkih odluka, na odgovornost uprave i izvršne vlasti prema parlamentu te odgovornost uprave i izvršne vlasti prema društvu za ostvarenje ciljeva. Politička odgovornost se pokreće povredom pravnih ili tehničkih pravila. Temeljni oblik odgovornosti se odnosi na kontrolu od strane predstavničkog tijela koji kroz različite oblike *ex ante* (prethodne) kontrole utječe na upravu kao npr. putem zakona, osnivanjem upravnih organizacija, postavljanje/smjenjivanje dužnosnika koji vode upravne organizacije... osim prethodne kontrole, provodi se i *ex post* (naknadna) nadzor upravnog djelovanja npr. odobravanjem upravnih odluka ili izvještaja o radu upravnih tijela, imenovanje posebnih povjerenika (ombudsman)... Drugi oblik političko-demokratske odgovornosti su oblici odlučivanja građana kroz referendum, zborove građana, odlučivanje građana ovisno o području na kojem se provodi bilo na lokalnoj, regionalnoj ili nacionalnoj razini. Svi građani koji imaju aktivno/pasivno biračko pravo mogu odlučivati. Treći oblik odgovornosti je sudjelovanje građana u rad upravnih organizacija odnosno uključivanja korisnika javnih službi u upravljača tijela ustanova, sudjelovanja u nadzoru nad represivnim službama te sudjelovanje u odborima predstavničkog tijela. Što se tiče metoda vanjskog utjecaja kao oblik sudjelovanja građana ubrajamo interesne grupe, utjecaj javnosti u postupku donošenja

dokumenata, utjecaj medija i javnog mnijenja na upravno odlučivanje... Ova vrsta odgovornosti ima posljedice političke kritike koja može dovesti do razrješenja s političkih pozicija ili promjena odluka u skladu s interesima. Pravna odgovornost znači djelovanje u skladu s pravnim pravilima i procedurama. Pravna odgovornosti djeluje vertikalno (prema nadređenoj instanciji) i horizontalno (prema sudskoj instanciji i prema građanima). Instrumenti ove odgovornosti su različiti a neki od njih su dvostupanjsko odlučivanje, upravni spor protiv odluka uprave, upravni/inspekcijski nadzor, ombudsman, financijska/materijalna odgovornost... Pravna odgovornost ima posljedice promjene upravne odluke, sankcioniranje dužnosnika/slужbenika sve do otpuštanja iz službe. Profesionalna odgovornost utemeljena je na djelovanje u skladu s pravilima struke koja osiguravaju postizanje svrhe te djelatnosti. One reguliraju ponašanje pripadnika određene profesije. Da se netko zanimanje okarakteriziralo kao profesionalno, mora postojati određeni krug znanja koje se stječe u obrazovnim institucijama koje se kroz praksu nadograđuje. Odgovornost je dvostruka, horizontalno prema profesionalnom tijelu koji regulira profesiju te prema višem upravnom tijelu nadležnom za nadzor stručnog rada. Bitno je da se poštivaju pravila i etika struke te postizanje rezultata. Instrumenti nadzora profesionalne odgovornosti sadržava se kroz interne nadzorne mehanizme unutar uprave. Posljedice profesionalne odgovornosti su kazne ili isključivanje iz profesije u slučaju najteže povrede profesionalne etike (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, Lalić Novak, 2021: 68-72).

Sud je kroz praksu u spojenim predmetima Francovich i Bonifaci v Italija ²¹te Brasserie du Pecheur i Factortame²² utvrdio da je potrebno dokazati uzročnu vezu odnosno elemente koji dokazuju da je šteta nastala nepravilnom radnjom, a tužitelj je taj koji mora dokazati da postoji uzročna veza. Međutim, ne postoji jedan „paket“ pravila o uzročnoj vezi, već se ona utvrđuje ovisno o vrsti odgovornosti. Uzročnu vezu, odnosno sastavnice koje se više ili manje preklapaju s obilježjima protupravnosti i konceptom povrede kao pravno priznati gubitak, teško je razviti opći pojam uzročnosti i usporediti njezino uređenje u različitim nacionalnim pravnim sustavima. Postoje dvije razine uzročnosti a to su stvarna uzročnost i pravna. Stvarna uzročnost znači da bi se radnja štetnika kvalificirala kao uzrok štete potrebno je da bez takve radnje šteta ne može nastati, dok je pravna uzročnost pretpostavka odgovornosti. Svaka zemlja članica ima

²¹ C-6/90 i C-9/90, 19.11.1991., Francovich i Bonifaci v Italija

²² C-46/93 i C-48/93, 5.3.1996., Brasserie du Pecheur i Factortame

svoju teoriju koju koristi u svojim pravnim sustavima (Bukovac Puvača, Mihelčić, Marochini Zrinski, 2019: 28)

4.4 Učinkovitost (efektivnost) i djelotvornost (efikasnost)

Učinkovitost i djelotvornost ključne su značajke dobrog upravljanja, pri čemu je javni sektor odgovoran za pronalaženje načina za najbolje korištenje resursa kao npr. ljudski resursi, financijski resursi, materijalni resursi i slično kako bi se u najboljim uvjetima osigurala pokrivenost potreba stanovništva. Učinkovitost i djelotvornost u javnom sektoru zahtijevaju pažljivo ispitivanje niza čimbenika, uključujući nadležnost, organizaciju, preuzimanje odgovornosti, transparentnost vlade, uključenost građana u proces donošenja odluka, učinkovito korištenje javnih sredstava i demokratsko upravljanje. To se temelji na kvaliteti i učinkovitosti državnih službenika te kvaliteti administrativnog rada. Odnos između učinkovitosti i djelotvornosti je povezan jer je djelotvornost nužan uvjet za učinkovitost. Učinkovitost je pokazatelj uloženi javnih sredstava i rezultata koji su ostvareni njihovim trošenjem, dok djelotvornost je mjera ostvarenja zadanih ciljeva odnosno sposobnost postizanja ciljeva u javnome interesu (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, Lalić Novak, 2021: 347). Mjerenje učinkovitosti zahtijeva procjenu troškova (inputa), procjenu rezultata (outputa) ili uspoređujući inpute i outpute. Prema Florini Popa, postoji niz akcija koji mogu obuhvatiti povećanje učinkovitosti u javnome sektoru a to su smanjenje birokracije, proširenje uporabe elektroničkih sredstava za informiranje kako bi odnos uprave i građana bio učinkovitiji, usmjeravanje učinkovitosti javnog sektora prema većem zadovoljavanju javnih potreba, povećanje proračunske i fiskalne transparentnosti i odgovornosti na razini vlade i sl (Popa, 2017: 317).

Sud je u presudi Komisija protiv Irske²³ presudio da Irska nije učinkovito provela direktive Europske unije o gospodarenju otpadom čime se ugrozilo javno zdravlje i okoliš. Ovim slučajem naglašava se važnost osiguravanja učinkovite provedbe zakona Europske unije.

²³ C-215/06, 3.7.2008., Komisija protiv Irske

4.5 Proporcionalnost i supsidijarnost

Načelo proporcionalnosti i supsidijarnosti sadržano je u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji i u protokolu (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.²⁴

Prvo, načelom proporcionalnosti se dopušta donošenje sekundarnog zakonodavstva europskih institucija u odnosu prema nadležnošću zemalja članica, a drugo, proporcionalnošću se štite subjektivna prava te objektivni poredak u cjelini. Prema Bijeloj knjizi, ovo načelo traži da prilikom osmišljavanja političke mjere do njezine interpretacije uz izbor razine na kojoj će se mjera provoditi bilo na europskoj razini, državnoj, lokalnoj ili regionalnoj te izborom instrumenata za ostvarivanje, provedbe rješenja bude proporcionalna ciljevima koji se žele ostvariti (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 141). Ukratko, prije pokretanja ideje potrebno je provjeriti da li je ideja nužna, da li je europska razina najprimjerenija i jesu li odabrane mjere razmjerne ciljevima. Proporcionalnost ima i interpretativnu ulogu zbog tumačenja normi i pravilnog primjenjivanja istih, radi kojeg dolazi do čestog osporavanja pojedinačnih akata radi čega se stranke u postupku često pozivaju na načelo proporcionalnosti te je Sud redovan u primjenjivanju i interpretiranju normi u postupcima. Također, proporcionalnošću se mogu popuniti pravne praznine te prilikom odlučivanja po slobodnoj ocjeni može se ispravno odabrati jedno od eventualnih rješenja (Vezmar Barlek, 2017: 676).

Postupak pred Sudom EU kad su u pitanju načela proporcionalnosti i supsidijarnosti mogu pokrenuti zemlje članice, europske institucije i pojedinci. Od Suda mogu tražiti da akt Europske unije ponište ili proglašene nevaljanim ako je donesen u suprotnošću sa načelima proporcionalnosti i supsidijarnosti. Prema Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, postoji nekoliko tipova postupaka a to su postupak izravne tužbe za poništenje akta, kroz prethodni postupak za ocjenu valjanosti koji je pokrenuo nacionalni sud pred Europskim sudom te u bilo kojem drugom postupku pred Sudom kao pitanje.²⁵

Pojam proporcionalnosti je razvio Sud u raznim slučajevima. U slučaju *Atalanta Amsterdam BV v Produktschap voor Vee en Vlees*, Sud je trebao odrediti vjerodostojnost Uredbe o zajedničkoj organizaciji tržišta svinjskog mesa. U ovome

²⁴ Protokol (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, Službeni list Europske unije, C 202/206, 7.6.2016.

²⁵ Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, C 202/1, 7.6.2016.

slučaju Sud je odredio da svaka zemlja članica odredi institucije koje su ovlaštene unutar nacionalnog pravnog sustava za donošenje mjera za provedbu Uredbe i da odredba Uredbe je u suprotnosti s načelom proporcionalnosti jer ne dopušta procjenjivanje kazne ovisno o neizvršavanju ugovornih obveza ili ozbiljnosti kršenja tih obveza.²⁶

Prilikom odlučivanja po slobodnoj ocjeni, Sud poštuje odabir rješenja koje je najproduktivnije za postizanje cilja od strane donositelja akta. Na primjer, Sud je u slučaju *British American Tobacco* iskazao stav prilikom ocjenjivanja Direktive u vezi zabrane prometa cigaretama. Sud nije zatekao povredu načela proporcionalnosti jer je donositelj akta uživao široku mjeru diskrecije u odabiru mjera kojima je krajnji cilj poboljšanje uvjeta za funkcioniranje na unutarnjem tržištu, osiguranje visoke zaštite zdravlja te sprječavanje ilegalnog tržišta.²⁷

Načelo supsidijarnosti ima cilj osigurati određenu količinu neovisnosti između podređenog tijela i tijela na višoj razini ili između lokalne vlasti i središnje vlasti. Dakle, radi se o podjeli odgovornosti među različitim razinama vlasti, a ta ideja služi kao institucionalni temelj saveznih država. Kada problem mogu adekvatno riješiti države članice same na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, to zabranjuje djelovanje Europske unije. Europska unija može djelovati samo kada zemlje članice nisu u mogućnosti na odgovarajući način provesti ciljeve predložene akcije i ako postoji potencijal za dodatnu vrijednost ako se aktivnost provodi na razini Europske unije. Međutim, postoje tri preduvjeta za intervenciju institucija Europske unije a to su kada područje djelovanja nije unutar isključive nadležnosti Europske unije, kada zemlje članice ne mogu u potrebnoj mjeri ostvariti ciljeve i kada Europska unija zbog širine i učinaka djelovanja može uspješnije djelovati.

Što se tiče granice nadležnosti Europske unije, prema Lisabonskom ugovoru one su podijeljene u tri kategorije:

- isključiva nadležnost – samo Europska unija može donositi i usvojiti obvezujuće akte, no države članice mogu djelovati autonomno samo ako im je za to dano dopuštenje Unije ili da provode akte Unije.

²⁶ C-240/78, 21.6.1979., *Atalanta Amsterdam BV v Produktschap voor Vee en Vlees*

²⁷ C-491/01, 10.2.2002., *The Queen v Secretary of State for Health, ex p British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd*.

- nadležnost koja se dijeli sa zemljama članicama - Unija i države članice mogu u tom području donositi i usvajati pravno obvezujuće akte. Prvo, u onoj mjeri u kojoj Unija ne provodi svoju nadležnost, tada zemlje članice provode svoju nadležnost. Drugo, u onoj mjeri u kojoj je Unija odlučila prekinuti izvršavanje svoje nadležnosti, države članice to preuzimaju.
- komplementarna nadležnost - u kojoj Unija ima ovlasti provoditi mjere koje podupiru, nadziru i nadopunjuju u određenim okolnostima i u skladu s odredbama Ugovora bez umanjivanja ovlasti zemalja članica u tim okolnostima²⁸

Jedan od važnijih predmeta Suda prilikom odlučivanja o načelu supsidijarnosti možemo izdvojiti predmet Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske protiv Vijeća.²⁹ U ovom predmetu Sud je opravdao načelo supsidijarnosti te je naglasio kako je poštivanje načela supsidijarnosti jedan od uvjeta obuhvaćen zahtjevom za obrazloženjem akata Europske unije. Svaki korak usvajanja akta Europske unije mora se pridržavati načela supsidijarnosti te je potrebno da akt sadržava iscrpnu izjavu koja omogućava procjenu poštivanja načela odnosno automatski se obvezuje nacionalnog zakonodavca na poštivanje tog načela.

4.6 Usklađenost (koherentnost)

Načelo usklađenosti je propisana u Ugovoru o Europskoj uniji i u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije koje propisuju obvezu osiguranja tog načela. Sud je u svojim presudama u predmetima Komisije protiv Luksemburga i Njemačke isticao da su zemlje članice dužne surađivati sa europskim institucijama kako bi se osigurala usklađenost.³⁰ Pojam usklađenosti se definira u različitim pristupima, dok neki ističu da načelo usklađenosti kao pojam nije pravne prirode, a drugi tvrde da usklađenost predstavlja jedan od glavnih konstitucionalnih vrijednosti europskog prava (Duić, 2015: 542).

Prema Cremoni, on navodi tri stupnja usklađenosti pri čemu je u prvom stupnju konzistentnost odnosno pravila za izbjegavanje sukoba između konfliktnih normi i

²⁸ Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, C 202/1, 7.6.2016.

²⁹ C-84/94, 12.11.1996., United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the European Union

³⁰ C-266/03, 2.5.2005., Commission v. Luxemburg
C-433/03, 14.5.2005., Commission v. Germany

rješavanje sukoba (Cremona, u Duić, 2015: 549). U praksi to znači da europsko pravo je nadređeno, a kada dođe do sukoba, pravila europskog prava uvijek će imati prednost nad nacionalnim pravom koji su u sukobu. Između ostalog, primarno pravo Europske unije uvijek ima prednost pred sekundarnim pravom. Prvi stupanj je pozitivan stupanj usklađenosti jer ona izbjegava proturječnost među normama koji su propisani i aktima aktera, a u slučaju sukoba ima obvezu rješavanja između proturječnosti normi. U drugom stupnju imamo učinkovito raspodjelu zadataka između učesnika i izbjegavanje dupliciranja i praznina odnosno svaka institucija mora djelovati unutar svojim ovlasti te unutar granica dodijeljene Ugovorima. Ovaj stupanj usklađenosti je negativan jer ona predstavlja obvezu institucija i aktera da se u skladu s ovlastima prilikom ostvarivanja ciljeva ne sukobljavaju, a imaju obvezu izbjegavati sukobe oko nadležnosti i dupliciranja i praznina. Treća razina predstavlja načelo suradnje što znači da su norme, akteri i instrumenti udruženi za pozitivno ostvarivanje ciljeva određene Ugovorom. Ovaj stupanj predstavlja viši stupanj koji im je nadređen jer označava pozitivan odnos između institucija, a da bi se postigao dobar odnos potrebno je eliminirati sukobe oko nadležnosti (Duić, 2015: 549-550).

4.7 Sudjelovanje (participacija)

Od ovog načela se traži da što veći krug zainteresiranih građana bude uključen u sve etape počevši od strukturiranja odluke do njene provedbe kako bi se osiguralo povjerenje u rezultat koji je potrebno postići te povjerenje u institucije javne uprave. Sudjelovanje građana u odlučivanju se osigurava putem institucije predstavničkog tijela lokalne jedinice čije članove biraju građani na izborima i koje odlučuju o svim pitanjima od lokalnog interesa. U mnogim europskim zemljama danas se šire oblici participacije građama kao npr. grupe građana predlažu svoje liste i kandidate za izbor u izvršna i predstavnička tijela te mogućnost opoziva izabranog tijela prije isteka mandata putem referenduma (Koprić, Manojlović, 2013: 10). Europska povelja o lokalnoj samoupravi naglašava ostvarivanje lokalne samouprave putem izabranih lokalnih predstavničkih tijela koja ne smiju biti ograničavajuća prema oblicima neposredne demokracije. Uz Povelju postoji dodatni protokol o pravu na sudjelovanje u lokalnim poslovima kojom se specificiraju načini i mjere koje su zemlje članice dužne poduzeti kako bi se omogućilo ostvarivanje neposredne demokracije.³¹

³¹ „Europska povelja o lokalnoj samoupravi i dodatni protokol uz Povelju“ (2020), Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe.

Svaka zemlja članica ima svoj pravni okvir referendumskih postupaka, dok u Hrvatskoj postoje razni oblici odlučivanja građana kao što su skupštine građana, referendum, opoziv izabranih dužnosnika, građanska inicijativa, mjesni zborovi.

Svaki građanin Europske unije ima pravo sudjelovati na europskim izborima odnosno u izborima za Europski parlament, može se obratiti Europskom parlamentu točnije podnositi peticiju Parlamentu, može se obratiti Ombudsmanu odnosno pučkom pravobranitelju te ima pravo obratiti se na službenom jeziku Europske unije i dobiti odgovor na istome jeziku (Grubiša, 2010: 192). Također, svaki građanin ima pravo sudjelovati u europskom referendumu a to su pitanja o članstvu, o produbljenju suradnje, o usvajanju promjena u arhitekturi temeljnih sporazuma i o pojedinim politikama Unije (Miloš, 2016: 137). Prema Ugovoru o Europskoj uniji, najmanje milijun građana odnosno državljana zemalja članica mogu na svoju inicijativu pozvati Komisiju da podnese odgovarajući prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je potreban pravni akt Europske unije u svrhu provedbe Ugovora.³²

Sud je u presudi *Union de Pequenos Agricultores protiv Vijeća Europske*³³ unije presudio da javnost ima pravo sudjelovati u procesu donošenja odluka te da je sudjelovanje nužno kako bi politika bila učinkovita i legitimna. Također, Sud je naveo da je pravo javnosti na sudjelovanje u donošenju odluka dio općih načela europskog prava i da javnost mora imati pravo na pristup informacijama kako bi mogli izražavati svoje stavove o stvarima koje ih se tiču.

³² Ugovor o Europskoj uniji, Službeni list Europske unije, C 202/1, 7.6.2016, čl. 11 stavak 4

³³ C-50/00 P, 25.7.2002., *Union de Pequenos Agricultores protiv Vijeća Europske unije*

5. Zaključak

Sud Europske unije osnovan je 1952. godine kao Sud Europske zajednice za ugljen i čelik. Od tada se razvio i proširio kako bi postao vrhovno pravosudno tijelo Europske unije, koje se sastoji od dva glavna tijela: Suda pravde i Općeg suda. Sud pravde odgovoran je za tumačenje prava Europske unije i osiguravanje njegove jedinstvene primjene u cijeloj Europskoj uniji, dok Opći sud razmatra slučajeve koje pokrenu pojedinci, pravne osobe i države članice protiv institucija Europske unije.

Jedna od jedinstvenih značajki Suda Europske unije je njegova sposobnost donošenja preliminarnih odluka. To znači da nacionalni sudovi mogu tražiti od Suda smjernice o tumačenju ili valjanosti prava Europske unije, što može imati značajne posljedice za nacionalne pravne sustave i zaštitu temeljnih prava. Ovaj sustav preliminarnih odluka pomogao je u promicanju pravne sigurnosti i dosljednosti diljem Unije, a također je omogućio Sudu da ima značajan utjecaj na razvoj europskog prava.

Sud osigurava dosljednu i pravednu primjenu zakona Europske unije u cijeloj Uniji te štiti prava pojedinaca i poduzeća unutar Europske unije. Njegova je uloga ključna u pravnom sustavu Europske unije koji se temelji na nadmoći europskog prava nad nacionalnim zakonima.

Sudska praksa je odigrala važnu ulogu u razvoju načela i standarda europskog upravnog prostora. Sud je svojim tumačenjima i primjenom prava dao smjernice i jasnoću načela i standarda koji oblikuju europski upravni prostor. Europski upravni prostor karakteriziraju načela vladavine prava, odgovornosti, transparentnosti, otvorenosti, učinkovitosti, djelotvornosti, proporcionalnosti, supsidijarnosti, usklađenosti i sudjelovanja. Sud je omogućio da se upravne odluke donose u javnome interesu, pritom štiteći prava i slobode pojedinaca. Utvrđivanjem načela supsidijarnosti omogućuje se zemljama članicama autonomiju u provedbi europskog prava, otvorenost i transparentnost osigurava pružanje informacija od javnih tijela te mišljenja od strane građana, odgovornošću se osigurava sustav zaštite subjektivnih prava, učinkovitošću i djelotvornošću se osigurava kvalitetno korištenje resursa u interesu građana, proporcionalnost osigurava donošenje sekundarnog zakonodavstva, sudjelovanje omogućuje građanima da participiraju u stvaranju odluka do njene provedbe, te usklađenost kojom se izbjegava sukob oko nadležnosti.

Uloga Suda u tumačenju europskog prava posebno je značajna jer osigurava da se pravo primjenjuje dosljedno i koherentno u cijeloj Europskoj uniji. Kroz ovaj rad možemo zaključiti da su odluke Suda utemeljene na pravu Unije i da je njegova uloga u održavanju vladavine prava i zaštiti prava građana ključna u kontekstu složenog pravnog okvira Unije. Jedan od najznačajnijih doprinosa Suda bila je njegova uloga u osiguravanju ispravnog funkcioniranja institucija EU-a i administrativnih sustava država članica.

Zaključno, Sud Europske unije odigrao je ključnu ulogu u oblikovanju razvoja europskog upravnog prostora. Njegove su presude pomogle osigurati pravilno funkcioniranje institucija EU-a i upravnih sustava država članica, a njegova je sudska praksa uspostavila važna pravna načela koja su utjecala na razvoj upravnog prava u EU-u. Utjecaj Suda vjerojatno će se nastaviti kako se Europska unija nastavlja razvijati kao i administrativni sustav.

Literatura

Knjige i članci:

1. „European principles for Public Administration“, (1999) SIGMA papers No.27, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/european-principles-for-public-administration_5kml60zwd7h-en pristupljeno 1.4.2023.
2. „Europska povelja o lokalnoj samoupravi i dodatni protokol uz Povelju“, (2020), Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-hrv-a6/1680a07d84> pristupljeno 05.04.2023, pristupljeno 5.4.2023.
3. Bukovac Puvača M., Mihelčić G., Marochini Zrinski M. (2019) Uzročna veza kao pretpostavka odgovornosti za štetu u europskim nacionalnim pravnim sustavima, praksi Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 10, 1, str. 25-49.
4. Čapeta Tamara, Rodin Siniša (2018) Osnove prava Europske unije. Zagreb: Narodne novine.
5. Duić Dunja (2015) Koncept koherentnosti u pravu Europske unije, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 65, 3-4, str. 537-553.
6. Đurman Petra (2016) Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 7, 1, str. 342-373.
7. Đurman Petra (2020) Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj, *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*, 70, 2-3, str. 407-444.
8. Grubiša Damir (2010) Lisabonski ugovor i europsko građanstvo, *Politička misao; časopis za politologiju*, 47, 4, str. 185-209.
9. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija (2019), Europska komisija, Bruxelles, 17.7.2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343>, pristupljeno 18.3.2023.
10. Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G. (2021) Upravna znanost- javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb: Pravni fakultet.
11. Koprić I., Musa A., Lalić Novak G. (2012) Europski upravni prostor. Zagreb: Institut za javnu upravu.

12. Koprić I.; Manojlović R. (2013) Participacija građana u lokalnoj samoupravi - nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva. U: Četvrti Skopsko-zagrebački pravni kolokvij: Zbornik radova / Davitkovski, Borče (ur.). Skopje: Pravni fakultet, 2013, str. 9-35.
13. Lauc Zvonimir (2016) Načelo vladavine prava u teoriji i praksi, *Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku*, 32, 3-4, str. 45-67.
14. Lozina D., Klarić M. (2012) „Dobra uprava“ kao upravna doktrina u Europskoj uniji, *Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku*, 28, 2, str. 23-37.
15. Mihaiu M., Opreana A., Critescu M. (2010) Efficiency, effectiveness and performance of the public sector, *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 13(4), str. 132-147.
16. Miloš Matija (2016) Revolucije koje nema: izravno sudjelovanje građana u odlučivanju o „europskim pitanjima“, *Zagrebačka pravna revija*, 5, 2, str. 133-163.
17. Musa Anamarija (2006) Europski upravni prostor; približavanje nacionalnih uprava, *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 6, 1, str. 123-153.
18. Musa Anamarija (2017) Informacije za građane; Transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana. U: Koprić I., Musa A., Giljević T. Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 29-72.
19. Popa Florina (2017) Elements on the Efficiency and Effectiveness of the Public Sector, *Ovidius University Annals, Economic Sciences Series*, 2, str. 313-319.
20. Vasiljević Snježana, Temeljna prava i vladavina prava u EU: Izazovi prije i nakon pridruživanja. Priopćenje na znanstvenom skupu: Pravo i politika EU; stara pitanja, novi odgovori. Zagreb: HAZU, 2020, str. 89-124.
21. Vezmar Barlek Inga (2017) Primjena načela razmjernosti u praksi Suda Europske Unije, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 38, 1., str. 673-685.

Pravni izvori:

22. Council of Europe Convention on Access to Official Documents, CETS No. 205, 18.6.2009.
23. Decision of the European parliament, the Council, the Commission, the Court of justice, the Court of auditors, the European economic and social committee and the Committee of the regions, Službeni list Europske unije, L 168/41, 26.6.2009.
24. Decision of the European Court of Auditors No 6-2019 on the open data policy and the reuse of documents, 16.4.2019.
25. Konsolidirana verzija Poslovnika Suda od 25. rujna 2012., SL L 265, 25.9.2012.
26. Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, Službeni list Europske unije L 124/4, 1.7.2013.
27. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije, C202/389, 7.6.2016.
28. Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, C 202/1, 7.6.2016.
29. Protokol (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, Službeni list Europske unije, C 202/206, 7.6.2016.
30. Statut Suda Europske unije, Službeni list Europske unije, C202/210
31. Ugovor o Europskoj uniji, Službeni list Europske unije, C 202/13, 7.6.2016.
32. Uredba (EU, Euratom) 2016/1192 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o prijenosu na Opći sud nadležnosti za odlučivanje u prvom stupnju o sporovima između Europske unije i njezinih službenika, Službeni list Europske unije, L 200/137, 26.7.2016.
33. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15, 69/22

Sudska praksa:

34. C-240/78, 21.6.1979., Atalanta Amsterdam BV v Produktschap voor Vee en Vlees
35. C-294/83, 23.4.1986., Les Verts v Parliament
36. C-6/90 i C-9/90, 19.11.1991., Francovich i Bonifaci v Italija
37. C-46/93 i C-48/93, 5.3.1996., Brasserie du Pecheur i Factortame

38. C-84/94, 12.11.1996., United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the European Union
39. C-491/01, 10.2.2002., The Queen v Secretary of State for Health, ex p British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd.
40. C-50/00 P, 25.7.2002., Union de Pequenos Agricultores protiv Vijeća Europske unije
41. C-266/03, 2.5.2005., Commission v. Luxemburg
42. C-433/03, 14.05.2005., Commission v. Germany
43. C-215/06, 3.7.2008., Komisija protiv Irske
44. C-64/16, 27.2.2018., Associacao v Tribunal de Contas

Mrežni izvori:

45. Europska unija – Sud Europske unije http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_hr.htm, pristupljeno 9.3.2023.
46. Službena stranica Suda Europske Unije https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/hr/, pristupljeno 14.3.2023.
47. European Parliament; The principle of subsidiarity <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/7/the-principle-of-subsidiarity>, pristupljeno 29.03.2023.
48. Vrhovni sud Republike Hrvatske <https://www.vsrh.hr/sud-europske-unije.aspx>, pristupljeno 9.3.2023.