

# Priprema propisa u Europskoj uniji, transpozicija i implementacija europskog zakonodavstva u nacionalno zakonodavstvo s primjerima iz Hrvatske, Danske i Italije

---

**Gregec, Gabriella**

**Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni**

**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://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:199:918646>

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

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



*Repository / Repozitorij:*

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



Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet  
Studijski centar za javnu upravu i javne financije  
Stručni diplomski studij Javna uprava

Gabriella Gregec

PRIPREMA PROPISA U EUROPSKOJ UNIJI, TRANSPOZICIJA I  
IMPLEMENTACIJA EUROPSKOG ZAKONODAVSTVA U NACIONALNO  
ZAKONODAVSTVO S PRIMJERIMA IZ HRVATSKE, DANSKE I ITALIJE

Diplomski rad

Mentorica: izv. prof. dr. sc. Jasmina Džinić

Zagreb, 2023.

# Sadržaj

1. Uvod .....	1
2. Priprema propisa u Europskoj uniji.....	3
2.1. Sekundarni izvori europskog prava.....	3
2.1.1. Akti koje donose institucije Europske unije .....	3
2.2. Zakonodavni akti.....	4
2.2.1 Uredbe .....	4
2.2.2. Direktive.....	4
2.2.3. Odluke.....	5
2.2.4. Preporuke i mišljenja .....	6
2.2.5. Akti zajedničke vanjske i sigurnosne politike.....	6
2.2.6. Rezolucije, deklaracije i akcijski programi.....	7
2.3. Zakonodavni postupak.....	7
2.3.1. Redovni zakonodavni postupak .....	8
2.3.2. Posebni zakonodavni postupak .....	13
2.4. Nezakonodavni akti .....	15
2.4.1. Priprema i donošenje nezakonodavnih akata.....	16
3. Transpozicija i implementacija propisa Europske unije.....	18
3.1. Transpozicija – prenošenje europskih propisa u zakonodavstvo država članica .....	19
3.2. Problemi u transpoziciji .....	22
3.3. Implementacija europskog zakonodavstva .....	25
4. Danska .....	29
4.1. Utjecaj Europske unije na dansko zakonodavstvo.....	29
4.2. Proces transpozicije i implementacije europskog zakonodavstva u Danskoj .....	30
5. Italija .....	33
5.1. Proces transpozicije i implementacije europskog zakonodavstva u Italiji .....	33
6. Hrvatska .....	37
6.1. Iskustva Hrvatske s transpozicijom i implementacijom.....	37
6.2. Proces transpozicije i implementacije europskog zakonodavstva u Hrvatskoj.....	40
7. Komparativna analiza iskustava Danske, Italije i Hrvatske .....	42
8. ZAKLJUČAK .....	48
9. LITERATURA .....	49

## Sažetak

Najbrojniji izvori pravnih pravila EU su akti institucija EU, koji se donose na temelju ovlasti iz Osnivačkih ugovora. Postoje dvije vrste akata, zakonodavni i nezakonodavni. Zakonodavni su oni akti koje institucije donose u zakonodavnom postupku, redovnom ili posebnom te su ti akti uredbe, direktive i odluke. Od njih razlikujemo nezakonodavne akte koje donosi Europska Komisija na temelju delegirane ovlasti od strane nekog zakonodavnog akta. Transpozicija je proces uključivanja europskih direktiva u nacionalne zakone država. Problemi u transpoziciji, primjerice kašnjenje i neprovođenje, predstavljaju povredu Ugovora s obzirom da su sve države dužne poduzeti odgovarajuće mjere, opće ili pojedinačne, da bi osigurale ispunjavanje obaveza koje proizlaze iz Ugovora. Transpozicija je samo jedna od faza u implementaciji propisa, a nakon koje slijedi primjena, sankcioniranje i praćenje primjene. Pravilna i pravodobna primjena prava EU u okviru implementacije europskih politika nije samo pravno nego i političko pitanje, problemi se odražavaju na reputaciju države, negativno utječu na legitimnost zakonodavstva EU i zaustavljaju europsku integraciju. Transpozicija i implementacija direktiva prikazane su i kroz iskustva tri države članice, Hrvatske, Danske i Italije.

Ključne riječi: Europska integracija, Europska komisija, implementacija, nezakonodavni akti, Osnivački ugovori, transpozicija, zakonodavni akti

## Summary

The most numerous sources of EU legal rules are the acts of the EU institutions, which are adopted on the basis of the authority from the Founding Treaties. There are two types of acts, legislative and non-legislative. Legislative are those acts that institutions pass in the legislative procedure, regular or special, and these acts are regulations, directives and decisions. From them we distinguish non-legislative acts adopted by the European Commission on the basis of delegated authority by a legislative act. Transposition is the process of incorporating European directives into the national laws of the member states. Problems in transposition, for example delay and non-implementation, represent a violation of the Treaties, considering that all states are obliged to take appropriate measures, general or individual, to ensure the fulfillment of the obligations arising from the Treaties. Transposition is only one of the stages in the implementation of regulations, followed by application, sanctioning and monitoring of application. The correct and timely application of EU law within the framework of the implementation of European policies is not only a legal but also a political issue, problems reflect on the reputation of the state, negatively affect the legitimacy of EU legislation and stop European integration. The transposition and implementation of directives are also shown through the experiences of three member states, Croatia, Denmark and Italy.

Keywords: European Commission, European integration, Founding Treaties, implementation, legislative acts, non-legislative acts, transposition

## Izjava o izvornosti

Ja, Gabriella Gregec (ime i prezime studenta/ice) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica diplomskog 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.

Gabriella Gregec, v.r.

(potpis studenta)

## 1. Uvod

Europska unija je pravna, politička i ekonomska organizacija, jedinstvena nadnacionalna zajednica europskih država, nastala njihovom suradnjom i integracijom. Sastoji se od 27 država članica koje su Osnivačkim ugovorima prepustile određene ovlasti institucijama Europske unije, na temelju toga Unija ima vlastite isključive ovlasti kao i podijeljene ovlasti koje dijeli s državama članicama, dok su države članice za sebe zadržale određene ovlasti. Ključni element u izvršavanju nadležnosti Unije su načela dodijeljenih ovlasti, supsidijarnosti i proporcionalnosti. Pravo EU se sastoji od pravnih normi sadržanih u Osnivačkim ugovorima i od normi donesenih na temelju Ugovora, koje zajedno čine pravnu stečevinu EU. Izvorima prava Europske unije se smatraju Osnivački ugovori i ugovori o pristupanju država članica u EU kao primarni izvori prava, dok su opća načela prava, međunarodni sporazumi koji uređuju odnose EU i drugih međunarodnih organizacija ili trećih država, sudska praksa Suda EU i pravni akti institucija Europske unije, sekundarni izvori prava. Najbrojniji izvori pravnih pravila EU su akti institucija EU, koji se donose na temelju ovlasti iz Osnivačkih ugovora. Oni čine prvu kategoriju odnosno prvi stup, pravo Europske zajednice. Postoje dvije vrste akata, zakonodavni i nezakonodavni. Zakonodavni su oni akti koje institucije donose u zakonodavnom postupku, redovnom ili posebnom te su ti akti uredbe, direktive i odluke. Od njih razlikujemo nezakonodavne akte koje donosi Europska Komisija na temelju delegirane ovlasti od strane nekog zakonodavnog akta, oni su važni za redovito funkcioniranje institucija, ujednačenu provedbu zakonodavnih akata, ali ne zadiru u ključna pitanja funkcioniranja Europske unije. Preporuke i mišljenja usmjeravaju djelovanje država članica bez stvaranja pravne obveze. Zakonodavni akti su uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja, takve akte u redovnom zakonodavnom postupku donose Vijeće Europske unije i Europski parlament na prijedlog Komisije. Nezakonodavni akti mogu biti delegirani i provedbeni. Delegirane akte donosi samo Komisija i to temelju ovlaštenja nekog zakonodavnog akta, a radi dopunjavanja ili mijenjanja nekih manje bitnih dijelova zakonodavnog akta. Provedbeni akti su obvezujući akti koji omogućuju Komisiji, da pod nadzorom komitoloških odbora, utvrdi uvjete kojima se osigurava ujednačena primjena zakonodavstva Europske unije. Provedbeni akti donose se u područjima u kojima su potrebni jedinstveni uvjeti

provedbe, primjerice oporezivanje, poljoprivreda, unutarnje tržište, zdravlje i sigurnost hrane. Transpozicija je proces uključivanja EU direktiva u nacionalne zakone država članica Europske unije. Za razliku od uredbi i odluka, direktive nisu izravno primjenjive u cijeloj državi članici, već zahtijevaju da ih se prenese u nacionalno zakonodavstvo. Problemi u transpoziciji, primjerice kašnjenje i neprovođenje, predstavljaju povredu Ugovora s obzirom da su sve države dužne poduzeti odgovarajuće mjere, opće ili pojedinačne, da bi osigurale ispunjavanje obaveza koje proizlaze iz Ugovora ili proistječu iz akcija koje su poduzele institucije Unije i trebaju olakšati ostvarenje zadataka Unije i suzdržati se od mjera koje bi mogle ugroziti postizanje ciljeva Unije. Transpozicija je samo jedna od faza u implementaciji propisa, a nakon koje slijedi primjena, sankcioniranje i praćenje primjene. Pravilna i pravodobna primjena prava Unije u okviru implementacije europskih politika nije samo pravno nego i političko pitanje, problemi se odražavaju na reputaciju države, stvaraju nesigurnost, negativno utječu na legitimnost zakonodavstva EU i zaustavljaju europsku integraciju, ali i ugrožavaju nacionalnu konkurentnost i učinkovitost sustava. Proces i dinamika implementacije pod utjecajem su brojnih faktora na europskom i nacionalnom nivou, od kvalitete direktive, tipa i opsega direktive, radi li se o novouređenom području ili direktiva samo dopunjuje raniju, kao i roka koje direktiva određuje za transpoziciju pa do faktora na nacionalnoj razini, kao što su vrsta pravnog instrumenta potrebnog za transpoziciju, kompleksnost zadatka, broj i kompleksnost aktera u procesu.<sup>1</sup> Cilj ovog rada je prikazati proces donošenja propisa u Europskoj uniji te nastavno na taj proces, proces transpozicije odnosno prenošenje europskog zakonodavstva u nacionalno te njegovu implementaciju jer pravilna i pravodobna primjena prava Unije u okviru implementacije europskih politika nije samo pravno nego i političko pitanje, a problemi se odražavaju na reputaciju države, stvaraju nesigurnost, negativno utječu na legitimnost zakonodavstva EU i zaustavljaju europsku integraciju, ali i ugrožavaju nacionalnu konkurentnost i učinkovitost sustava. Na kraju bit će prikazana analiza tri države članice, Hrvatske, Danske i Italije i njihova iskustva s prenošenjem europskog zakonodavstva i njegovom primjenom. Ove tri države sam odabrala za analizu jer smatram da se njihova iskustva s Europskom unijom i europskim zakonodavstvom uvelike razlikuju. Italija je jedna od zemalja osnivačica, u Uniji je od samog početka, a ima izrazite probleme u provođenju europskih zakona, dok se Danska pridružila EU

---

<sup>1</sup>Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., Europski upravni prostor, Zagreb: Institut za javnu upravu, 2012, str. 117.



tijekom prvog proširenja 1973.godine i smatra se izrazito uzornom članicom iako je istovremeno i jedna od euroskeptičnih zemalja. Hrvatska se Europskoj uniji pridružila zadnja, prije deset godina nakon dugotrajnog procesa pregovora o pristupanju tijekom kojeg je morala napraviti velike prilagodbe u raznim područjima, a danas ima značajnije poteškoće u prijenosu i provedbi europskog zakonodavstva.

## 2. Priprema propisa u Europskoj uniji

Pravni sustav Europske unije utemeljen je na Osnivačkim ugovorima, razlikuje se od pravnih sustava država članica, međunarodnog pravnog poretka, stoga se smatra autonomnim pravnim poretkom odnosno pravni poredak sui generis. Pravo EU se sastoji od pravnih normi sadržanih u Osnivačkim ugovorima i od normi donesenih na temelju Ugovora, koje zajedno čine pravnu stečevinu EU. Izvorima prava Europske unije se smatraju Osnivački ugovori i ugovori o pristupanju država članica u EU kao primarni izvori prava, dok su opća načela prava, međunarodni sporazumi koji uređuju odnose EU i drugih međunarodnih organizacija ili trećih država, sudska praksa Suda EU i pravni akti institucija Europske unije, sekundarni izvori prava.

### 2.1. Sekundarni izvori europskog prava

Sekundarnim pravom smatraju se pravni propisi koji su doneseni temeljem ovlasti sadržanih u člancima osnivačkih ugovora. Takvi pravni propisi obvezno sadrže obrazloženje na kojem se zasnivaju te referencu na prijedlog ili mišljenje koji su u skladu s osnivačkim ugovorima. Obrazloženje sadrži pravnu odredbu koja ovlašćuje institucije na poduzimanje mjere, ali i razloge koji su potaknuli djelovanje. Budući da tijela EU smiju provoditi samo ovlasti koje su im dane Ugovorima obavezno je naznačiti pravnu odredbu. Razlog koji potiče institucije na djelovanje bitno je navesti jer omogućava zainteresiranim stranama i Sudu EU pregled važnih elemenata koji su naveli institucije na djelovanje i uvjete pod kojima su institucije primijenile osnivačke ugovore. Pravni akti EU se međusobno razlikuju prema pravnoj prirodi te pravnom učinku kojeg imaju u nacionalnim pravnim sustavima. Pravo Europske unije se tako sastoji od tri kategorije prava od kojih svaka čini zaseban sustav prava različit od ostalih. Prvu kategoriju čini pravo Europske zajednice kao najopsežnije pravo, drugu čini pravo drugog stupa odnosno

vanjske i sigurnosne politike, dok treću čini pravo trećeg stupa to jest pravosuđe i unutarnji poslovi.<sup>2</sup>

### 2.1.1. Akti koje donose institucije Europske unije

Najbrojniji izvori pravnih pravila EU su akti institucija EU, koji se donose na temelju ovlasti iz Osnivačkih ugovora. Oni čine prvu kategoriju odnosno prvi stup, pravo Europske zajednice. Postoje dvije vrste akata, zakonodavni i nezakonodavni. Zakonodavni su oni akti koje institucije donose u zakonodavnom postupku, redovnom ili posebnom te su ti akti uredbe, direktive i odluke. Od njih razlikujemo nezakonodavne akte koje donosi Europska Komisija na temelju delegirane ovlasti od strane nekog zakonodavnog akta, oni su važni za redovito funkcioniranje institucija, ujednačenu provedbu zakonodavnih akata, ali ne zadiru u ključna pitanja funkcioniranja Europske unije. Preporuke i mišljenja usmjeravaju djelovanje država članica bez stvaranja pravne obveze.<sup>3</sup>

## 2.2. Zakonodavni akti

Zakonodavni akti su uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja, takve akte u redovnom zakonodavnom postupku donose Vijeće Europske unije i Europski parlament na prijedlog Komisije. U nekim slučajevima, zakonodavne akte može donijeti Europski parlament uz sudjelovanje Vijeća ili Vijeće uz sudjelovanje Europskog parlamenta u posebnom zakonodavnom postupku.

### 2.2.1 Uredbe

Uredbe su pravni akti institucija EU koji Uniji omogućuju najviše utjecaja nacionalne pravne sustave. To su propisi opće primjene, obvezujući u cijelosti i izravno primjenjivi, države članice nemaju pravo nepotpuno primjenjivati uredbe odnosno pozvati se na odredbu ili praksu domaćeg prava kako bi izbjegle primjenu uredbe.<sup>4</sup> Uredbe su izravno primjenjive u svim državama članica

---

<sup>2</sup>Turkalj, Kristian, Pravo Europske unije, Hrvatska pravna revija, 8:3(2008), str. 21-22.

<sup>3</sup>Turkalj, op.cit.(bilj.1), str.25.

<sup>4</sup>Borhardt, Klaus-Dieter, The ABC of EU law, Luksemburg, 2017.,str.100.

čim stupe na snagu i ne moraju se prenositi u nacionalno zakonodavstvo.<sup>5</sup> Osiguravaju jedinstvenu primjenu prava Unije, izjednačavanje prava država članica te u potpunosti zamjenjuju nacionalne propise koji nisu u skladu s njihovim materijalnim odredbama.<sup>6</sup>

### 2.2.2. Direktive

Za razliku od uredbi, direktive služe približavanju, a ne ujednačavanju internih prava država članica. Njihova je svrha osigurati potrebnu razinu usklađenosti prava Unije i poštovanje različitih nacionalnih tradicija i struktura pojedine države članice. Direktive su obvezujuće za sve države članice u pogledu cilja koji trebaju postići, ali ostavljaju nacionalnim vlastima izbor oblika i metoda ugrađivanja odredbi direktiva u domaći pravni sustav.<sup>7</sup> Države članice imaju određenu diskreciju pri prenošenju direktiva, tako da mogu uzeti u obzir posebne nacionalne okolnosti. Direktive ne zamjenjuju zakone država članica, one obvezuju na prilagođavanje nacionalnog prava pravu Unije. Transpozicija se mora izvršiti u roku utvrđenom u direktivi. One u pravilu nisu izravno primjenjive, međutim postoje određene situacije kada iznimno mogu imati izravni učinak, a to su situacije kada direktiva nije prenesena na vrijeme u nacionalno zakonodavstvo ili je netočno prenesena, kada su odredbe imperativne te kada odredbe daju prava pojedincima. Čak i ako odredbe ne daju prava pojedincima, a ispunjeni su prvi i drugi uvjet, tijela država članica dužna su uzeti u obzir i neprenesenu direktivu. Ta odredba se temelji na načelima učinkovitosti, sprečavanja povrede ugovora i pravne zaštite. S druge strane, pojedinac se ne smije oslanjati na izravni učinak neprenesene direktive u odnosima s drugim pojedincima. Građanin pojedinac ima pravo tražiti odštetu od države članice, čije pravo nije u skladu s pravom Unije. To je moguće u slučaju direktive koja nije prenesena ili je prenesena na neadekvatan način, kad je svrha direktive dodijeliti prava pojedincima i postoji uzročna veza između kršenja obveze prijenosa direktive i gubitka i štete koju je pretrpjela oštećena strana. Krivnja države članice tada se ne mora dokazati da bi se utvrdila odgovornost.<sup>8</sup> Direktivama se građanima Unije izravno ne dodjeljuju prava niti

---

<sup>5</sup>Office of Official Publications of the European Communities, Fact sheets on the EU, srpanj 2011, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), str.30.

<sup>6</sup>Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., op.cit.(bilj.1.), str. 76.

<sup>7</sup>Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., op.cit.(bilj.1), str.76.

<sup>8</sup>Office of Official Publications of the European Communities, op.cit.(bilj.4), str.30.

nameću obveze, izričito su upućene samo državama članicama. Prava i obveze građana proizlaze iz mjera koje su donijele vlasti država članica za provedbu direktive.<sup>9</sup>

### 2.2.3. Odluke

Odluke su akti koji u cijelosti obvezuju one kojima su upućeni, jednoj ili više država članica, poduzećima ili pojedincima te se ne prenose u nacionalno zakonodavstvo.<sup>10</sup> Ako su u odluci navedeni oni na koje su upućene, obvezuju samo njih i odnose se na situacije specifične za te države članice ili osobe. Pojedinac se može pozivati na prava dodijeljena odlukom upućenoj državi članici samo ako je ta država članica donijela akt o prijenosu. Odluke se mogu izravno primjenjivati na istoj osnovi kao i direktive.<sup>11</sup>

### 2.2.4. Preporuke i mišljenja

Omogućuju institucijama Unije da izraze stajalište državama članicama, au nekim slučajevima i pojedinim građanima, koje nije obvezujuće i ne nameće nikakvu pravnu obvezu primatelju. U preporukama se strana kojoj je upućena poziva, ali se ne stavlja pod bilo kakvu zakonsku obvezuda se ponaša na određeni način. Mišljenja, s druge strane, izdaju institucije Unije kada daju ocjenu određene situacije ili razvoja događaja u Uniji ili pojedinim državama članicama. U nekim slučajevima oni također pripremaju put za naknadne, pravno obvezujuće akte ili su preduvjet za pokretanje postupka pred Sudom EU. Pravi značaj preporuka i mišljenja je politički i moralni. Donoseći pravne akte ove vrste, sastavljači ugovora su predviđali da će s obzirom na autoritet institucija Unije, adresati dobrovoljno poštovati preporuke upućene njima i prikladno reagirati na procjenu institucija Unije o određenoj situaciji. Međutim, preporuke i mišljenja mogu imati neizravan pravni učinak ako su preliminarni za naknadne obvezujuće akte stvarajući tako legitimna očekivanja koja moraju biti ispunjena.<sup>12</sup> Vijeće EU usvaja preporuke i odlučuje na prijedlog Komisije u svim slučajevima kada se Ugovorima predviđa da Vijeće usvaja akte na prijedlog Komisije. Preporuke može usvojiti i Komisija te Europska središnja banka u posebnim

---

<sup>9</sup>Borhardt, Klaus-Dieter, op.cit.(bilj.3.), str.101.

<sup>10</sup>Lalić Novak, G., Proces donošenja propisa u Europskoj uniji. U: Musa, A., Banić, S., Džinić, J., Đurman, P., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, G., Lopižić, I., Zelenika, B., Regulcijski menadžment – Nastavni materijali, Zagreb, Pravni fakultet, 2022., str.7.

<sup>11</sup>Office of Official Publications of the European Communities, op.cit.(bilj.4), str.31

<sup>12</sup>Borhardt, Klaus-Dieter, op.cit.(bilj.3.), str.108.

slučajevima predviđenima u Ugovorima. Preporuke i mišljenja ne daju nikakva prava ili obveze onima kojima su upućeni, ali mogu pružiti smjernice u pogledu tumačenja i sadržaja prava Unije.<sup>13</sup>

### 2.2.5. Akti zajedničke vanjske i sigurnosne politike

Prema Ugovoru iz Lisabona, u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike institucije Europske unije donose opće smjernice, odluke i strateške pravce. Odluke donosi Europsko vijeće ili Vijeće EU, a određuju akcije koje poduzima Unija, stajališta Unije i načine za njihovu provedbu. Odluke nisu zakonodavni akti. Europsko vijeće dogovara načela i opće smjernice, te donosi zajedničke strategije kojima se predviđaju ciljevi, trajanje i sredstva kojima raspolažu Unija i države članice za ostvarivanje važnih zajedničkih interesa u području vanjske politike ili sigurnosti.<sup>14</sup>

### 2.2.6. Rezolucije, deklaracije i akcijski programi

Uz pravne akte predviđene ugovorima, institucijama Unije na raspolaganju su i različiti drugi oblici djelovanja za formiranje i oblikovanje pravnog poretka EU. Najvažniji od njih su rezolucije, deklaracije i akcijski programi. Rezolucije mogu donositi Parlament, Europsko vijeće i Vijeće EU. Rezolucije koje se odnose na unutarnje djelovanje EU-a bave seosnovnim pitanjima u vezi s političkom unijom, regionalnom politikom, energetsom politikom te ekonomskom i monetarnom unijom. Kao manifestacije zajedničke političke volje, rezolucije znatno olakšavaju postizanje konsenzusa u Vijeću, uz to jamče barem minimalni stupanj korelacije između hijerarhija odlučivanja u Uniji i državama članicama. Postoje različite vrste deklaracija, deklaracija koja se odnosi na daljnji razvoj Unije, deklaracija o demokraciji i deklaracija o temeljnim pravima i slobodama, koja je slična rezoluciji. Deklaracije ove vrste uglavnom se koriste za dopiranje do široke publike ili određene skupine adresata. Druga vrsta deklaracije izdaje se u procesu donošenja odluka Vijeća i iznosi stajališta svih ili pojedinih članova Vijeća u vezi s tumačenjem odluka Vijeća. Deklaracije o tumačenju ove vrste standardna su praksa u Vijeću i bitno su sredstvo za postizanje kompromisa. Akcijske programe sastavljaju Vijeće i

---

<sup>13</sup>Office of Official Publications of the European Communities, op.cit.(bilj.4), str.31.

<sup>14</sup>Koprić,I., Musa, A., Lalić Novak, G., op.cit.(bilj.1), str.77.

Europska komisija na vlastitu inicijativu ili na poticaj Europskog vijeća i služe za provedbu zakonodavnih programa i općih ciljeva utvrđenih u ugovorima. Bijele knjige i Zelene knjige također su od velike važnosti za Uniju. Bijele knjige objavljuje Komisija i sadrže konkretne prijedloge mjera Unije u određenom području politike. Ako Vijeće pozitivno prihvati Bijelu knjigu, ona može predstavljati osnovu za akcijski program Unije. Zelene knjige imaju za cilj potaknuti raspravu o određenim temama na razini Unije i stvoriti osnovu za javne konzultacije i raspravu o temama kojima se Zelena knjiga bavi. Oni mogu dovesti do razvoja zakonodavstva koji se zatim ocrta u bijelim knjigama.<sup>15</sup>

### 2.3. Zakonodavni postupak

Ugovorom iz Lisabona reorganiziran je i restrukturiran zakonodavni postupak u EU. Možemo razlikovati redovni zakonodavni postupak za donošenje zakonodavnih akata koji odgovara ranijem postupku suodlučivanja i primjenjuje se kao opće pravilo za donošenje zakona na razini Europske unije i poseban zakonodavni postupak u kojem zakonodavne akte donosi Parlament uz sudjelovanje Vijeća, odnosno Vijeće uz sudjelovanje Parlamenta. Određeni pravni akti moraju proći proceduru davanja suglasnosti u Parlamentu prije stupanja na snagu.

#### 2.3.1. Redovni zakonodavni postupak

Postupak načelno pokreće Komisija koja sastavlja prijedlog mjera Unije koje treba poduzeti poznato kao pravo inicijative.<sup>16</sup> Komisija u skladu s načelima supsidijarnosti i razmjernosti, mora prije sastavljanja prijedloga poznavati situaciju i probleme koji traže rješavanje na razini Unije i razmotriti da li je donošenje akta na europskoj razini najbolji način rješavanja određenog problema. Kada Komisija odluči da je potrebno donijeti propis u nekom području na europskoj razini, pokreće postupak razmatranja nacrtu akta u skladu s programom pametne regulacije. Ako se predviđa da će propis imati značajne učinke, Komisija provodi procjenu učinka prije donošenja prijedloga propisa, a kako bi detaljnije analiziralo pitanje koje se namjerava riješiti, utvrdilo je li potrebno djelovanje na razini EU i naveli mogući učinci različitih rješenja na gospodarstvo, društvo i okoliš. U izvještaju o procjeni učinka potrebno je navesti ekološke,

---

<sup>15</sup>Borhardt, Klaus-Dieter, op.cit.(bilj.3.), str.110.

<sup>16</sup>Borhardt, Klaus-Dieter, op.cit.(bilj.3.), str.113.

socijalne i gospodarske učinke.<sup>17</sup>U pripremi prijedloga akata, u skladu s programom pametne regulacije i Osnivačkim ugovorima, Komisija obavlja i šira savjetovanja sa zainteresiranim akterima kako bi osigurala koherentno i transparentno djelovanje Unije te kako bi održala transparentan i redovit dijalog sa zainteresiranim akterima. Komisija svake godine objavljuje svoj godišnji plan rada za sljedeću godinu, koji definira kako će plan u praksi ostvariti političke prioritete koje postavlja njezin predsjednik. Godišnji plan zakonodavstva, koji sadrži popis zakonskih prijedloga s rokovima, priprema Komisija na temelju opsežnih konzultacija s dionicima i predsjednicima saborskih stalnih odbora. Zakonodavni program odobrava Parlament, koji je ključno tijelo u odlučivanju kojim će se propisima dati prioritet u sljedećoj godini. Kao dio Programa za prikladnost i učinkovitost propisa (REFIT), Komisija pregledava postojeće zakonodavstvo s ciljem pojednostavljenja propisa, uklanjanja nepotrebnih opterećenja i prilagođavanja postojećeg zakonodavstva bez ugrožavanja ciljeva politike. Svake godine Komisija objavljuje pojednostavljeni pregled rezultata, zajedno s REFIT-om i to se uzima u obzir pri izradi godišnjeg plana rada Komisije.<sup>18</sup> Prijedlog priprema odjel Komisije zadužen za pojedino područje, odjel često u ovoj fazi konzultira i nacionalne stručnjake. To ponekad ima oblik vijećanja u posebno sazivanim odborima, a stručnjacima mogu postavljati pitanja relevantni odjeli Komisije. Međutim, Komisija nije obvezna prihvatiti savjete nacionalnih stručnjaka prilikom sastavljanja svojih prijedloga. Nacrt koji su izradili odbori Komisije, u kojem se do posljednjeg detalja utvrđuje sadržaj i oblik mjere ide pred Komisiju u cjelini kada je za njegovo usvajanje dovoljna obična većina. Sada je to naziva prijedlog Komisije i šalje se istovremeno Vijeću i Parlamentu i gdje je potrebno savjetovanje, Gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija s detaljnim objašnjenjima.<sup>19</sup> U obrazloženju koje se prilaže uz prijedlog propisa Komisija mora objasniti odabir pravne osnove i vrste pravnog akta, te opravdanost predloženih mjera u kontekstu načela supsidijarnosti i proporcionalnosti ispojitosti s temeljnim pravima. Kako bi se savjetovala s javnošću i dionicima te dobila povratne informacije o prijedlogu propisa Komisija prije donošenja prijedloga provodi javna savjetovanja na otvoren i transparentan način. O rezultatima javnih savjetovanja i savjetovanja s dionicima Komisija obavještava Parlament i Vijeće bez odlaganja, a ti se rezultati moraju i javno objaviti, Komisija navodi i rezultate procjene učinka i ex-post evaluacije postojećeg zakonodavstva koje je

---

<sup>17</sup>Lalić Novak, G., op.cit.(bilj.9.), str.10.

<sup>18</sup>Lalić Novak, G., op.cit.(bilj.9.), str.10.

<sup>19</sup>Borhardt, Klaus-Dieter, op.cit.(bilj.3.), str.113.

provela.<sup>20</sup>Nakon provedenih konzultacija, nadležna služba Komisije finalizira nacrt prijedloga akta i upućuje ga drugim relevantnim Općim upravama. Nacrt prijedloga o kojem su se usuglasile Opće uprave, Glavni tajnik stavlja na dnevni red sljedeće sjednice Komisije. Nakon rasprave, povjerenici će glasati o prijedlogu akta, a ako većina povjerenika podrži prijedlog on će biti usvojen te se smatra da ga je usvojila cijela Komisija kao kolegij. U određenim slučajevima pravo inicijative Komisija dijeli s Visokim predstavnikom Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, kada se odluka odnosi na provedbu klauzule solidarnosti ili na gospodarske sankcije prema jednoj ili više trećih zemalja. U pogledu mjera koje se odnose na pravosudnu i policijsku suradnju u kaznenim stvarima, osim Komisije, pravo zakonodavne inicijative ima i četvrtina od ukupnog broja država članica. Europsko vijeće, Vijeće i Parlament mogu zatražiti Komisiju da pripremi studije i prijedloge o pitanjima za koje smatraju da ih je radi provedbe Ugovora, potrebno urediti aktom Unije.<sup>21</sup>Slijedi prvo čitanje u Parlamentu i Vijeću, Predsjednik Parlamenta prosljeđuje prijedlog parlamentarnom koordinacijskom odboru na daljnje razmatranje. O ishodu vijećanja odbora raspravlja se na plenarnoj sjednici Parlamenta, a iznosi se u mišljenju kojim se može prihvatiti ili odbiti prijedlog ili predložiti amandmani. Parlament zatim šalje svoje stajalište Vijeću. Ako prihvati stajalište Parlamenta, akt se donosi u tekstu koji odgovara stajalištu Parlamenta, ovo označava kraj zakonodavnog procesa. U praksi je zapravo postalo pravilo da se zakonodavni postupak završi u prvom čitanju. U tu svrhu korišten je takozvani neslužbeni trijalog u kojem predstavnici Parlamenta, Vijeća i Komisije zajednički pronalaze obostrano prihvatljiv kompromis u ovoj ranoj fazi zakonodavnog procesa. Ako Vijeće ne odobri stajalište Parlamenta, ono svoje stajalište donosi u prvom čitanju i dostavlja ga Parlamentu. Vijeće u cijelosti obavještava Parlament o razlozima koji su ga doveli do donošenja svog stajališta. Komisija o svom stajalištu u potpunosti obavještava Parlament. Zatim slijedi drugo čitanje u Parlamentu i Vijeću gdje Parlament ima tri mjeseca od priopćavanja stajališta Vijeća da donese svoju odluku, a on može odobriti odluku Vijeća ili ne donijeti odluku, tada se akt smatra usvojenim u tekstu koji odgovara stajalištu Vijeća. Može i odbiti, većinom svojih članova, stav Vijeća te se tada smatra da predloženi akt nije usvojen i zakonodavni postupak završava. Parlament još može unijeti većinom glasova svojih članova, izmjene i dopune stajališta Vijeća te tako izmijenjeni tekst zatim prosljeđuje Vijeću i Komisiji koja daje mišljenje o tim

---

<sup>20</sup>Lalić Novak, G., op.cit.(bilj.9.), str.11.

<sup>21</sup>Lalić Novak, G., op.cit.(bilj.9.), str.11.



izmjenama. Vijeće raspravlja o izmijenjenom stajalištu i ima tri mjeseca od dana primitka amandmana Parlamenta da učini sljedeće, odobri sve amandmane Parlamenta, smatra se da je predmetni akt donesen. Kvalificirana većina dovoljna je ako se Komisija slaže s amandmanima, ako ne Vijeće može odobriti izmjene i dopune Parlamenta samo jednoglasno. Može odlučiti ne odobriti sve amandmane Parlamenta ili ne postigne potrebnu većinu, to rezultira postupkom mirenja. Postupak mirenja pokreće predsjednik Vijeća u dogovoru s predsjednikom Parlamenta. U središtu je Odbor za mirenje koji se trenutno sastoji od 27 predstavnika iz Vijeća i Parlamenta. Odbor za mirenje ima zadatak postići dogovor o zajedničkom tekstu kvalificiranom većinom u roku od šest tjedana od sazivanja na temelju stajališta Parlamenta i Vijeća u drugom čitanju. Riječ je o kompromisnom rješenju između dva različita stajališta Parlamenta i Vijeća. U tu svrhu mogu se koristiti nove stavke koje olakšavaju proces kompromisa, pod uvjetom da se uklapaju u opći rezultat drugog čitanja. Međutim, nije moguće koristiti amandmane koji nisu postigli potrebnu većinu u drugom čitanju. Komisija sudjeluje u radu Odbora za mirenje i poduzima sve potrebne inicijative u cilju usklađivanja stajališta Parlamenta i Vijeća. Ako u roku od šest tjedana od sazivanja Odbor za mirenje ne odobri zajednički tekst, smatra se da predloženi akt nije usvojen. Do trećeg čitanja u Parlamentu i Vijeću dolazi ako unutar razdoblja od šest tjedana Odbor za mirenje odobri zajednički tekst, Parlament djelujući većinom glasova, i Vijeće, kvalificiranom većinom, a svaki imaju rok od šest tjedana od tog odobrenja u kojem će predmetni akt donijeti u skladu sa zajedničkim tekstom. Ukoliko to ne učine, smatra se da predloženi akt nije usvojen i zakonodavni postupak se završava. Konačni tekst potpisuju predsjednici Parlamenta i Vijeća, a zatim se objavljuje u Službenom listu Europske unije ili ako je upućeno određenoj skupini, obavještavaju se oni kojima je upućena. Postupak suodlučivanja predstavlja i izazov i priliku za Parlament. Da bi postupak uspješno funkcionirao, mora postojati dogovor u Odboru za mirenje. Međutim, procedura radikalno mijenja i odnos između Parlamenta i Vijeća. Dvije su institucije sada ravnopravne u zakonodavnom procesu, a na Parlamentu i Vijeću je da pokažu svoju sposobnost za postizanje kompromisa i usmjere svoju energiju u Odboru za mirenje prema postizanju dogovora.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>Borchardt, Klaus-Dieter, op.cit.(bilj.3.), str.113-115.

### 2.3.1.1. Građanska inicijativa

Osnivački ugovori predviđaju mogućnost građanske inicijative kada najmanje milijun europskih građana koji su državljani najmanje četvrtine od ukupnog broja država članica mogu svojom inicijativom pozvati Europsku komisiju da u okviru svojih ovlasti podnese odgovarajući prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je potreban pravni akt Unije u svrhu provedbe Ugovora. Građansku inicijativu može osnovati najmanje sedam punoljetnih građana EU koji žive u najmanje sedam različitih država članica, uz uvjet da nisu zastupnici u Europskom parlamentu. Inicijativa se zatim registrira pod uvjetom da se bavi pitanjem za koje je Komisija ovlaštena predložiti propis na razini EU, nije uznemirujuća ni uvredljiva te je u skladu s vrijednostima EU i s pravima iz Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Nakon toga je potrebno prikupiti potpise najmanje sedam milijuna građana EU, od čega je za sedam država određeno da je potrebno prikupiti najmanji potrebni broj potpisa. Potpisi se prikupljaju 12 mjeseci, a po završetku prikupljanja potrebno ih je poslati na provjeru nadležnim tijelima u svakoj državi članici za njezine državljane. Inicijativa se zatim u roku od tri mjeseca od dana primitka zadnje potvrde od nadležnih tijela podnosi Komisiji. Kako bi se ispitala inicijativa u roku od mjesec dana od podnošenja, Komisija organizira sastanak s predlagateljima, zatim će u roku od tri mjeseca, organizatori predstaviti inicijativu na javnom saslušanju u Parlamentu. Komisija će u roku od šest mjeseci odlučiti hoće li poduzeti neku mjeru kao odgovor na inicijativu, a svoju odluku mora obrazložiti. Komisija objavljuje komunikaciju u kojoj navodi mjere koje će poduzeti te sva obrazloženja i rokove za provedbu tih mjera. Ako odluči da je primjereno donijeti propis kao odgovor na inicijativu, početak će s pripremom prijedloga koji ide u zakonodavni postupak.<sup>23</sup>

### 2.3.1.2. Infringement procedure – prekršajni postupak

Konkretna primjena prava Europske unije ključna je za postizanje ciljeva utvrđenih u Ugovorima i povećanja vjerodostojnosti institucija među građanima. U tom pogledu, države članice imaju odgovornost za prijenos direktive u utvrđenim rokovima i što preciznije, kao i za ispravnu primjenu i provedbu prava Unije u cjelini. Komisija utvrđuje moguće povrede prava Unije na

---

<sup>23</sup>Lalić Novak, G., op.cit.(bilj.9.), str.8.

temelju vlastitih istraga ili nakon pritužbi građana, poduzeća ili drugih dionika. Ako Komisija utvrdi mogući neispunjenje obveza, ona će pokrenuti dijalog s državom članicom, koja će riješiti problem što je moguće brže i učinkovitije u skladu s pravom Unije. Ako pokušaji rješavanja problema ne uspiju, Komisija može pokrenuti prekršajni postupak zbog neispunjenja obveza. U praksi su identificirane tri vrste kršenja prava Unije koje pokreću Komisiju da pokrene postupak za povredu, a to su izostavljanje obavijesti o nacionalnim normativnim aktima koji prenose i provode direktive, pri čemu su države članice obvezne obavijestiti o prijenosu i o provedbenim propisima, neusklađenost nacionalnog zakonodavstva sa zahtjevima europskih normi, pri čemu su države članice te koje moraju osigurati punu usklađenost nacionalnog zakonodavstva sa zahtjevima Unije i neodgovarajuća primjena normativnih akata Unije. Postoji nekoliko načina utvrđivanja kršenja prava Unije od strane država članica koje mogu dovesti do pokretanja prekršajnog postupka. Prvenstveno postoji automatska obavijest o propustima nacionalnog zakonodavstva s prijenosom. Drugi način je žalba koju Komisiji podnose bilo koja fizička ili pravna osoba koja za predmet ima bilo koju mjeru, zakonodavnu, regulatornu ili administrativnu ili praksu države članice koja se smatra nekompatibilnom s normama Unije. Radi lakše obrade pritužbi, počevši od prosinca 2014.godine, Komisija će podnositeljima zahtjeva dostaviti standardni obrazac objavljen u Službenom listu Europske unije ili na web stranici Komisije.<sup>24</sup> Formalni postupak započinje ako dotična država članica ne priopći mjere kojima se u potpunosti prenose odredbe direktiva ili ne ispravi sumnju na kršenje zakona Unije, tada Komisija može pokrenuti službeni postupak za utvrđivanje povrede. Postupak slijedi nekoliko koraka navedenih u Ugovorima, a svaki završava službenom odlukom. Komisija dotičnoj zemlji šalje službenu opomenu u kojoj traži dodatne informacije, a ona mora poslati detaljan odgovor u određenom roku, koji je obično dva mjeseca. Ako Komisija zaključi da država ne ispunjava svoje obveze prema pravu Unije, može poslati obrazloženo mišljenje i službeni zahtjev za usklađivanje s pravom Unije u kojem objašnjava zašto Komisija smatra da zemlja krši zakone Unije. Također zahtijeva da zemlja obavijesti Komisiju o poduzetim mjerama u određenom roku, koji je također dva mjeseca. Ako se zemlja i dalje ne pridržava zakona EU, Komisija može odlučiti iznijeti predmet Sudu pravde. Većina slučajeva se riješi prije nego što se upućuju na Sud pravde. Ako

---

<sup>24</sup>Adina Apostolache, Mihaela, The Infringement procedure and its implications in practice, Journal of Law and Administrative science, 7:1(2017), str.22-24.

država članica ne uspije na vrijeme priopćiti mjere kojima se provode odredbe direktive, Komisija može od suda zatražiti izricanje kazni. Ako sud utvrdi da je država prekršila zakon EU-a, nacionalna tijela moraju poduzeti korake kako bi postupila u skladu s presudom suda. Ako unatoč presudi suda, država članica i dalje ne popravi situaciju, Komisija je može uputiti natrag sudu. Kada državu članicu po drugi put upućuje sudu, Komisija predlaže da sud odredi novčane kazne, koje mogu biti paušalne i/ili dnevne isplate. Ove kazne se izračunavaju uzimajući u obzir važnost prekršenih pravila i utjecaj povrede na opće i posebne interese, razdoblje u kojem se pravo EU nije primjenjivalo i sposobnost države za plaćanje kazne. Komisija predlaže iznos na temelju tih faktora, ali sud odlučuje o konačnom iznosu koji država treba platiti. Metoda izračuna kao i sva načela u vezi s financijskim sankcijama navedeni su u priopćenju Komisije. Komisija donosi Godišnje izvješće o praćenju primjene prava Europske Unije, također objavljuje i godišnje izvješće s pregledom ključnih aspekata primjene prava Unije i predstavljanjem slučajeva kršenja prava Unije po području politike i posebno za svaku državu članicu.<sup>25</sup>

### 2.3.2. Posebni zakonodavni postupak

Posebni zakonodavni postupci u kojima sudjeluje Europski parlament uključuju, u skladu s Ugovorom iz Lisabona, postupak davanja suglasnosti i postupak savjetovanja. Postupak davanja suglasnosti uveden je Jedinstvenim europskim aktom i zahtijeva od Vijeća da zatraži suglasnost Parlamenta pri donošenju određenih odluka. Ovisno o području, odluku može predložiti Komisija, Parlament, država članica ili Europsko vijeće. Parlament može prihvatiti ili odbiti prijedlog, ali ga ne može izmijeniti. Parlament tako dobiva mogućnost blokiranja zakonodavnog postupka, ako Parlament odbije prijedlog Vijeće ga ne može usvojiti. Suglasnost Parlamenta tražila se u ograničenom broju slučajeva, ali nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona postupak davanja suglasnosti proširen je na druga važna područja, primjerice u politici suzbijanja diskriminacije ili primjena sankcija na članicu Unije u slučaju ozbiljnog i trajnog kršenja temeljnih načela EU. Postupak savjetovanja jedini je postupak sudjelovanja Europskog parlamenta u zakonodavnom postupku predviđen Rimskim ugovorima. U tom postupku Vijeće je obvezno nakon što mu Komisija dostavi prijedlog akta na odlučivanje, zatražiti mišljenje

---

<sup>25</sup>Europska Komisija, [www.commission.europa.eu](http://www.commission.europa.eu)

Parlamenta, ali ga to mišljenje ne obvezuje. Prema praksi Suda EU obveza savjetovanja s Parlamentom ne podrazumijeva samo zahtjev za njegovim mišljenjem, već i to da se čeka da Parlament dostavi svoje mišljenje i da ga se prouči. Vijeće, bez obzira na mišljenje Parlamenta, može donijeti odluku, usvojiti ili odbiti prijedlog Komisije, jednoglasno ili kvalificiranom većinom, ovisno o sadržaju i vrsti odluke. U slučaju da ima drugačiji stav o prijedlogu u odnosu na Vijeće, Parlament se jedino može nadati da će Komisija uslijed toga izmijeniti prijedlog ili da će Vijeće jednoglasno usvojiti njegovo mišljenje. Komisija može sve do usvajanja odluke izmijeniti prijedlog akta o kojem odlučuje Vijeće, a prema općem pravilu koje vrijedi u svim zakonodavnim postupcima, Vijeće mora donijeti jednoglasnu odluku uvijek kada odstupa od prijedloga Komisije. Taj postupak ne daje Parlamentu značajniju moć, osim ako uvjeri Komisiju da prihvati njegovo mišljenje i izmijeni prijedlog podnesen Vijeću. Postupak nakon usvajanja zakonodavnog akta europskog prava ne završava donošenjem zakonodavnog akta u Vijeću i Parlamentu. Razlikuju se dva slučaja, donošenje dodatnih propisa na europskoj razini da bi se zakonodavni akt mogao izvršiti. Najčešće se radi o aktima za implementaciju, obično putem uredbi Komisije u postupku komitologije. Može se raditi i o potrebi da se načela i osnovna regulacija neke javne politike izražene kroz okvirnu direktivu konkretno razrade dodatnim propisima te u slučajevima regulacije unutarnjeg tržišta može se raditi potrebi utvrđivanja standarda za određene provode u okviru europskih tijela za standardizaciju, kao što je Europski odbor za standardizaciju (CEN). U drugim slučajevima, ako se ne radi o uredbama koje imaju izravan učinak u državama članicama, potrebno je transponirati zakonodavstvo u pravilu direktivu, u nacionalni pravni sustav, donošenjem odgovarajućih propisa. Proces transpozicije, kao dio procesa implementacije, u rukama je država članica.<sup>26</sup>

## 2.4. Nezakonodavni akti

Nezakonodavni akti mogu biti delegirani i provedbeni. Delegirane akte donosi samo Komisija i to temelju ovlaštenja nekog zakonodavnog akta, a radi dopunjavanja ili mijenjanja nekih manje bitnih dijelova zakonodavnog akta. Zakonodavnim aktima utvrđuju se uvjeti za delegiranje ovlasti, Parlament ili Vijeće mogu odlučiti o opozivu delegiranja, a takav akt može stupiti na snagu samo ako Parlament ili Vijeće na njega ne ulože nikakav prigovor u razdoblju određenom

---

<sup>26</sup>Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., op.cit.(bilj.1), str.78-80.

zakonodavnim aktom. Delegirani akti donose se u formi delegiranih uredbi, direktiva ili odluka. Delegirani akti su obvezujući akti kojima Komisija dopunjuje ili mijenja dijelove zakonodavnih akata, a stupaju na snagu ako Parlament i Vijeće nemaju primjedbi na prijedlog Komisije.<sup>27</sup> Delegirani akti mogu imati samo opću primjenu, ne mogu se baviti pojedinačnim situacijama. Komisija se savjetuje sa stručnjacima iz država članica prije donošenja delegiranih akata. Delegirani akti obično se koriste kada se zakonodavni akti, uključujući njihove priloge moraju redovito prilagođavati kako bi se uzeo u obzir tehnički i znanstveni napredak.<sup>28</sup> Zakonodavni akt mora izričito definirati ciljeve, sadržaj, opseg i trajanje delegacije ovlasti. Premda zakonodavstvo Unije u pravilu provode države članice, iznimno se može predvidjeti kada za to postoje opravdani razlozi da će provedbene akte donositi Komisija ili Vijeće i to u obliku provedbenih uredbi, direktiva ili odluka.<sup>29</sup> Provedbeni akti su obvezujući akti koji omogućuju Komisiji, da pod nadzorom komitoloških odbora, utvrdi uvjete kojima se osigurava ujednačena primjena zakonodavstva Europske unije. Provedbeni akti donose se u područjima u kojima su potrebni jedinstveni uvjeti provedbe, primjerice oporezivanje, poljoprivreda, unutarnje tržište, zdravlje i sigurnost hrane. Nezakonodavne akte potpisuje predsjednik institucije koja ih je donijela.<sup>30</sup> Ovi akti imaju za cilj stvoriti jedinstvene uvjete za provedbu predmetnog zakonodavnog akta, ako i kada je to potrebno. Provedbeni akti su nezakonodavni akti i mogu imati pojedinačnu ili opću primjenu. Često su administrativne ili tehničke prirode i mogu imati različite oblike, kao što su pojedinačne odluke o financiranju, odluke o odobrenju za stavljanje određenih proizvoda na tržište ili modeli za potvrde koje zahtijeva pravo Europske unije. Parlament i Vijeće obavještavaju se tijekom pripreme provedbenih akata i imaju pravo nadzora, ali ne mogu blokirati donošenje provedbenih akata.<sup>31</sup>

#### 2.4.1. Priprema i donošenje nezakonodavnih akata

Što se tiče pripreme delegiranih akata, Komisija također mora prije donošenja akta prikupiti sve

---

<sup>27</sup>Lalić Novak, G., op.cit.(bilj.9.), str.7.

<sup>28</sup>Europska unija, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

<sup>29</sup>Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., op.cit.(bilj.5), str.75.

<sup>30</sup>Lalić Novak, G., op.cit.(bilj.9.), str.6.

<sup>31</sup>Europska unija, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

potrebno stručno znanje, među ostalim i savjetovanjem sa stručnjacima iz država članica i javnim savjetovanjem. Kao dio programa pametne regulacije, građani i drugi dionici mogu dostaviti povratne informacije o nacrtu delegiranog akta u razdoblju od četiri tjedna. Kako bi se osigurao ravnopravan pristup svim informacijama, Parlament i Vijeće primaju sve dokumente istodobno kada i stručnjaci iz država članica. Stručnjacima iz Parlamenta i Vijeća mora se osigurati pristup sastancima stručnih skupina iz Komisije na koje su pozvani stručnjaci iz država članica i koji se odnose na pripremu delegiranih akata. Također, Parlament i Vijeće mogu pozvati Komisiju na sastanke s ciljem daljnje razmjene mišljenja o pripremi delegiranih akata. Nakon što Komisija donese akt, Parlament i Vijeće obično imaju rok od dva mjeseca da iznesu sve prigovore. Ako to ne učine, delegirani akt stupa na snagu. Doneseni akti sadržavaju obrazloženje u kojem su sažete primljene povratne informacije te način na koji su se obradile. Prilikom donošenja nekih provedbenih akata Komisija se mora savjetovati s odborima koji čine predstavnici država članica, a to se naziva postupak komitologije. Komitologija se primjenjuje kada se zakonodavnim aktom utvrdi potreba za jednakim uvjetima provedbe te se zahtijeva nadzor država članica nad donošenjem provedbenih akata Komisije. Provodi se kao postupak ispitivanja ili savjetodavni postupak, a ovisno o postupku mišljenja odbora mogu biti više ili manje obvezujuća za Komisiju. Komitološke odbore osniva Vijeće i Parlament ili samo Vijeće, a uključuju po jednog predstavnika iz svake države članice te im predsjedava dužnosnik Komisije. Postupak ispitivanja upotrebljava se osobito za donošenje provedbenih akata općenitog područja primjene te ostalih provedenih akata koji se odnose na programe sa značajnim posljedicama, primjerice zajednička poljoprivredna i zajednička politika ribarstva, okoliš, sigurnost ili zaštita zdravlja i sigurnosti ljudi, životinja ili biljaka, zajednička trgovinska politika te oporezivanje. Pravila su sljedeća, ako kvalificirana većina (55% država članica koje predstavljaju najmanje 65% ukupnog stanovništva EU) glasa za predloženi provedbeni akt, Komisija ga mora donijeti, ako kvalificirana većina glasa protiv predloženog akta, Komisija ga ne smije donijeti, ako nema kvalificirane većine za ili protiv predloženog akta, Komisija ga može donijeti ili podnijeti novu izmijenjenu verziju. Savjetodavni postupak uglavnom se upotrebljava za sve ostale provedbene akte koji nisu obuhvaćeni postupkom ispitivanja. odbor daje svoje mišljenje prema potrebi i glasovanjem, i to običnom većinom glasova članova. Komisija samostalno odlučuje hoće li donijeti predloženi akt ili ne, ali prije odluke mora u najvećoj mogućoj mjeri uzeti u obzir mišljenje odbora. Uz to, kada je pri izradi prvog nacrtu provedbenih akata potrebno šire stručno

znanje, Komisija može koristiti stručne skupine, savjetovati se s ciljanim dionicima i provesti javna savjetovanja. Parlament i Vijeće imaju pravo nadzora nad donošenjem provedbenih akata. Kada se temeljni zakonodavni akt donosi u redovnom zakonodavnom postupku, Parlament ili Vijeće mogu u bilo koje vrijeme obavijestiti Komisiju da smatraju da predloženi provedbeni akt nadilazi ovlasti dodijeljene Komisiji. Tada Komisija mora revidirati nacrt akta i odlučiti hoće li ga zadržati, izmijeniti ili povući.<sup>32</sup> Nezakonodavni akti donose se u pojednostavljenom postupku u kojem institucija ili drugo tijelo Europske unije donosi pravni akt u okviru svojih ovlasti. Ovlast za to proizlazi iz relevantne osnove nadležnosti u Ugovorima. Pojednostavljeni postupak koristi se i za donošenje neobvezujućih akata, posebice preporuka i mišljenja institucija i savjetodavnih tijela Europske unije. Usvajanje provedbenih akata od strane Komisije zamišljeno je kao iznimka od načela odgovornosti država članica za administrativnu provedbu prava Unije i stoga je pod kontrolom država članica. To je značajno odstupanje od prijašnjeg pravnog stajališta, u kojem su postupkom komitologije, Parlament i Vijeće davali pravo suodlučivanja u donošenju provedbenih mjera. Ova promjena odražava činjenicu da je jasno odvajanje delegiranih akata od provedbenih akata značilo da se prava kontrole i sudjelovanja moraju u skladu s tim reorganizirati. Budući da Parlament i Vijeće imaju pristup delegiranim aktima, to leži na državama članicama u slučaju provedbenih akata u skladu s njihovom inherentnom odgovornošću za administrativnu provedbu prava Unije.<sup>33</sup> U savjetodavnom postupku savjetodavno povjerenstvo natpolovičnom većinom daje mišljenja koja se unose u zapisnik. U postupku ispitivanja komitološki odbor, koji se sastoji od predstavnika država članica, kvalificiranom većinom glasuje o nacrtu provedbenih mjera Komisije. Ako se odobri, Komisija mora usvojiti mjere kako je dostavljeno. Ako se odluka ne donese zbog nedostatka kvoruma, Komisija u načelu može usvojiti svoj nacrt. U slučaju negativnog mišljenja odbora ili izostanka odobrenja, Komisija može podnijeti novi nacrt povjerenstvu za ispitivanje ili uputiti izvorni nacrt odboru za žalbe. Žalbeno povjerenstvo je druga instanca u ispitnom postupku. Svrha upućivanja žalbenom povjerenstvu je postizanje kompromisa između Komisije i predstavnika država članica ako nije moguće postići ishod u ispitnom odboru. Ako žalbeno povjerenstvo da pozitivno mišljenje, Komisija donosi provedbeni akt. To može učiniti i ako mišljenje nije dostavljeno. Svaki međuinstitucionalni postupak donošenja zakona koji nije zakonodavni, u smislu ugovora

---

<sup>32</sup>Lalić Novak, G., op.cit.(bilj.9.), str. 11-13.

<sup>33</sup>Borchardt, Klaus-Dieter, op.cit.(bilj.3.), str.117-118.



Europske unije, smatra se nezakonodavnim postupkom. Iako delegirani i provedbeni akti čine većinu nezakonodavnih postupaka, drugi primjeri uključuju ratifikaciju određenih međunarodnih sporazuma koje je Unija pregovarala, akti doneseni u slučajevima ozbiljnog kršenja temeljnih prava, pristupanje novih država članica, aranžmane za povlačenje iz Europske unije i direktive usvojene postupkom društvenog protokola.<sup>34</sup>

### 3. Transpozicija i implementacija propisa Europske unije

Uspostavom pravnog poretka Europske unije, države članice ograničile su svoj zakonodavni suverenitet i na taj način stvorile samodostatno tijelo zakona koje je obvezujuće za njih i njihove građane. Čak i ako pravo Unije predstavlja pravni poredak koji je samodostatan u odnosu na pravne poretke država članica, takva situacija se ne smije smatrati onom u kojoj su pravni poredak Unije i pravni sustavi država članica suprotstavljeni jedni drugima. Činjenica je da se primjenjuju na iste ljude koji time istovremeno postaju građani nacionalne države i Europske unije, negira tako kruto razgraničenje ovih pravnih poredaka. Drugo, takav pristup zanemaruje činjenicu da pravo Unije može postati operativno samo ako je dio pravnog poretka država članica. Istina je da su pravni poredak Unije i nacionalni pravni poredak isprepleteni i međusobno ovisni. U skladu s načelom iskrene suradnje, Unija i države članice uz puno međusobno poštovanje pomažu jedne drugoj u izvršavanju zadaća koje proizlaze iz Ugovora. Države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili proizlaze iz akata institucija Unije. Opće načelo iskrene suradnje nadahnuto je sviješću da pravni poredak Unije sam po sebi nije u stanju u potpunosti postići ciljeve kojima se teži osnivanjem Unije. Za razliku od nacionalnog pravnog poretka, pravni poredak Europske unije samostalan sustav, već se za svoje djelovanje oslanja na potporu nacionalnih sustava. Nacionalna tijela dužna su ne samo poštivati ugovore Unije i sekundarno zakonodavstvo, moraju ih također provesti i oživjeti. Prva ilustracija kako se pravni poredak Unije i nacionalni pravni sustavi isprepliću i nadopunjuju je direktiva. Jedini način rješavanja sukoba između prava Unije i nacionalnog prava je davanje prava Unije na primat i dopuštenje da zamijeni sve nacionalne odredbe koje se razlikuju od pravila Unije i zauzmu svoje

---

<sup>34</sup>Europska unija, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

mjesto u nacionalnim pravnim porecima. Države članice moraju poduzeti sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili proizlaze iz radnji koje su poduzele institucije Unije. Nacionalna su tijela su stoga obvezna uskladiti tumačenje i primjenu nacionalnog prava, koje je sekundarno u odnosu na pravo Unije, s tekstom i svrhom prava. Poseban oblik tumačenja nacionalnog prava u skladu s pravom Unije je tumačenje u skladu s direktivama, prema kojem su države članice obvezne provoditi direktive. Pravnici i sudovi moraju pomoći svojim državama da u potpunosti ispune ovu obvezu. Tumačenje nacionalnog zakona u skladu s direktivama osigurava usklađenost s direktivama na razini na kojoj se zakon primjenjuje i na taj način osigurava da se nacionalno provedbeno pravo tumači i primjenjuje na jednak način u svim državama članicama.

### 3.1. Transpozicija – prenošenje europskih propisa u zakonodavstvo država članica

Transpozicija je proces uključivanja EU direktiva u nacionalne zakone država članica Europske unije. Za razliku od uredbi i odluka, direktive nisu izravno primjenjive u cijeloj državi članici, već zahtijevaju da ih se prenese u nacionalno zakonodavstvo. Države članice moraju usvojiti te nacionalne mjere do roka koji je naveden u direktivi te moraju obavijestiti Komisiju o svojim nacionalnim provedbenim mjerama.<sup>35</sup> Problem transpozicije vezan je uz direktive koje na europskoj razini postavljaju generalna pravila i ciljeve, a državama ostavljaju način i instrumente za njihovo ostvarenje. U svrhu implementacije svaka direktiva sadrži rok do kojega države članice moraju donijeti odgovarajuće pravne propise da bi se ciljevi direktive mogli ostvariti, a države članice dužne su obavijestiti Komisiju o poduzetim mjerama. Problemi u transpoziciji, primjerice kašnjenje i neprovođenje, predstavljaju povredu Ugovora s obzirom da su sve države dužne poduzeti odgovarajuće mjere, opće ili pojedinačne, da bi osigurale ispunjavanje obaveza koje proizlaze iz Ugovora ili proistječu iz akcija koje su poduzele institucije Unije i trebaju olakšati ostvarenje zadataka Unije i suzdržati se od mjera koje bi mogle ugroziti postizanje ciljeva Unije. Transpozicija je samo jedna od faza u implementaciji propisa, a nakon koje slijedi primjena, sankcioniranje i praćenje primjene. Komisija stoga, kao čuvarica Ugovora, ali i kao institucija nadležna za implementaciju prava Unije, objavljuje Godišnje izvještaje o praćenju primjene prava Unije, to jest godišnje izvještaje o transpoziciji direktiva i to obično šest puta

---

<sup>35</sup>Europska unija, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

godišnje u kojima navodi postotak direktiva koje su preuzete u nacionalno zakonodavstvo do određenog datuma u odnosu na ukupan broj direktiva koje su trebale biti preuzete. Komisija prati transpoziciju temeljem tablica korelacije koje podnose države članice i koje pokazuju povezanost između odredbi direktive i odgovarajućeg nacionalnog pravnog pravila sadržanog u propisu. Za implementaciju te posebno transpoziciju direktiva, jedan od važnih indikatora jest postupak povrede prava Europske unije (infringement procedure), a koji se odnosi na kršenje prava Unije i proizlazi iz uloge Komisije kao čuvarice ugovora. Da bi se osigurala ujednačena primjena europskog prava, Ugovori daju ovlasti monitoringa, nadzora i sankcioniranja Komisiji i Europskom sudu koji su ovlašteni i dužni djelovati u slučaju povrede prava Unije. Postupak povrede pokreće se zbog kršenja odredbi Ugovora, uredbi i odluka, neprenošenja direktiva, neispravne transpozicije direktiva u zakonu ili podzakonskim propisima ili aktima te postupanja protivno odluci Europskog suda. Komisija je kada otkrije pogreške u implementaciji ili dobije pritužbu, dužna pokrenuti postupak povrede, ali kada će ga zatvoriti odlučuje diskrecijom. Prije pokretanja postupka Komisija pokušava neformalno riješiti problem razmjenom informacija s nadležnim nacionalnim tijelom. Veliki broj slučajeva riješi se još u tom prethodnom dijelu i bez formalnog otvaranja postupka. Četiri su stadija postupka, s time da je prvi stadij neformalan, a četvrti se odvija pred Sudom EU, Formalno pismo upozorenja (letter of formal notice) smatra se neformalnom fazom u kojoj Komisija daje pravnu ocjenu slučaja, na temelju čega se razmatra stanje i razmjenjuju informacije između Komisije i države članice, obično se vodi bez objavljivanja. Obrazloženo mišljenje (reasoned opinion) je formalni početak procedure, detaljna pravna analiza slučaja koja znači formalno otvaranje postupka i to samo ako se slučaj ne riješi u prethodnoj fazi, najveći broj slučajeva koji uđe u postupak rješava se u ovoj fazi, koja ima i ulogu dati državi rok da riješi problem odnosno implementacijski deficit. Prosljeđivanje Sudu (referral to Court) odvija se ako se ne riješi u prethodne dvije faze, predstavlja još jači politički pritisak jer odluke da se slučaj iznese pred sud nisu jednostavne, mora ih odobriti Komisijina Pravna služba i moraju imati potporu Kolegija povjerenika. Presuda Europskog suda ovisi u potpunosti o pravnom stajalištu Suda, ali je u praksi najčešće u skladu sa stavom Komisije. Ako se država članica ne ponaša u skladu s presudom, provodi se drugi dio procedure istoga redoslijeda, a može završiti novčanim kaznama.<sup>36</sup> Da bi direktiva postala „zakon na djelu“, države članice je moraju prenijeti u nacionalno pravo prije nego što nacionalne ili subnacionalne

---

<sup>36</sup>Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., op.cit.(bilj.1), str.115.

uprave i agencije mogu primijeniti kao novo pravilo. Transpozicija je stoga ključni preduvjet za djelotvornost provedbe europske politike. Bez pravilnog prijenosa, direktiva neće biti u potpunosti integrirana u nacionalni pravni poredak i pravnu stečevinu Europske unije te riskira da postane fragmentirana i neravnomjerno primijenjena.<sup>37</sup> Države članice odgovorne su za pravovremenu i ispravnu primjenu, provedbu i izvršenje prava Unije u nacionalnom pravnom poretku. Komisija nakon donošenja prijedloga kao prava Unije prati ispravnu primjenu tog prava u državama članicama i poduzima mjere ako to nije slučaj. To čini pripremanjem planova provedbe kako bi pomogla državama članicama u provedbi prava Unije. Tijekom pripreme prijedloga direktiva Komisija raspravlja s državama članicama o tome jesu li potrebni dokumenti s objašnjenjima kako bi se određena direktiva trebala primijeniti u njihovom pravu. Taj se dijalog nastavlja tijekom zakonodavnih postupaka i naknadnih faza prenošenja, provedbe i primjene prava Unije. Nakon usuglašavanja države članice moraju učinkovito i na vrijeme provesti i primijeniti zakonodavstvo Unije radi ostvarenja očekivanih koristi za javnost. Komisija bi stoga trebala djelovati odlučno i brzo kada kršenja ometaju ostvarenje ciljeva politike Europske unije. Budući da Komisija prioritarnima smatra istrage slučajeva u kojima države članice nisu priopćile svoje nacionalne mjere za prenošenje direktiva, ojačala je svoj sustav sankcija za te slučajeve. Kad se takvi slučajevi kršenja iznesu pred Sud, Komisija će sustavno tražiti od Suda da nametne jednokratni iznos te plaćanje periodičnih penala. Ako Sud potvrdi da postoji kršenje i da iznos koji je odredila Komisija ne premašuje iznos koji je odredio Sud, obveza plaćanja stupa na snagu.<sup>38</sup> Nacionalni parlamenti imaju ključnu ulogu u provedbi zakonodavstva Unije u nacionalnom pravnom poretku. Stoga Komisija odobrava povećani interes za pitanja povezana s provedbom, primjenom i učinkovitim izvršenjem prava Unije. Osim redovite komunikacije s nacionalnim parlamentima o zakonodavnim prijedlozima, Komisija je taj dijalog unaprijedila uključivanjem posebnih pitanja o izvršenju.<sup>39</sup> Studije o transpoziciji u Europskoj uniji naglašavaju spremnost ili sposobnost država članica za transpoziciju kao ključne razloge kašnjenja. Na taj način naglašavaju učinak međunarodnih i nacionalnih čimbenika kao ključnih odrednica transpozicije. Što se tiče međunarodnih čimbenika, studije su procijenile

---

<sup>37</sup>Steunenberg, B., Rhinard, M., The transposition of European law in EU member states: between process and politics, *European Political Science Review*, 2:3(2010), str. 495.

<sup>38</sup>Europska unija, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

<sup>39</sup>European Commission, Report on monitoring the application of EU law 2016, srpanj 2017., [www.commission.europa.eu](http://www.commission.europa.eu), str.26.

utjecaj čimbenika na razini Unije poput iznosa neto plaćanja Unije, moći država članica, Institucija i agencija Unije na transpoziciju. Istraživanja pokazuju da je manje vjerojatno da će moćne, velike države članice postići pravovremenu usklađenost, dok će države koje su primatelji sredstava odnosno pomoći Europske unije vjerojatnije postići pravovremenu transpoziciju. Studije također zaključuju da je direktive izrađene od strane Komisije lakše prenijeti, jer su takve direktive obično usmjerene razjašnjavanju tehničkih pitanja u postojećoj politici. Starija istraživanja otkrivaju da značajke same europske direktive utječu na pravovremenost transpozicije. Ove studije pokazuju da za detaljnije direktive, one s kraćim vremenom za transpoziciju, nove direktive, one koje daju veću diskreciju i one nedavno donesene od strane Vijeća postoji veća vjerojatnost da će doživjeti kasni prijenos. Oni su također utvrdili da se direktive Komisije prenose brže nego direktive Vijeća ili direktive koje je odobrilo ili Vijeće ili Vijeće i Parlament. Usporedno, međutim, među nedavnim studijama, domaći faktori su dobili više privlačnosti i podrške u analizama. Neka istraživanja dolaze do zaključka da direktive koji predlažu velike promjene u tradicijama nacionalne politike imaju značajnih problema tijekom procesa transpozicije. Drugi, na primjer pokazuju da vlade razmatraju prihvatljivost europskih zahtjeva na osnovi stranačkih preferencija, dok se slijedeća istraživanja usredotočuju na sposobnost države i pretpostavljaju da administrativne sposobnosti i kvaliteta državne službe imaju značajni učinak na transpoziciju. Dokazi predstavljeni ovim studijama dosljedno su podržali ideju da učinkovite i dobro koordinirane uprave smanjuju kašnjenja transpozicije.<sup>40</sup>

### 3.2. Problemi u transpoziciji

Glavni problemi u praćenju transpozicije europskog prava odnose se na slab nadzorni mehanizam koji Komisija ima na raspolaganju. Usprkos tome, broj postupaka smanjuje se tijekom godina i suprotno očekivanjima, ulazak novih država članica nije uzrokovao povećanje intenziteta problema u transpoziciji. Najčešća povreda je prekoračenje roka za transpoziciju, a najčešće ih čine velike države, primjerice Francuska i Italija. Postoje razlike među državama, ali i sličnosti među grupama država u načinu implementacije, posebno transpozicije. Na temelju nekih istraživanja oblikovana je tipologija različitih „svjetova“ poštivanja prava Europske unije, a koji su rezultat varijacije u važnosti kulture poštivanja prava te karaktera i kapaciteta političkih

---

<sup>40</sup>Thomas, Martha, The efficiency of ministries in transposing EU directives: Evidence from Ireland, Public Policy and Administration, 33:2(2018), str.190.

i upravnih sustava država članica. Tako je „svijet poštivanja prava“, karakterističan za skandinavske zemlje, a odlikuje ih brza i korektna transpozicija što se tumači političkom kulturom važnosti poštivanja prava. Drugi je „svijet domaće politike“ u kojemu transpozicija ovisi o domaćim prilikama i političkim preferencijama, u kojem je najveći broj zemlja. Treći je „svijet zanemarivanja“ u kojem ne postoji kultura poštivanja prava u politici i upravi, a odlikuje ga upravna inercija, odnosno neefikasnost, preopterećenost i nepažnja te prilično apolitičan proces transpozicije, što je karakteristično za Grčku, Portugal i Francusku. Na kraju, „svijet mrtvih slova na papiru“, kojeg odlikuju brza transpozicija u domaće zakonodavstvo, ali veliki problemi u primjeni pravila, nadzoru i sankcioniranju, što je specifično za istočnoeuropske zemlje i za Irsku i Italiju. Glavno objašnjenje vidi se u navici lakog usvajanja europskih propisa stečenoj u predpristupnoj fazi, kojeg prati slab upravni kapacitet za primjenu.<sup>41</sup> Direktive se moraju prenijeti u nacionalni pravni poredak država članica unutar određenog roka. Iako su države članice obvezne prijaviti svoje mjere prijenosa, one to često ne čine i ne pridržavaju se rokova. Pokazalo se da nacionalni obrasci pravodobnosti prijenosa značajno variraju te da više razine složenosti i povećane upotrebe parlamentarnog zakonodavstva kao i postojanje federalističke i pluralističke strukture pridonose odgođenom usklađenju. Odgode transpozicije ne samo da štete ugledu na nadnacionalnoj razini već dovode do gubitka učinkovitosti za države članice, optimalni politički cilj ne može biti realiziran, a teret politike nije ravnomjerno raspodijeljen. U slučaju direktiva Europske unije, neusklađenost može biti posljedica strogih rokovi za prijenos, nemogućnost domaćih aktera da utječu i prate politiku promjena ili nejasnoća u obvezama i dvosmislenosti u sadržaju direktive. Istraživanja tvrde da su samo nadnacionalne institucije u stanju razjasniti postojeće nejasnoće i time potaknuti usklađenost. Mnoge kvalitativne studije istražile su kako administrativna sposobnost utječe na usklađenost i otkrili kako izvršna vlast i neovisnost nacionalnih uprava imaju središnju važnosti. Također pokazalo se da razlike u stupnju centraliziranosti nacionalna zakonodavne vlasti u državama članicama utječe na birokratske napore za koordinaciju i transpoziciju. Glavni problem s ocjenjivanjem usklađenosti nedostatak je bilo kakve službene potvrde o ispravnoj i pravodobnoj provedbi. Drugim riječima, iako postoji točan rok prijenosa za svake direktive i ako postoji evidencija primjenjivanih nacionalnih mjera prijenosa, ne postoji službena indikacija za odgovarajući završetak procesa transpozicije. Činjenica je da države članice koriste nekoliko različitih mjera u

---

<sup>41</sup>Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., op.cit.(bilj.1), str.115-116.

transpoziciji. Većina usvojenih direktiva Unije navodi rok do kojeg države članice koje su upućene moraju preuzeti direktivu, a u prosjeku je taj rok dvije godine od njezinog donošenja. Vrijeme prijenosa kasni što je veći broj nacionalnih mjera potrebnih za odgovarajuću provedbu. Nadalje, domaće protivljenje direktivi jedan je od glavnih faktora koji doprinosi kašnjenjima u prijenosu i nepoštivanju.<sup>42</sup> Čini se da većina država članica Unije ima poteškoća u preuzimanju direktiva. Komisija prati uspješnosti država članica objavljivanjem izvješća o prijenosu direktiva o unutarnjem tržištu. Istraživanja o europeizaciji nude različite perspektive o tome kako domaći akteri transponiraju i implementiraju europsku politiku, pri čemu se svaki oslanja na argumente različitih politoloških pristupa i pristupe međunarodnih odnosa i percipiraju nepoštivanje kao posljedicu opće nespremnosti države ili nedostatak administrativne sposobnosti za djelovanje. Drugi ta kašnjenja doživljavaju prvenstveno kao rezultat neusklađenosti između ciljeva i instrumenata predloženih direktivom i postojećih nacionalnih normi i ideje o politici. Treća perspektiva ističe domaće protivljenje provedbi direktive, ukazujući na različita stajališta koja se mogu pojaviti među ključnim domaćim akterima u vezi s preferiranim regulatornim režimom. U većini država članica posao prilagodbe nacionalnih pravnih pravila provodi se unutar upravnih tijela, uključujući ministarstva i agencije. Mjera u kojoj se direktive prenose putem uvođenja zakona, odnosno koja zahtijeva usvajanje zakona kroz parlament je prilično ograničeno. Upravna tijela za provedbu nisu jednoobrazno organizirani, već odražavaju različite obrasce konzultacija, koordinacija i donošenja odluka. Ti procesi uključuju razne ministarske i međuministarske aktere. Što je više vremena odobreno državi članici, više vremena država članica koristi za prijenos direktive. suočavajući se s transpozicijom kompleksnije direktive, domaći će akteri posvetiti više vremena u pregovaranju s drugim akterima oko toga kako prenijeti direktivu i pomoću kojih nacionalnih instrumenata.<sup>43</sup> U fazi transpozicije, država članica može uključiti nacionalno osoblje koje je aktivno sudjelovalo u procesu donošenja direktive. Za te kadrove može se razumno pretpostaviti da su tijekom pregovora razvili stručnost o pravnim implikacijama teksta direktive. To bi osoblje u načelu trebalo savjetovati o minimumu potrebnom za učinkovitu provedbu. Načelno, nacionalni državni službenici trebali bi moći ne samo upravljati pitanjima tumačenja koja proizlaze iz pravnog teksta koji se provodi, ali i točno

---

<sup>42</sup>Konig, T., Leutgert, B., *Troubles with Transposition? Explaining Trend sin Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives*, u: Cambridge University Press, Cambridge, 2008, str.167-168.

<sup>43</sup>Steunenberg, B., Rhinard, M., op.cit.(bilj.36), str.501.

odrediti koji dio domaćeg pravnog poretka treba revidirati. Rizici od kršenja tako bi se u skladu s time smanjili. Povezivanje dviju faza tako da se oslanjaju na isto nacionalno osoblje za savjetovanje čini se prilično jednostavnim načinom za osiguranje boljeg razumijevanje pravnih tekstova Unije i gdje je potrebno upozoriti da postoji rizik od povrede zbog neadekvatne implementacije. Osim toga, takva bi bliska veza između pregovora i transpozicije omogućila nacionalnim tijelima izradu mjera za transpoziciju u ranijoj fazi, čak odmah nakon završetka procesa donošenja zakona.<sup>44</sup>

### 3.3. Implementacija europskog zakonodavstva

Problemi u implementaciji koji se označavaju pojmom implementacijskog deficita čine dio demokratskog deficita odnosno imaju neposredan učinak na legitimitet Europske unije. Istovremeno, implementacija europskih politika jedan je od mehanizama europeizacije javnih politika, ali i struktura u državama članicama. Posredno, tako je i u državama kandidatima, s obzirom da one već u predpristupnoj fazi trebaju preuzeti čitavu pravnu stečevinu Unije. Tako europska formalna pravna pravila i institucije neposredno utječu na formiranje prava, njegovu primjenu i društvenu stvarnost u nacionalnim državama. Implementacijski deficit odnosi se na problem ovisnosti Unije i njezinih politika o učinkovitoj implementaciji u državama članicama. EU nema svoju upravu koja bi autoritativno primjenjivala pravo Unije već je obaveza implementacije primarno na upravama država članica. Problem implementacijskog deficita, slično demokratskom deficitu, porastao je i došao na dnevni red sa širenjem opsega i intenziteta europskih integracija na sve veći broj politika te proširenjem opsega odlučivanja kvalificiranom većinom, ali i uslijed činjenice da su kapaciteti javnih uprava novih članica slabiji od onih starih članica. Pravilna i pravodobna primjena prava Unije u okviru implementacije europskih politika nije samo pravno nego i političko pitanje, problemi se odražavaju na reputaciju države, stvaraju nesigurnost, negativno utječu na legitimnost zakonodavstva Unije i zaustavljaju europsku integraciju, ali i ugrožavaju nacionalnu konkurentnost i učinkovitost sustava. Proces i dinamika implementacije pod utjecajem su brojnih faktora na europskom i nacionalnom nivou, od kvalitete

---

<sup>44</sup>Baratta, Roberto, Complexity of EU law in the domestic implementing process, *Theory and Practice of Legislation*, 2:3(2014),str.501.



direktive, tipa i opsega direktive, radi li se o novouređenom području ili direktiva samo dopunjuje raniju, kao i roka koje direktiva određuje za transpoziciju pa do faktora na nacionalnoj razini, kao što su vrsta pravnog instrumenta potrebnog za transpoziciju, kompleksnost zadatka, broj i kompleksnost aktera u procesu, primjerice regionalne i lokalne vlasti, civilni sektor. Od posebne je važnosti kapacitet europskih institucija da nadziru implementaciju te sankcioniraju nepoštivanje te posebno kapacitet za implementaciju u državama članicama, gdje glavni problem predstavlja nerazumijevanje, slaba koordinacija, slab upravni kapacitet, posebno za pripremu i provedbu propisa ili politička nestabilnost. Važnost koordinacije za implementaciju europskih politika, posebno transpozicije, uočena je i na razini EU. Tako je Europska komisija 2004. potaknuta lošom evaluacijom primjene Lisabonske strategije i opasnošću da se implementacijski deficit poveća ulaskom istočnoeuropskih zemalja donijela Preporuku o transpoziciji direktiva koje utječu na unutarnje tržište u nacionalno pravo te utvrdila primjere dobre prakse koje bi države trebale slijediti da bi osigurale bržu i bolju transpoziciju. Istraživanja su pokazala da postoji konvergencija oko preporučenog modela kao najefikasnije upravne koordinacije za transpoziciju europskih direktiva, sve su države uspostavile nove procedure za poboljšanje transpozicije. Preporuke Komisije za bolju koordinaciju u svrhu transpozicije direktiva čine uspostavljanje centralne točke koordinacije na razini ministra ili državnog tajnika uz podršku šefa vlade, održavanje mjesečnih sastanaka u vezi uspjeha ukupne transpozicije, nadležnost jednog ministarstva za praćenje transpozicije u cjelini, održavanje nacionalne baze podataka o transpoziciji s podacima na državnoj razini i na razini ministarstva, uspostava plana aktivnosti za transpoziciju u vrijeme pregovora o direktivi kako bi transpozicija počela odmah po usvajanju, svako ministarstvo treba imati kontaktnu točku za transpoziciju, pregovarački tim u ministarstvu treba biti usko povezan s timom za transpoziciju u istom ministarstvu, državni službenici trebaju koristiti tablice korelacije, donošenje smjernica za transpoziciju, Parlamentu treba dostaviti prijedlog direktive odmah po predavljanju u Komisiji, Parlamentu treba dostaviti vremenski raspored aktivnosti i izvještavati ga o transpoziciji svaka tri mjeseca, predvidjeti usvajanje zakona po hitnom postupku. Kapacitet javne uprave od iznimne je važnosti za primjenu prava Unije i implementaciju politika jer javna uprava predstavlja ključnu kariku, kako u pripremi regulacije, tako i u provođenju propisa i sankcioniranju povreda. Uloga javne uprave i njezinog kapaciteta pokazuje se kao ključna u implementacijskom deficitu. Ta je činjenica u pozadini ideje o europskom upravnom prostoru

kao području zajedničkih načela i standarda koji se primjenjuju u javnoj upravi, a koji osiguravaju načelo zakonitosti i vladavinu prava, otvorenost i transparentnost, učinkovitost i efikasnost te odgovornost javne uprave. U tom su smislu od značaja različiti mehanizmi za jačanje kapaciteta i kvalitete javne uprave, od upravnih postupaka, profesionalizma službenika, koordinacijskih mehanizama, i slično. Upravni nedostaci tako su glavni razlog neuspjeha implementacije. Upravni kapacitet ovisi o tri faktora, financijskim mogućnostima, snazi uprave te stupnju njezine usklađenosti sa zahtjevima koje postavlja Unija. Pritom se snaga uprave očituje kao sposobnost uprave da autonomno obavlja svoje funkcije bez političkih pritisaka, u njezinoj stabilnosti i neovisnosti, jasnoći i stabilnosti pravnih pravila koja određuju funkcioniranje javne uprave te odgovornosti koja je ključni element o kojoj ovisi kvaliteta i učinkovitost uprave. Upravo ta obilježja čine srž zahtjeva koje Europska unija posljednjih godina postavlja pred kandidatkinje za članstvo kako bi osigurala da će buduća članica biti sposobna ispunjavati svoje obveze.<sup>45</sup> Nacionalni parlamenti imaju problema s provedbom kada je priroda europskog prava složena, kad je u području visoke nacionalne političke osjetljivosti pa samim time i političkog osporavanja, kada postoji značajno odstupanje od postojećeg zakona unutar države a gdje parlamentu nedostaju sofisticirane i dobro organizirane administrativne strukture za nadzor prava Europske unije. Stvaranje jasne i detaljne korelacijske tablice uz rano uključivanje u zakonodavne prijedloge mogu pozitivno pomoći provedbi prava Unije. Problemi međuministarske koordinacije, nacionalne konfliktne kulture i učenja su pitanja koja samo nacionalni parlamenti mogu sami riješiti. Kako bi pomogla državama članicama u provedbi, Komisija je uložila u nacionalno pravosudno osposobljavanje, poboljšanje administrativnih kapaciteta u državama članicama i rutinski razvoj provedbenih planova za pomoć nacionalnim upravama u identificiranju potencijalnih prepreka za provedbu. Osiguravanje prijenosa direktiva u domaće zakonodavstvo, ključan je prvi korak kako bi se osigurala učinkovita provedba i primjena prava. Nakon što je transpozicija poduzeta, provedba se odvija kada lokalni donositelji odluka, administrativni službenici i nacionalni sudovi primjenjuju zakon u praksi. Provedba prava EU prvenstveno se odnosi na slučajeve nesukladnosti i loše primjene. Nacionalni parlamenti mogu biti uključeni u izradu dodatnih provedbenih mjera. Implementacija se može definirati kao praktična provedba, konačno oblikovanje politike na terenu i provedba politike, provođenje politike u praksu. Učinkovita provedba prava Unije i dalje predstavlja izazove u

---

<sup>45</sup>Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., op.cit.(bilj.1), str.115-119.

okruženju upravljanja na više razina same EU. Iz perspektive provedbe, neprovedbu je teže otkriti nego djelomično ili netočno prenošenje direktiva. Zakonodavstvo doneseno na razini Unije i pravilno transponirano od strane država članica djelotvorno je samo ako je pravilno provedeno. Bolja regulacija ima izričit naglasak na razvoju mehanizama temeljenih na usklađenosti za postizanje učinkovite provedbe prava Unije, čime se udaljava od zakonskih sankcija i korištenja prekršajnog postupaka. Uz postojeće bilateralne dijaloge, Komisija koristi agencije i mreže kao dio svojih alata i tehnika za provedbu prava Unije. Ovaj fokus na usklađenost je dobrodošao i potreban jer je Komisija ograničenih resursa pa zahtijeva od drugih aktera da joj pomognu u provedbi zakona Unije. Mjerenje uspješnosti provedbe unutar država članica i dalje je problematično za Komisiju i istraživače podjednako. Čimbenici koji utječu na provedbu prava koji utječu na to hoće li države članice implementirati europske zakon ispravno su institucionalna sposobnost donošenja odluka, dobro pristajanje, administrativna učinkovitost i niska složenost prava EU.<sup>46</sup> Europske javne politike formalizirane putem prava Europske unije uglavnom se implementiraju kroz javne uprave država članica, pri čemu se uloga Komisije, koja je u europskom sustavu upravljanja zadužena za implementaciju, ograničava na nadzor izvršavanja europskih politika u državama članicama. Osigurati ujednačenu provedbu od presudne je važnosti jer razlike u primjeni iste europske politike u pojedinim zemljama dovode u pitanje čitavu javnu politiku i opravdanost europskog projekta u cjelini. Implementacija obuhvaća aktivnosti u državama članicama na nacionalnoj i subnacionalnoj razini vezane uz primjenu prava Unije, a sastoji se od transpozicije direktiva, koja uključuje svaku opću regulaciju potrebnu za stvaranje regulacijskog okvira neke europske javne politike na nacionalnom nivou, kao što su donošenje zakona i podzakonskih akata, primjenu pravnog pravila, usklađivanje ponašanja adresata s apstraktnom normom, što se primarno očituje kroz primjenu pravnih pravila od strane javne uprave, ali i putem sudova te nadzor i sankcioniranje ponašanja subjekata.<sup>47</sup> Direktive, najčešće korišten pravni alat, zakoni Unije koje zemlja mora prvo prenijeti u nacionalni zakonodavstvo, a zatim primijeniti usklađujući nacionalne pravne sustave prije usklađivanja društvene, gospodarske i političke sfere država članica. Provedba direktiva zahtijeva prijenos u nacionalno pravo i primjenu. Kada je direktiva u skladu s

---

<sup>46</sup>European Parliament, Challenges in the implementation of EU Law at national level, studeni 2018, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), str.8.

<sup>47</sup>Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., op.cit.(bilj.5), str.112.

trenutačnim političkim nasljeđem zemlje dobro se provodi, dok kad predviđa velike političke promjene i reorganizaciju interesa skupine, pati od loše provedbe. Neke direktive mogu biti u skladu s cijelim ili s dijelovima (obično pravna, ali ne i upravna tradicija) postojećeg političkog naslijeđa i u isto vrijeme, zahtijevaju reorganizaciju interesnih skupina. Druge direktive mogu predstavljati izazov cijelom ili dijelu postojećeg naslijeđa politike, ali biti u skladu s postojećim uvjetima interesne skupine.<sup>48</sup>

## 4. Danska

Danska je ustavna monarhija te ima predstavnički parlamentarni sustav s predsjednikom vlade, premijerom i poglavarom države, monarhom koji službeno zadržava izvršnu vlast, iako su dužnosti strogo predstavničke i ceremonijalne. Kraljevstvo se također sastoji od dvije autonomne konstitutivne zemlje u Atlantiku, od kojih nijedna nije članica Europske unije, a one su Farski otoci i Grenland. Zemlja članica Unije je od 1. siječnja 1973., a valuta je danska kruna. Danska je pregovarala o izuzeću od eura, stoga ga nije obvezna uvesti.

### 4.1. Utjecaj Europske unije na dansko zakonodavstvo

Članstvo u EU i opseg europskih integracija još su uvijek sporna pitanja u danskoj politici. Međutim, utjecaj zakonodavstva Unije na dansko zakonodavstvo skroman je i visoko koncentriran unutar područja regulacije unutarnjeg tržišta. Prijenos direktiva uglavnom je odgovornost ministarstva, a unutar dobro uspostavljenih područja suradnje, uredba je preferirani pravni instrument. Europska unija je i dan danas osjetljivo pitanje među Dancima. Prisutna je znatna manjina koja je protiv članstva ili vrlo skeptična prema članstvu i integraciji. Ova opozicija ne samo da je prijetila raspadom nekih stranaka, također je pružila platformu za anti-EU pokret dovoljno jak da izabere vlastitog zastupnika u Europski parlament. Druga posljedica je otpor protiv Unije koji ponovno oživi svaki put kada bi se oblik i opseg Unije stavio na europski dnevni red, a uz to ostaje prihvaćena politika u Danskoj da svaka promjena važna u okviru suradnje s Unijom mora biti prezentirana biračima na referendumu. To je dugo bila

---

<sup>48</sup>Duina, Francesco, Explaining Legal Implementation in the European Union, lipanj 1997, [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net), str.156.

politika, čak i ako mjera ne dovodi do dodatnog prijenosa suvereniteta na nadnacionalne institucije Unije. Postoji i druga strana danskih odnosa prema Uniji. Prilikom sudjelovanja i prihvaćanja posljedica zajedničke politike Unije, Danska se pretvara u uzornu članicu. Među rijetkim je zemalja koja bez odgode prenosi direktive u nacionalno pravo. Također provodi propise Unije na način koji rijetko dovodi dansku vladu ispred Europskog suda. Transpozicija direktiva kanalizira se kroz formalno i delegirano zakonodavstvo. Budući da mnoge direktive imaju širok regulatorni opseg, njihovo prenošenje često pretpostavlja donošenje ili promjenu nekoliko nacionalnih propisa. Transpozicija direktiva sve više uključuje parlament. Međutim, u relativno malom broju slučajeva u kojima je Komisija ovlaštena donositi direktive, one se prenose kroz delegirano zakonodavstvo. U ranim fazama članstva u Uniji problem prijenosa bio je ograničen jer je dansko zakonodavstvo ili već usklađeno sa pravom Unije ili nije bilo sukoba između Europske unije i danskog zakonodavstva i nisu morali poduzeti nikakve posebne korake kako bi se ispunili europski zahtjevi.<sup>49</sup>

#### 4.2. Proces transpozicije i implementacije europskog zakonodavstva u Danskoj

Danci su vrlo usredotočeni na europski utjecaj na Dansku, što se pokazalo odbijanjem Ugovora iz Maastrichta (1992.) i raspravom o i odbijanju eura (2000.). Zato je zapravo iznenađujuće da Danci tako lojalno i na vrijeme prenose direktive. Neki promatrači tvrde da intenzivna uključenost Danaca u donošenje zakonodavstva Unije štedi vrijeme tijekom procesa prijenosa. Danska nema posebne pravne tehnike. Transpozicija obično ne predstavlja probleme jer je većina postupaka koordinacije i konzultacija premještena u pripremnu fazu. Iako se pokušavaju prenijeti direktive što je više moguće na temelju ministarskih propisa, postojeće zakonodavstvo mora sadržavati odredbu o delegiranju. Ako takva odredba ne postoji, prijedlog zakona podnosi se parlamentu. Što se tiče uvođenja ministarske uredbe, sljedeća je situacija tipična za danski politički sustav s manjinskim vladama, ako ministar ima dojam da je ministarska uredba potencijalno kontroverzna ili može sadržavati elemente s kojima se neki članovi parlamenta ne slažu, o uredbi se unaprijed raspravlja s parlamentom. To se događa čak i ako propis ne mora formalno odobriti parlament. U ovoj fazi postoje opsežne konzultacije koje uključuju relevantna ministarstva, interesne skupine i u određenom broju slučajeva općine. Ovaj vremenski pomak u

---

<sup>49</sup>Christensen, Jorgen Grønnegaard, Keeping in control: The modest impact of the EU on Danish Legislation, Public administration, 88:1(2010), str.2.

političkoj raspravi znači da više nema potrebe za opsežnim raspravama o transpoziciji između političara i državnih službenika. Ovo je važan čimbenik koji pridonosi uspjehu danskog modela. Osim toga, postoje i drugi čimbenici koji pridonose uspjehu Danske, uključujući jasnu podjelu odgovornosti u vezi s direktivama, raspoređivanje široko zasnovanih projektnih timova, nastavak korištenja tih timova od faze pregovora do faze provedbe, poslovne i fleksibilne radne procedure unutar raznih ministarstava te određeni „ponos“ na pravilan i brz prijenos direktiva u kombinaciji s „prozivanjem i sramotom“ ministarstava odgovornih za kasni ili netočni prijenos direktiva. Malo je široke javne rasprave o prijenosu direktiva u Danskoj. Ipak, ponekad se dogodi relevantna javna ili stručna rasprava. Javna rasprava uglavnom je usmjerena na opća pitanja članstva Danske u Uniji i kontroverzne odluke poput usvajanja eura. Danska vanjska politika opisana je kao rastrgana između svog aktivističkog stava i vrlo opreznog pristupa integraciji u Uniji. U svjetlu ovoga još je značajnije da Danska ima vrlo dobre rezultate preuzimanja direktiva. Neki stručnjaci sugeriraju neizravnu vezu, u smislu da je skepticizam Danaca na političkoj razini doveo do opsežnih postupaka konzultacije koji sa svoje strane osiguravaju glatko prenošenje nakon što je mjera donesena, Danci svoju dobru transpoziciju vide kao ključ svog položaja u Uniji. Dvije najvažnije tehnike prenošenja ili metode koje se koriste u Danskoj prema službenicima i stručnjacima su prepisivanje i preformuliranje. Dok je dugo vremena preformuliranje bilo najpopularnija tehnika, danas se sve više koristi prepisivanje. Kopiranje sadržaja direktive u prijevodu na danski čini zakon točnom kopijom direktive. Ponekad, ali ne uvijek se takav zakon zatim pridodaje izvornoj verziji zakona. Međutim, aneks je u većini slučajeva informativan i nije zamišljen kao pravni tekst. Tako se prepisivanje ponekad kombinira s prilaganjem, što se uglavnom koristi u tehničkim područjima. Preformuliranje, stavljanje direktive u vlastitu verziju, preferirana je strategija u Danskoj, iako se ispitanici razlikuju u mišljenju koliko se često koristi u odnosu na kopiranje. Ponekad metoda aneksa i preformuliranje se kombiniraju, pri čemu su određeni dijelovi preformulirani, a za druge se koristi metoda aneksa. Ponekad se nekoliko direktiva kombinira u jednu transponirajuću mjeru, što se naziva metoda „paket zakona“. Već 1972. formalno je navedeno da su posebni odbori nadležni za saslušanje relevantnih interesnih skupina. Stoga se na njih gleda kao na prava pregovaračka tijela u kojima se spajaju javni i privatni interesi. Posebni odbori također posjeduju potrebnu tehničku ekspertizu za odlučivanje o mnogim zakonodavnim prijedlozima koje će iznijeti Komisija. Trenutno postoje 34 stalna posebna odbora, koji uvelike odražavaju podjelu područja politike u

glavnim upravama Europske komisije. Odbori su obično prilično veliki, njima predsjedaju državni službenici iz nadležnog ministarstva i sastavljen je od državnih službenika iz drugih relevantnih ministarstava. Postoji jaka suprotnost između faza donošenja odluka i transpozicije. Ne postoji središnje tijelo koje čuva informacije o napretku postignutom u prijenosu, općenito je mišljenje da bi postavljanje koordinacijskih tijela dovelo do nepotrebne birokracije te je iz tih razloga teško skicirati opću sliku transpozicije, prakse i postupci se mogu razlikovati od ministarstva do ministarstva i agencije do agencije. Ipak postoje neke zajedničke točke. Što se tiče pripreme faze državni službenici i ministri odgovorni za pregovore, također su odgovorni i za transpoziciju. Većina ministarstava ima EU pravni odjel, koji je uključen u transpoziciju. Ipak, često je nekoliko političkih odjela odgovorno za transpoziciju u svoje vlastito područje. Druga ključna karakteristika danskog prijenosa je da se sve sadržajne rasprave vode tijekom faze donošenja odluka. Općenito, postupak koordinacije u prvoj fazi sprječava daljnje rasprave tijekom prijenosa. Prijedlog zakona o prijenosu mora se jasno pozivati na predmetnu direktivu, kao i navesti vrstu, sadržaj i rok naredbe u obrazloženjima. Štoviše, mora biti jasno navedeno koji su dijelovi prijedloga zakona o prijenosu relevantni za Uniju, a koje nisu. Kada je nacrt prijedloga zakona gotov, šalje se Ministarstvu pravosuđa na uobičajeni savjetodavni postupak. Parlament svaki prijedlog zakona razmatra tri puta, na sve većoj razini specifičnosti. Sektorski odbori ovdje igraju važnu ulogu. Nakon trećeg čitanja ministar ga potpisuje, kao i kralj, nakon čega se objavljuje u Pravnom glasniku. Danska ima neusporediv sustav za demokratsku kontrolu nad politikama Unije, Folketing (Danski parlament) ima iznimno snažnu ulogu u pripremi danske europske politike. Za svaki pregovarački proces Vlada mora dobiti mandat od Folketinga. Obrazloženje za ovu konstrukciju je dvojako. Prvo, jer Danska ima snažnu tradiciju manjinske vlade, a drugo budući da je Danska skeptična prema EU, većina političkih stranaka želi čvrsto kontrolirati europsku politiku. Lokalna vlast je zastupljena u posebnim odborima, kako oni predstavljaju poslodavce u cijeloj zemlji, to je vrlo važno, budući da lokalna uprava često treba dodatne resurse za usklađivanje europske direktive. Interesne skupine uključene su u cijeli proces kreiranja politike Unije i implementacija. Prvo, oni su članovi ili ih saslušavaju posebni odbori koji naprave početne prijedloge politike. Oni se konzultiraju u ranoj fazi pripreme zakonodavstva. Drugo, igraju ulogu u pripremi transpozicije i stvarnoj primjeni direktive. Treći, imaju prilično blizak odnos s Odborom za europske poslove u Folketingu. Obično svoje stajalište iznose neposredno pred ministrom. Na taj način povjerenstvo ima koristi od njihove stručnosti.

Grupe koji se često pojavljuju su sindikati, antifederalistički pokreti, pokret protiv ustava, ribarske organizacije i predstavnici industrije. Općenito, nema pokušaja lobiranja u parlamentu tijekom faze prijenosa. Brzo prenošenje direktiva u Danskoj nije izravna posljedica uporabe posebnih pravnih instrumenata ili tehnika. Čini se da sama jednostavnost pravnih mogućnosti pridonosi brzom transpoziciji. Većina prijenosa događa se kroz ministarstva, ali to ne umanjuje ulogu parlamenta. Opsežna uključenost danskog parlamenta u fazi predpregovora je ono što stručnjaci i državni službenici smatraju ključnim za uspjeh Danske u transpoziciji. Parlament svoju zadaću pažljivog razmatranja prijedloga Unije shvaća ozbiljno, što sprječava iznenađenja tijekom transpozicije. Opsežne konzultacije ne samo sa Parlamentom, nego i sa interesnim skupinama u vrlo ranoj fazi pomaže kasnijoj uspješnoj transpoziciji. Ministarske ovlasti delegiranja su važne, ali delegiranje je specifično i utemeljeno na sektorskim zakonima. Još jedan razlog za dobru transpoziciju u Danskoj je to što su odgovornosti jasne i konačna odgovornost nije u središnjoj vlasti, već u resornim ministarstvima. Na ovoj osnovi odozdo prema gore, administrativna koordinacija se održava tijekom cijelog ciklusa politike. Točnije, isti službenici koji pregovaraju o direktivi uključeni su u njezino prenošenje, tako da ne postoje prepreke između pregovora i prijenos. Timovi se sastoje i pravnik i praktičara, izradu akata o prijenosu obavljaju isti ljudi. To znači da su oni koji pregovaraju upoznati s domaćim situacijom i svjesni su konteksta europske politike u kojem se odluka donosi. Kultura poštivanja zakona zaslužna je za osiguravanje prijenosa direktiva čak i kad se vidjelo da su na štetu Danske. Vrijednosti i uvjerenja službenika igraju ključnu ulogu u ovom procesu. Danski državni službenici su ponosni što dobro i na vrijeme prenose direktive i obrnuto smatra se sramotno za ministarstva da kasne s transpozicijom.<sup>50</sup>

## 5. Italija

Italija je parlamentarna republika na čijem čelu je šef vlade, odnosno premijer kojeg imenuje predsjednik i šef države odnosno predsjednik. Parlament se sastoji od dva doma: Zastupničkog doma i Senata Republike. Država je podijeljena u 20 regija. Pet regija ima poseban autonomni

---

<sup>50</sup>The Transposition of EC Directives: A Compliance Study of Instruments, Techniques and Processes in Six EU Member States, kolovoz 2008, [www.papers.ssrn.com](http://www.papers.ssrn.com), str. 71-87.



status koji im omogućuje donošenje zakona o određenim lokalnim pitanjima. Država članica Europske unije je od 1. siječnja 1958. Članica je eurozone od 1. siječnja 1999.

### 5.1. Proces transpozicije i implementacije europskog zakonodavstva u Italiji

Od 1987. nadalje talijanska vlada počela se sustavno pripremati za pripremu i provedbu europskog zakonodavstva. Reforme su započele s legge Fabbri i legge La Pergola koje jačaju talijansko sudjelovanje i koordinaciju u procesu kreiranja politike Europske unije i uključenje nacionalnih aktera uključujući ministarske, regionalne i lokalne uprave i parlamentarna tijela. Nakon prvog paketa reformi usvojenih kasnih 1980-ih, Italija još uvijek ima znatan deficit provedbe. U tom procesu, kako na razini Vlade tako i na razini međuresornih tijela, dva najvažnija ministra su ministar vanjskih poslova i ministar za koordinaciju politika Europske unije. S jedne strane ministar vanjskih poslova vodi strukturu posebno imenovanu za ispitivanje politike Unije i odgovoran je za odnose s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama. S druge strane, ministar za koordinaciju politika Europske unije nema portfelj i djeluje pod predsjednikom Vlade. Nakon LeggeFabbri Italija ima odjel za poslove Europske unije od 1990.godine. Poslovi ministra za europske poslove proizlaze iz delegiranih poslova od strane talijanskog premijera. Ministarstvo za koordinaciju politika Europske unije u posljednje vrijeme sklono je stjecanju više moći u fazi formuliranja politike iako je njegova glavna nadležnost unutar područja provedbe politika EU. Glavna uprava za Europsku integraciju sve je više odgovorna za formuliranje stajališta Italije s institucijama i tijelima Unije te nadzire odnose s Europskom komisijom i drugim institucijama Europske unije. Postoje dva scenarija kada je u pitanju kreiranje talijanske europske politike, ako je pitanje o kojem se pregovara na europskoj razini samo u interesu jednog ministarstva, ono priprema talijanski doprinos, koji se zatim kanalizira putem specijalizirane jedinice Ministarstva vanjskih poslova u Rimu talijanskom stalnom Predstavništvu u Bruxellesu. Ako je prijedlog u nadležnosti više od jednog ministarstva, koordinacija tih ministarstava daje koherentan talijanski doprinos. U teoriji, ministar europskih poslova mora obavijestiti regije i parlament o europskim pitanjima. Predlažu se članovi talijanskih izaslanstava koji sudjeluju u kreiranju politike Europske komisije od strane različitih ministarstava i službeno ih imenuje Ministarstvo vanjskih poslova. Iza formalne distribucije kompetencija i zadaća koordinacije postoji fragmentirani pristup različitih ministarskih jedinica na europskoj razini. Važni detalji koji se tiču poteškoća s provedbom su uvijek dobro poznati

negdje u upravnom aparatu, ali se rijetko šire među svim zainteresiranim akterima u sustavu. Međutim, monopol središnje države nad poslovima EU ostao je stabilan. Regije su zahtijevale veću ulogu u pripremi politika Europske unije. Amandman Talijana na Ustav iz 2001. doveo je do rastuće uloge regija i pokrajina, iako ograničene na područja ili relativno malog značaja. U Italiji, prijenos direktiva Unije u nacionalno zakonodavstvo odvija se putem godišnjeg „zakona Zajednice“ Do 31. ožujka svake godine Vlada odnosno ministar za pitanja Europske unije podnosi Talijanskom parlamentu prijedlog zakona koji uključuje sve zakonodavne tekstove kojima su potrebne nacionalne provedbene mjere. Zakon dopušta različite tehnike, parlamentarno ukidanje ili izmjena postojećeg domaćeg zakonodavstva, delegiranje zakonodavne ovlasti pri vladi, ovlaštenje Vladi za donošenje propisa u područjima koja su unaprijed uređena primarnim izvorima i upravni akti. Dok Ministarstvo vanjskih poslova dominira pripremnom fazom, Koordinacijski odjel za politiku Zajednice u uredu premijera igra odlučujuću ulogu u fazi transpozicije. Odjel premijera za politiku Zajednice organizira izradu nacrtu godišnjeg zakona, glavnog instrumenta za uvođenje europskog zakonodavstva u nacionalni pravni sustav. Ovaj zakon predstavlja na početku svake godine talijanskom parlamentu ministar europskih poslova ili premijer. Raspodjela direktiva između ministarstava nije uvijek racionalna i funkcionalna, ministarstva prisvajaju direktive koje bi trebale biti u nadležnosti drugih ministarstava ili u nadležnosti više ministarstava. Ipak, odjel za koordinaciju ih objedinjuje u jedan nacrt i šalje u parlament. Nadalje nacrt teksta slijedi istu logiku kao uobičajeno talijansko zakonodavstvo, ovisno o djelovanju različitih ministarskih i regionalnih tijela. Odjel za koordinaciju politike Zajednice vraća nacrt samo u slučaju pritužbi Europske komisije. Legge La Pergola dizajnirana je za poboljšanje stope transpozicije europskog zakonodavstva u Italiji. Nestabilnost političkog sustava spriječilo je pravovremeno predstavljanje zakona i odgodilo njegovo parlamentarno odobrenje. Birokratska savjetodavna i koordinacijska tijela identificiraju tri koordinacijska tijela koja igraju ulogu u nacionalnoj pripremi i provedba europskih odluka, međuministarski Odbor za ekonomske sustave, ministar europskih poslova u Ministarstvu vanjskih poslova i Odjel za koordinaciju politike Zajednice. Ali, u Italiji nema dominantnog tijela zaduženog za međuministarsku koordinaciju europskih poslova, unutarministarska i međuministarska koordinacija tako ostaju neriješeni problemi u talijanskoj vlasti. Dok Ministarstvo vanjskih poslova koordinira proces kreiranja politike, Ministarstvo za koordinaciju politika Europske unije sve više postaje središnja figura u procesu transpozicije.

Nedostatak unutarministarske koordinacije i međuministarsko rivalstvo spriječilo je svaki pokušaj stvaranja tijela kojem bi bila povjerena međuresorna koordinacija o pitanjima Europske unije. Gotovo da ne postoje obvezna savjetodavna tijela u procesu transpozicije. S navedenim reformskim zakonima parlament ima pravo biti redovito informiran o zakonima Unije koji su u pripremi ili usvojeni. Ima pravo od vlade ili pojedinih ministara tražiti ocjenu usklađenosti prava Unije s nacionalnim pravnim sustavom ili biti informiran o konkretnim političkim pitanjima i o općem razvoju Unije. Nadalje, parlament ima pravo podnijeti komentare o tim pitanjima Vladi. S legge Fabbri parlamentarni odbori i regije redovito su primali sve nacрте europskih odluka koje ministar europskih poslova dobiva od stalnog predstavništvo preko Ministarstva vanjskih poslova u Rimu. U kolovozu 1996. ad hoc odbor Zastupničkog doma transformiran je u stalni odbor za politike Europske unije. Bez obzira na takozvani „savršenu dvodomnost“ talijanskog parlamenta, u kontroli nad poslovima Unije postoji jasna neravnoteža između dva doma. Dok sada u Zastupničkom domu odbor za europske politike koordinira ostala stalna povjerenstva, u Senatu je taj odbor još uvijek savjetodavno tijelo. Dugo su vremena talijanske regije imale vrlo slabu ulogu u europskim poslovima, kako u donošenju i transpozicija prava Unije. 1987.godine donesen je zakon koji je odredio da regije moraju biti konzultirane o prijedlozima uredbi i direktiva koje su podnijele institucije Unije. Imaju pravo dostaviti svoja zapažanja koja su neobvezujuća za politiku koju je usvojila talijanska vlada. Talijanske regije tek od nedavno aktivno sudjeluju u procesu formuliranja talijanske politike o pitanjima EU. Informacijska prava za regije i novi mehanizmi suradnje državnih i regionalnih upravnih jedinica su uspostavljeni. Ovdje je glavni cilj bio institucionalizirati regionalni pristup nacionalnoj pripremi na europskoj razini. Leggecomunitaria iz 1998. uveo je obvezu vlade da obavještava parlament, regije i autonomne pokrajine u ranijoj fazi. Međutim, regionalna mišljenja još uvijek nisu obvezujuća za središnju vladu. Nadalje, čini se da regije dobivaju nacрте zakona Unije od ministra europskih poslova samo u trenutku kada su ti nacrti već unaprijed ispregovarani na europskoj razini. U procesu prijenosa interesne skupine konzultiraju se samo u iznimnim slučajevima. Italija je sporo stvarala djelotvorne i učinkovite mehanizme za koordinaciju formulacija i transpozicija prava EU. Dupliciranje je vrlo dominantno u talijanskom kreiranju politike Unije. Dominantan problem je nepostojanje jedne nesporne koordinirajuće institucije. U razdoblju nakon Maastrichta dolazi do promjene aktivnosti i koordinacije kompetencije u fazama nacionalne pripreme i transpozicije. Dok je Ministarstvo vanjskih poslova dominiralo scenom desetljećima,

premijerov Ured je već postao ključni akter u fazi transpozicije. Ovaj administrativna fragmentacija dovela je do borbi za izravan pristup procesu kreiranja politike Unije na europskoj razini. Talijanski proces donošenja zakona vrlo je nepouzdan. Strukturni razlozi nalaze se u prilično moćnim parlamentarnim odborima. Također, previše je zakona koji dolaze pred parlament na odobrenje. Zbog talijanskog pravnog i birokratskog sustava, čak i manje odluke moraju biti prevedene u zakone ili male posebne zakone. Opća slika koja proizlazi iz ovih pokazatelja je da Italija pokazuje relativno loše rezultate u pogledu kvalitete. Posljednjih je godina protiv nje pokrenut relativno velik broj slučajeva pred Sudom pravde, kao i relativno velik broj prekršajnih postupaka koji se temelje na netočnom prijenosu direktiva.<sup>51</sup> Odgođeno prenošenje direktiva Unije iznimno je uobičajeno u slučaju Italije, ali i vrijeme potrebno za poštivanje zakona Unije također značajno varira. Od nadnacionalnih varijabli, izmjene i dopune komisijinih direktiva se brže prenose. Osim toga, zakoni s dužim rokom za prilagodbu predstavlja manji rizik od kašnjenja. Intenzivan nadnacionalni nadzor ubrzava prijenos i smanjuje rizik od kašnjenja. Zanimljivo, kako se povećava obujam zakona Unije koje treba ugraditi, prijenos se ubrzava i od 1984., manje je vjerojatno da će doći do odgode. Od nacionalnih varijabli, administrativne i pravne reforme poduzete na nacionalnoj razini su kao što se očekivalo, smanjile rizik od kašnjenja i povećale vjerojatnost prijensa. Zakonodavne mjere i mjere lokalnih vlasti povećavaju rizik od kašnjenja, dok ministarski akti smanjuju ovaj rizik i ubrzavaju prijenos. No, suprotno predviđanjima, zakonodavni i vladini akti ubrzavaju prijenos, a vladine mjere povećavaju, a ne smanjuju vjerojatnost odgode.<sup>52</sup>

## 6. Hrvatska

Hrvatska je parlamentarna republika u kojoj šef vlade, premijer i šef države, predsjednik predstavljaju izvršnu vlast u svojoj državi i u inozemstvu. Struktura vlasti temelji se na odvojenosti zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih ovlasti. Parlament ima zakonodavne ovlasti te

---

<sup>51</sup>The Transposition of EC Directives: A Compliance Study of Instruments, Techniques and Processes in Six EU Member States, op. cit. (bilj.50), str. 185-195.

<sup>52</sup>Borghetto, E., Franchino, F., Giannetti, D., Complying with the transposition deadlines of EU directives: Evidence from Italy, siječanj 2006, [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net), str.8.

nadzire izvršnu vlast. Zastupnici se biraju na mandat od četiri godine. Država članica Europske unije je od 1. srpnja 2013. Članica eurozone je od 1. siječnja 2023.

## 6.1. Iskustva Hrvatske s transpozicijom i implementacijom

Prije desetak godina Hrvatska je postala tada 28. članica Europske unije. Nakon deset godina čekanja, ulazak u Europsku uniju 1. srpnja 2013. bio je jedan od najvažnijih događaja u hrvatskoj povijesti i zajedno s članstvom u NATO-u ostvarenim četiri godine ranije, najveći uspjeh zemlje i najvažniji cilj vanjske politike od osamostaljenja. Danas, nakon deset godina članstva, mnogi strateški ciljevi su ostvareni, među kojima je ulazak u schengenski prostor i eurozonu, kao i prvo hrvatsko predsjedanje Vijećem Europske unije u prvoj polovici 2020. godine.<sup>53</sup>Kada je Republika Hrvatska postala članica Europske unije, proces se temeljio na transpoziciji i primjerenoj implementaciji pravne stečevine Europske unije. Na putu prema članstvu postavljeni su brojni izazovi vezani uz zahtjeve pod utjecajem europskog upravnog procesnog prava. Velik utjecaj na primjenu općeg upravnog postupka ima europsko upravno postupovno pravo, unutar kojeg je utemeljen europski upravni postupak. Na modernizaciju upravnog postupka u hrvatskom pravu uvelike je utjecala i Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu. Regulacija jedinstvenog upravnog mjesta svedena je na samo jedan zakonski članak, a institut nažalost ne funkcionira u praksi, kako bi sadržajno i organizacijski trebao. Neki od pokušaja svedeni su na funkcioniranje za poslovni sektor u okviru Financijske agencije i Hrvatske gospodarske komore (sustav START). Jedinstvena kontaktna točka uspostavljena je kroz okvir za slobodno tržište, koji horizontalno regulira Zakon o službama u RH. Naglasak je stavljen na sustav pružanja elektroničkih usluga korištenjem sustava e-Građani. Broj e-usluga u sustavu e-Građani je u stalnom porastu, što je svakako pozitivna stvar koja uzrokuje pojednostavljenje upravnog postupka te omogućava brze komunikacije s građanima i javnim sektorom. Nadalje, postavljeni su zahtjevi za pružanjem i jednostavnim pristupom informacijama, osiguravanjem daljinskih postupaka i formalnosti putem elektroničkih usluga. Direktivom su u hrvatski upravni postupak uvedena i formalizirana određena postupovna rješenja koja su ugrađena u načela, odredbe o elektroničkoj komunikaciji i proširenje pravne zaštite protiv postupka ili propuštanja postupka od strane javnopravnih tijela i javnih službi.

---

<sup>53</sup>Croatia celebrates 10 years in the EU-membership remains remote for neighboring countries, [www.europeannewsroom.com](http://www.europeannewsroom.com)

Hrvatski zakonodavac modernizirao je sustav pravne zaštite u skladu s europskim standardima. Međutim, postoji pitanje dvostupanjske upravne vlasti. Što se tiče nadležnosti drugostupanjskog tijela u žalbi, treba istaknuti namjeru zakonodavca da izbjegne ponavljanje postupka davanjem ovlasti za meritorno rješavanje spora. Načelo zakonitosti stranke kao jedno od temeljnih procesnih prava stranaka nije našlo svoje mjesto među načelima upravnog postupka, kao što je to bio slučaj sa starim ZUP-om. Više pozornosti treba usmjeriti na sadržajno ostvarenje prava na dobru vlast, koje istovremeno sadrži i pravo na formalizam i detaljnu regulativu. Jedan od ciljeva Strategije razvoja javne uprave (2015.-2020.) odnosi se na reformu upravnog sustava u skladu s najboljom praksom i iskustvima dobrog upravljanja prema europskim standardima obzirom na to da je Republika Hrvatska bila dužna uskladiti svoje zakonodavstvo sa zakonima Unije i provesti cjelovitu reformu javne uprave i upravnog sudovanja. Prostora za napredak ima, što treba postaviti kao prioritet, prvenstveno unaprijediti i pojednostaviti sustav upravnog postupka i odlučivanja, bolju komunikaciju i suradnju s građanima i poslovnim sektorom te kvalitetnije pružanje javnih usluga.<sup>54</sup>Tijekom prvih sedam godina članstva Hrvatske u Europskoj uniji Komisija je pokrenula 203 prekršajna postupka protiv Hrvatske. Najviše slučajeva, odnosilo se na nepriopćavanje mjera za provedbu direktiva. U 57 od svih otvorenih slučajeva, Hrvatska je dobila obrazložena mišljenja. Komisija je u deset navrata odlučila uputiti slučaj Sudu pravde, ali je postupak pred Sudom otvoren samo u četiri slučajeva. Jedan od tih slučajeva završio je presudom protiv Hrvatske, a u tri od njih Komisija je odlučila opozvati svoju radnju koja je rezultirala obustavu postupka pred sudom. U studenom 2013. poslana je službena opomena u vezi s neprenošenjem Direktive 2011/70/EURATOM o odgovornom i sigurnom gospodarenju istrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom. U prvih nekoliko godina članstva Hrvatske u Uniji broj otvorenih slučajeva stalno je rastao, od 10 slučajeva u 2014. do 56 do kraja 2017. U 2018. i 2019. godini došlo je do blagog pada broja otvorenih predmeta, ali su se vratili na razinu iz 2017., izjednačujući s ukupno 56 otvorenih predmeta u 2020. godini. Gledajući sadržaj tužbi za povredu prava protiv Hrvatske, može se vidjeti da one dolaze iz različitih područja u rasponu od unutarnjeg tržišta, industrije, poduzetništva, mobilnosti i prometa, okoliša, energije, zapošljavanja, socijalnih pitanja i inkluzije, migracije i ostalih. Godišnja izvješća Komisije o kršenju koja se tiču Hrvatske od 2013. do 2020. dosljedni su u ukazivanju na pravo okoliša kao

---

<sup>54</sup>DanićČeko, A., Kovač, P., Comparative analysis of an administrative appeal in Croatian, Slovenian, and EU Law, [www.hrcak.srce.hr](http://www.hrcak.srce.hr), lipanj 2020, str.1071-1072.

na područje iz kojeg ima najviše novih slučajeva. Ovo nije iznenađujuće, s obzirom na opseg ekološke regulative u Uniji te složenosti i troškova provedbe određenih standarda zaštite okoliša u domaće pravne poretke. U 2020. godini drugo najzastupljenije područje u novim prekršajnim postupcima bila je mobilnost i promet, a treći je bio energetika. Republika Hrvatska do sada je bila uspješna u zatvaranju prekršajnih predmeta prije nego što dođu do sudske faze postupka. Od 139 zatvorenih slučajeva povrede, 98 je zatvoreno prije nego što su stigli do stadija obrazloženog mišljenja, a 38 nakon što je do njega došlo, ali prije upućivanja na Sud. Međutim, tri od svih slučajeva zatvoreni su tek nakon što je Komisija podnijela tužbu Sudu i nakon početka sudskog postupka. Budući da je u sva tri slučaja Hrvatska ispravila svoje kršenje prava Unije tek nakon isteka roka određenog obrazloženim mišljenjem ti slučajevi mogli su lako završiti presudama kojima se proglašava da je došlo do kršenja obveza Hrvatske prema Ugovorima a samim time i do sankcija.<sup>55</sup>

## 6.2. Proces transpozicije i implementacije europskog zakonodavstva u Hrvatskoj

Kao država članica Europske unije, Hrvatska je dužna uskladiti svoje nacionalno zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije. Europska pravna stečevina neprestano se razvija i nacionalne propise potrebno je uskladiti s njom. Hrvatski sabor od 1. srpnja 2013. godine donosi propise usklađene s pravnom stečevinom Europske unije po postupku utvrđenom u pretprijetnom razdoblju prema kojem svi prijedlozi zakona kojima se hrvatsko zakonodavstvo usklađuje s pravnom stečevinom Europske unije nose oznaku „P.Z.E.“ te se donose po hitnom postupku ako to traži naručitelj. Sabor donosi godišnji plan usklađivanja zakonodavstva koji je sastavni dio Vladinog programa za uvođenje i provedbu pravne stečevine Europske unije te je temeljni dokument u procesu ugrađivanja i provedbe prava Unije u hrvatsko zakonodavstvo. Hrvatska je dužna provoditi notifikacijski postupak, odnosno pravodobno obavještavati Komisiju o mjerama za prijenos novih direktiva u hrvatsko zakonodavstvo kao i pravilno provoditi usvojeno zakonodavstvo. Pravna stečevina Europske unije dostupna je na hrvatskom jeziku, koji je jedan od službenih jezika Unije, kako bi se hrvatskim građanima omogućio ravnopravan pristup europskom zakonodavstvu.<sup>56</sup>Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi

---

<sup>55</sup>Carević, Melita, Caught on the Radar of the European Commission: Croatian Experiences with the Infringement Procedure, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 17:1(2021), str.281-285.

<sup>56</sup>Hrvatski sabor, usklađivanje zakonodavstva, [www.sabor.hr](http://www.sabor.hr)

Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 119/14),,omogućava se da Vlada donosi uredbe za preuzimanje i provedbu pravno obvezujućih akata Europske unije, ako za preuzimanje i provedbu tih akata nije potrebno donijeti zakon dok za provedbu pravno obvezujućih akata Europske unije Vlada može donijeti i odluke. U uvjetima članstva Republike Hrvatske u Europskoj uniji, sva tijela državne uprave u suradnji s Ministarstvom vanjskih i europskih poslova kao koordinativnim tijelom, redovito vrše notifikaciju, odnosno obavještavaju Europsku komisiju o mjerama prijenosa novih direktiva u hrvatsko zakonodavstvo putem THEMIS baze podataka Europske komisije. Ukoliko Republika Hrvatska ne prenese direktive (ili dio direktive) u hrvatsko zakonodavstvo, odnosno pravilno ne primjeni preuzeto zakonodavstvo, protiv Republike Hrvatske pred Sudom Europske unije pokrenut će se postupak za povredu prava Europske unije, a konačni ishod postupka pred Sudom može dovesti do utvrđivanja novčane kazne zbog povrede prava Europske unije.“<sup>57</sup>Prema,Odluci o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s Pravnom stečevinom Europske unije („Narodne novine“, broj:44/2017),,propisom se smatraju ustavni zakon, zakonik, zakon, uredba, pravilnik, odluka, tehnički propis te svi drugi propisi kojima se usklađuje zakonodavstvo Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije. U smislu ove Odluke, usklađivanjem zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije smatra se, preuzimanje odredbi direktiva i odluka Europske unije u zakonodavstvo Republike Hrvatske i osiguravanje pretpostavki za provedbu uredbi i odluka Europske unije. Ova Odluka primjenjuje se i na propise o izmjenama i dopunama propisa čije odredbe nisu predmetom usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije, ako se izmjene i dopune odnose na odredbe koje su ranije bile predmetom usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije. Instrumenti za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unijesu Usporedni prikaz podudaranja odredbi propisa Europske unije s prijedlogom propisa i Izjava o usklađenosti prijedloga propisa s pravnom stečevinom Europske unije. Stručni nositelj obvezan je, prilikom izrade prijedloga propisa i instrumenata za usklađivanje zakonodavstva, pridržavati se Uputa za popunjavanje instrumenata za usklađivanje zakonodavstva i za navođenje naziva pravnih akata Europske unije u prijedlozima propisa. Stručni nositelj navodi u zasebnom članku u uvodnom dijelu prijedloga propisa nazive pravnih akata Europske unije s kojima se taj prijedlog propisa usklađuje. Stručni nositelj obvezan je u pripremi prijedloga propisa, a prije njegova dostavljanja

---

<sup>57</sup>Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 119/14)



Vladi Republike Hrvatske, izraditi instrumente za usklađivanje zakonodavstva. U slučaju provedbenog propisa koji donosi čelnik tijela, stručni nositelj obvezan je izraditi instrumente za usklađivanje zakonodavstva prije upućivanja prijedloga propisa na objavu u „Narodnim novinama“. Stručni nositelj izrađuje instrumente za usklađivanje zakonodavstva unošenjem traženih podataka u računalnu aplikaciju IKOS – EU poslovi, kojoj pristupa putem dodijeljenog korisničkog računa. Po unošenju svih traženih podataka, stručni nositelj putem računalne aplikacije IKOS – EU poslovi dostavlja Ministarstvu vanjskih i europskih poslova na odobrenje izrađene instrumente za usklađivanje zakonodavstva. Nakon što Ministarstvo vanjskih i europskih poslova putem računalne aplikacije IKOS – EU poslovi odobri oba instrumenta za usklađivanje zakonodavstva, stručni nositelj ispisuje obrazac Izjave o usklađenosti u tri primjerka te ispisane obrasce koje je potpisao EU koordinator stručnog nositelja dostavlja Ministarstvu vanjskih i europskih poslova, zajedno s prijedlogom propisa, na službenu provjeru i potvrđivanje usklađenosti. U slučaju zakona koji se donose u redovnom zakonodavnom postupku, stručni nositelj nakon završenog prvog čitanja ponavlja postupak iz ove točke. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova na temelju podataka iz instrumenata za usklađivanje zakonodavstva utvrđuje je li prijedlog propisa usklađen s pravnom stečevinom Europske unije. Ako Ministarstvo vanjskih i europskih poslova ocijeni da je prijedlog propisa usklađen s pravnom stečevinom Europske unije, usklađenost potvrđuje EU koordinator Ministarstva vanjskih i europskih poslova potpisivanjem Izjave o usklađenosti prijedloga propisa koja se potom dostavlja stručnom nositelju izrade propisa. Stručni nositelj dostavlja prijedlog propisa Vladi, zajedno s uredno ispunjenim Usporednim prikazom te uredno ispunjenom Izjavom o usklađenosti koju je potpisao EU koordinator Ministarstva vanjskih i europskih poslova. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova pruža stručnim nositeljima svu potrebnu tehničku i stručnu pomoć pri popunjavanju instrumenata za usklađivanje zakonodavstva. Stručni nositelj obvezan je prijedlog propisa dostaviti Vladi najkasnije četiri mjeseca prije roka za notifikaciju nacionalnih mjera prenošenja utvrđenog direktivom Europske unije s kojom se prijedlog propisa usklađuje. Stručni nositelj obvezan je prijedlog provedbenog propisa koji donosi čelnik tijela, uputiti na objavu u „Narodnim novinama“ najkasnije jedan mjesec prije roka za notifikaciju nacionalnih mjera preuzimanja, utvrđenog direktivom Europske unije s kojom se prijedlog propisa usklađuje. Iznimno, u slučaju preuzimanja direktiva s rokom za notifikaciju nacionalnih mjera preuzimanja koji je kraći od dvije godine, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova može

odrediti kraći rok. Stručni nositelji obavezan je prijedlog propisa dostaviti Ministarstvu vanjskih i europskih poslova najkasnije dva tjedna prije dostavljanja prijedloga propisa Vladi ili upućivanja na objavu u „Narodnim novinama“. Zadužuje se Ministarstvo vanjskih i europskih poslova da prati primjenu ove Odluke te da o tome jednom godišnje, do kraja ožujka tekuće godine za prošlu godinu, dostavlja izvještaj Vladi Republike Hrvatske, kao i da predlaže mjere za unaprjeđivanje njezine provedbe.“<sup>58</sup>

## 7. Komparativna analiza iskustava Danske, Italije i Hrvatske

Nakon prikazanih iskustava odabranih država članica mogu zaključiti da se njihova iskustva s prijenosom europskih direktiva u nacionalno zakonodavstvo dosta razlikuju, od samog načina prijenosa do vremena koje je potrebno za prijenos, a i uspješnost i točnost prijenosa nije u sve tri države ista. Danska se EU pridružila 1973.godine i ako je izrazito euroskeptična zemlja, smatra se jednom od najuzornijih članica koja rijetko nailazi na probleme prilikom transpozicije i implementacije direktiva. Među rijetkim je zemalja koja bez odgode prenosi direktive te provodi propise Unije na način koji rijetko dovodi dansku vladu pred Europski sud. Transpozicija obično ne predstavlja probleme jer su postupci koordinacije i konzultacija premješteni u pripremnu fazu. Jasna podjela odgovornosti, projektni timovi koji se koriste od faze pregovora pa sve do faze provedbe i fleksibilne radne procedure u ministarstvima pridonose uspješnosti danskog modela.<sup>59</sup>S druge strane, Italija je jedna od zemalja osnivačica, u Uniji je od samog početka, a ima izrazite probleme u provođenju europskih direktiva. Italija je sporo stvarala djelotvorne i učinkovite mehanizme za koordinaciju, formulaciju i transpozicija prava EU. Dupliciranje je vrlo dominantno u talijanskom kreiranju politike Unije, a problem je i nepostojanje jedne nesporne koordinirajuće institucije. Talijanski proces donošenja zakona vrlo je nepouzdan. Strukturni razlozi nalaze se u prilično moćnim parlamentarnim odborima. Također, previše je zakona koji

---

<sup>58</sup>Odluka o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s Pravnom stečevinom Europske unije („Narodne novine“, broj 44/17).

<sup>59</sup>The Transposition of EC Directives:A Compliance Study of Instruments, Techniques and Processes in Six EU Member States, op. cit. (bilj.50), str.72.

dolaze pred parlament na odobrenje. Zbog talijanskog pravnog i birokratskog sustava, čak i manje odluke moraju biti prevedene u zakone ili male posebne zakone. Opća slika koja proizlazi iz ovih pokazatelja je da Italija pokazuje relativno loše rezultate u pogledu kvalitete. Posljednjih je godina protiv nje pokrenut relativno velik broj slučajeva pred Sudom pravde, kao i relativno velik broj prekršajnih postupaka koji se temelje na netočnom prijenosu direktiva. Odgođeno prenošenje direktiva Unije iznimno je uobičajeno u slučaju Italije, ali i vrijeme potrebno za poštivanje zakona Unije također značajno varira. Od nadnacionalnih varijabli, izmjene i dopune komisijinih direktiva se brže prenose. U tom procesu, kako na razini Vlade tako i na razini međuresornih tijela, dva najvažnija ministra su ministar vanjskih poslova i ministar za koordinaciju politika Europske unije. S jedne strane ministar vanjskih poslova vodi strukturu posebno imenovanu za ispitivanje politike Unije i odgovoran je za odnose s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama. S druge strane, ministar za koordinaciju politika Europske unije nema portfelj i djeluje pod predsjednikom Vlade. Ministarstvo za koordinaciju politika Europske unije u posljednje vrijeme sklono je stjecanju više moći u fazi formuliranja politike iako je njegova glavna nadležnost unutar područja provedbe politika EU. Glavna uprava za Europsku integraciju sve je više odgovorna za formuliranje stajališta Italije s institucijama i tijelima Unije te nadzire odnose s Europskom komisijom i drugim institucijama Europske unije. Postoje dva scenarija kada je u pitanju kreiranje talijanske europske politike, ako je pitanje o kojem se pregovara na europskoj razini samo u interesu jednog ministarstva, ono priprema talijanski doprinos, koji se zatim kanalizira putem specijalizirane jedinice Ministarstva vanjskih poslova u Rimu talijanskom stalnom Predstavništvu u Bruxellesu. Ako je prijedlog u nadležnosti više od jednog ministarstva, koordinacija tih ministarstava daje koherentan talijanski doprinos. U teoriji, ministar europskih poslova mora obavijestiti regije i parlament o europskim pitanjima. Predlažu se članovi talijanskih izaslanstava koji sudjeluju u kreiranju politike Europske komisije od strane različitih ministarstava i službeno ih imenuje Ministarstvo vanjskih poslova. Iza formalne distribucije kompetencija i zadaća koordinacije postoji fragmentirani pristup različitih ministarskih jedinica na europskoj razini. Važni detalji koji se tiču poteškoća s provedbom su uvijek dobro poznati negdje u upravnom aparatu, ali se rijetko šire među svim zainteresiranim akterima u sustavu. Međutim, monopol središnje države nad poslovima EU ostao je stabilan.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup>The Transposition of EC Directives: A Compliance Study of Instruments, Techniques and Processes in Six EU Member States, op. cit. (bilj.50), str.191.

Tehnike prijenosa koje se koriste u Danskoj su prepisivanje i preformuliranje, iako se preformuliranje preferira.<sup>61</sup>U Italiji, prijenos direktiva Unije u nacionalno zakonodavstvo odvija se putem godišnjeg „zakona Zajednice“ Do 31. ožujka svake godine Vlada odnosno ministar za pitanja Europske unije podnosi Talijanskom parlamentu prijedlog zakona koji uključuje sve zakonodavne tekstove kojima su potrebne nacionalne provedbene mjere. Zakon dopušta različite tehnike, parlamentarno ukidanje ili izmjena postojećeg domaće zakonodavstva, delegiranje zakonodavne ovlasti pri vladi, ovlaštenje Vladi za donošenje propisa u područjima koja su unaprijed uređena primarnim izvorima i upravni akti.<sup>62</sup> Folketing(Danski parlament) ima iznimno snažnu ulogu u pripremi danske europske politike. Za svaki pregovarački proces Vlada mora dobiti mandat od Folketinga.<sup>63</sup>Talijanski parlament ima pravo biti redovito informiran o zakonima Unije koji su u pripremi ili usvojeni. Ima pravo od vlade ili pojedinih ministara tražiti ocjenu usklađenosti prava Unije s nacionalnim pravnom sustavom ili biti informiran o konkretnim političkim pitanjima i o općem razvoju Unije. Nadalje, parlament ima pravo podnijeti komentare o tim pitanjima Vladi. Bez obzira na takozvani „savršenu dvodomnost“ talijanskog parlamenta, u kontroli nad poslovima Unije postoji jasna neravnoteža između dva doma. Dok sada u Zastupničkom domu odbor za europske politike koordinira ostala stalna povjerenstva, u Senatu je taj odbor još uvijek savjetodavno tijelo. U Danskoj, lokalna vlast je zastupljena u posebnim odborima, kako oni predstavljaju poslodavce u cijeloj zemlji, to je vrlo važno, budući da lokalna uprava često treba dodatne resurse za usklađivanje europske direktive. Amandman Talijana na Ustav iz 2001. doveo je do rastuće uloge regija i pokrajina, iako ograničene na područja ili relativno malog značaja. Dugo su vremena talijanske regije imale vrlo slabu ulogu u europskim poslovima, kako u donošenju i transpoziciji prava Unije. 1987.godine donesen je zakon koji je odredio da regije moraju biti konzultirane o prijedlozima uredbi i direktiva koje su podnijele institucije Unije. Imaju pravo dostaviti svoja zapažanja koja su

---

<sup>61</sup>The Transposition of EC Directives:A Compliance Study of Instruments, Techniques and Processes in Six EU Member States, op. cit. (bilj.50), str.75.

<sup>62</sup>The Transposition of EC Directives:A Compliance Study of Instruments, Techniques and Processes in Six EU Member States, op. cit. (bilj.50), str.191.

<sup>63</sup>The Transposition of EC Directives:A Compliance Study of Instruments, Techniques and Processes in Six EU Member States, op. cit. (bilj.50), str.82.

neobvezujuća za politiku koju je usvojila talijanska vlada. Talijanske regije tek od nedavno aktivno sudjeluju u procesu formuliranja talijanske politike o pitanjima EU. Informacijska prava za regije i novi mehanizmi suradnje državnih i regionalnih upravnih jedinica su uspostavljeni. Ovdje je glavni cilj bio institucionalizirati regionalni pristup nacionalnoj pripremi na europskoj razini. Regionalna mišljenja još uvijek nisu obvezujuća za središnju vladu. Nadalje, čini se da regije dobivaju nacрте zakona Unije od ministra europskih poslova samo u trenutku kada su ti nacrti već unaprijed ispregovarani na europskoj razini. Interesne skupine u Danskoj uključene su u cijeli proces kreiranja politike Unije i implementacija. Prvo, oni su članovi ili ih saslušavaju posebni odbori koji naprave početne prijedloge politike. Oni se konzultiraju u ranoj fazi pripreme zakonodavstva. Drugo, igraju ulogu u pripremi transpozicije i stvarnoj primjeni direktive. Treći, imaju prilično blizak odnos s Odborom za europske poslove u Folketingu. Obično svoje stajalište iznose neposredno pred ministrom. Na taj način povjerenstvo ima koristi od njihove stručnosti. U procesu prijenosa interesne skupine u Italiji konzultiraju se samo u iznimnim slučajevima.<sup>64</sup> U Danskoj većina prijenosa događa se kroz ministarstva, ali to ne umanjuje ulogu parlamenta. Opsežna uključenost danskog parlamenta u fazi predpregovora je ono što stručnjaci i državni službenici smatraju ključnim za uspjeh Danske u transpoziciji. Parlament svoju zadaću pažljivo razmatranja prijedloga Unije shvaća ozbiljno, što sprječava iznenađenja tijekom transpozicije. Opsežne konzultacije ne samo sa Parlamentom, nego i sa interesnim skupinama u vrlo ranoj fazi pomaže kasnijoj uspješnoj transpoziciji. Još jedan razlog za dobru transpoziciju u Danskoj je to što su odgovornosti jasne i konačna odgovornost nije u središnjoj vlasti, već u resornim ministarstvima. Na ovoj osnovi odozdo prema gore, administrativna koordinacija se održava tijekom cijelog ciklusa politike. Točnije, isti službenici koji pregovaraju o direktivi uključeni su u njezino prenošenje, tako da ne postoje prepreke između pregovora i prijenosa. To znači da su oni koji pregovaraju upoznati s domaćim situacijom i svjesni su konteksta europske politike u kojem se odluka donosi. Kultura poštivanja zakona zaslužna je za osiguravanje prijenosa direktiva čak i kad se vidjelo da su na štetu Danske. Vrijednosti i uvjerenja službenika igraju ključnu ulogu u ovom procesu. Danski državni službenici su ponosni što dobro i na vrijeme prenose direktive i obrnuto smatra se sramotno za ministarstva da kasne s transpozicijom.<sup>65</sup> S

---

<sup>64</sup>The Transposition of EC Directives: A Compliance Study of Instruments, Techniques and Processes in Six EU Member States, op. cit. (bilj.50), str.84.

druge strane, u Italiji Ministarstvo vanjskih poslova dominira pripremnom fazom, Koordinacijski odjel za politiku Zajednice u uredu premijera igra odlučujuću ulogu u fazi transpozicije. Odjel premijera za politike Zajednice organizira izrada nacrtu godišnjeg zakona, glavnog instrumenta za uvođenje europskog zakonodavstva u nacionalni pravni sustav. Ovaj zakon predstavlja na početku svake godine talijanskom parlamentu ministar europskih poslova ili premijer. Raspodjela direktiva između ministarstava nije uvijek racionalna i funkcionalna, ministarstva prisvajaju direktive koje bi trebale biti u nadležnosti drugih ministarstava ili u nadležnosti više ministarstava. Ipak, odjel za koordinaciju ih objedinjuje u jedan nacrt i šalje u parlament. Nadalje nacrt teksta slijedi istu logiku kao uobičajeno talijansko zakonodavstvo, ovisno o djelovanju različitih ministarskih i regionalnih tijela. Odjel za koordinaciju politike Zajednice vraća nacrt samo u slučaju pritužbi Europske komisije. U Italiji nema dominantnog tijela zaduženog za međuministarsku koordinaciju europskih poslova, unutarministarska i međuministarska koordinacija tako ostaju neriješeni problemi u talijanskoj vlasti. Nedostatak unutarministarske koordinacije i međuministarsko rivalstvo spriječilo je svaki pokušaj stvaranja tijela kojem bi bila povjerena međuresorna koordinacija o pitanjima Europske unije. Gotovo da ne postoje obvezna savjetodavna tijela u procesu transpozicije.<sup>66</sup> Što se tiče Hrvatske, ona se Europskoj uniji pridružila prije deset godina nakon dugotrajnog procesa pregovora o pristupanju tijekom kojeg je morala napraviti velike prilagodbe u raznim područjima, a danas ima značajnije poteškoće u prijenosu i provedbi europskog zakonodavstva. Hrvatski sabor donosi godišnji plan usklađivanja zakonodavstva koji je sastavni dio Vladinog programa za uvođenje i provedbu pravne stečevine Europske unije te je temeljni dokument u procesu ugrađivanja i provedbe prava Unije u hrvatsko zakonodavstvo. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 119/14) „omogućava se da Vlada donosi uredbе za preuzimanje i provedbu pravno obvezujućih akata Europske unije, ako za preuzimanje i provedbu tih akata nije potrebno donijeti zakon dok za provedbu pravno obvezujućih akata Europske unije Vlada može donijeti i odluke. U uvjetima članstva Republike Hrvatske u Europskoj uniji, sva tijela državne uprave u suradnji s Ministarstvom vanjskih i europskih poslova kao koordinativnim tijelom,

---

<sup>65</sup>The Transposition of EC Directives:A Compliance Study of Instruments, Techniques and Processes in Six EU Member States, op. cit. (bilj.50), str. 87.

<sup>66</sup>The Transposition of EC Directives:A Compliance Study of Instruments, Techniques and Processes in Six EU Member States, op. cit. (bilj.50), str.194.

redovito vrše notifikaciju, odnosno obavještavaju Europsku komisiju o mjerama prijenosa novih direktiva u hrvatsko zakonodavstvo putem THEMIS baze podataka Europske komisije.<sup>67</sup>Prema,Odluci o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s Pravnom stečevinom Europske unije („Narodne novine“, broj:44/2017),„propisom se smatraju ustavni zakon, zakonik, zakon, uredba, pravilnik, odluka, tehnički propis te svi drugi propisi kojima se usklađuje zakonodavstvo Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije. Usklađivanjem zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije smatra se, preuzimanje odredbi direktiva i odluka Europske unije u zakonodavstvo Republike Hrvatske i osiguravanje pretpostavki za provedbu uredbi i odluka Europske unije. Ova Odluka primjenjuje se i na propise o izmjenama i dopunama propisa čije odredbe nisu predmetom usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije, ako se izmjene i dopune odnose na odredbe koje su ranije bile predmetom usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije. Instrumenti za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije su Usporedni prikaz podudaranja odredbi propisa Europske unije s prijedlogom propisa i Izjava o usklađenosti prijedloga propisa s pravnom stečevinom Europske unije. Stručni nositelj obvezan je u pripremi prijedloga propisa, a prije njegova dostavljanja Vladi Republike Hrvatske, izraditi instrumente za usklađivanje zakonodavstva. U slučaju provedbenog propisa koji donosi čelnik tijela, stručni nositelj obvezan je izraditi instrumente za usklađivanje zakonodavstva prije upućivanja prijedloga propisa na objavu u „Narodnim novinama“. Nakon što Ministarstvo vanjskih i europskih poslova putem računalne aplikacije IKOS – EU poslovi odobri oba instrumenta za usklađivanje zakonodavstva, stručni nositelj ispisuje obrazac Izjave o usklađenosti u tri primjerka te ispisane obrasce koje je potpisao EU koordinator stručnog nositelja dostavlja Ministarstvu vanjskih i europskih poslova, zajedno s prijedlogom propisa, na službenu provjeru i potvrđivanje usklađenosti. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova na temelju podataka iz instrumenata za usklađivanje zakonodavstva utvrđuje je li prijedlog propisa usklađen s pravnom stečevinom Europske unije. Ako Ministarstvo vanjskih i europskih poslova ocijeni da je prijedlog propisa usklađen s pravnom stečevinom Europske unije, usklađenost potvrđuje EU koordinator Ministarstva vanjskih i europskih poslova potpisivanjem Izjave o usklađenosti prijedloga propisa koja se potom dostavlja stručnom nositelju izrade propisa. Stručni nositelj dostavlja prijedlog propisa Vladi, zajedno s uredno ispunjenim Usporednim prikazom te uredno

---

<sup>67</sup>Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 119/14)

ispunjenom Izjavom o usklađenosti koju je potpisao EU koordinator Ministarstva vanjskih i europskih poslova. Iznimno, u slučaju preuzimanja direktiva s rokom za notifikaciju nacionalnih mjera preuzimanja koji je kraći od dvije godine, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova može odrediti kraći rok.<sup>68</sup>Tijekom prvih sedam godina članstva Hrvatske u Europskoj uniji Komisija je pokrenula 203 prekršajna postupka protiv Hrvatske. Najviše slučajeva, odnosilo se na nepriopćavanje mjera za provedbu direktiva. Komisija je u deset navrata odlučila uputiti slučaj Sudu pravde, ali je postupak pred Sudom otvoren samo u četiri slučaja. Jedan od tih slučajeva završio je presudom protiv Hrvatske, a u tri od njih Komisija je odlučila opozvati svoju radnju.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup>Odluka o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s Pravnomoćevinom Europske unije („Narodne novine”, broj 44/17)

<sup>69</sup>Carević, Melita, op.cit.(bilj.55), str.283.



## 8. ZAKLJUČAK

Tema ovog diplomskog rada bila je Priprema propisa u Europskoj uniji, transpozicija i implementacija europskog zakonodavstva u nacionalno zakonodavstvo s primjerima iz Hrvatske, Danske i Italije. U Europskoj uniji najbrojniji izvori prava su akti institucija EU koji mogu biti zakonodavni i nezakonodavni. Ovaj rad se bazirao na direktivama, kao jednom od najčešće korištenih izvora prava EU, a koje su definirane kao propisi obvezujući za sve države članice u pogledu cilja kojeg trebaju postići, dok nacionalnim vlastima ostavljaju izbor oblika i metoda ugrađivanja odredbi direktiva u domaći pravni sustav. Države članice imaju određenu diskreciju pri prenošenju direktiva, tako da mogu uzeti u obzir posebne nacionalne okolnosti. Direktive ne zamjenjuju zakone država članica, one obvezuju na prilagođavanje nacionalnog prava pravu Unije. Transpozicija direktiva se mora izvršiti u roku utvrđenom u direktivi, a jednako tako je važna i njihova implementacija, odnosno njihova pravovremena i pravilna primjena koja doprinosi učinkovitosti sustava, legitimnosti europskog zakonodavstva i integracije. Nadalje, prikazana su iskustva prijenosa i primjene direktiva u tri države članice, među kojima je Danska najuspješnija te ima najmanje problema i opomena zbog nepravilne i nepravodobne transpozicije i implementacije, dok je Italija i u ovoj analizi, ali i općenito među svim država članica jedna od zemalja koja ima najviše poteškoća u pravilnom prijenosu i primjeni prava. Hrvatska se našla u sredini i tijekom godina je njena „poslušnost“ Uniji varirala, međutim zadnjih godina s porastom broja kompleksnijih direktiva, njezina uspješnost u odgovarajućoj transpoziciji i implementaciji opada.

## 9. LITERATURA

1. Adina Apostolache, Mihaela, The Infringement procedure and its implications in practice, *Journal of Law and Administrative science*, 7:1(2017).
2. Baratta, Roberto, Complexity of EU law in the domestic implementing process, *Theory and Practice of Legislation*, 2:3(2014).
3. Borchardt, Klaus-Dieter, *The ABC of EU law*, Luksemburg, 2017.
4. Borghetto, E., Franchino, F., Giannetti, D., Complying with the transposition deadlines of EU directives: Evidence from Italy, siječanj 2006, [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net), pristupljeno 2.8.2023.
5. Christensen, Jorgen Grønegaard, Keeping in control: The modest impact of the EU on Danish Legislation, *Public administration*, 88:1(2010).
6. Croatia celebrates 10 years in the EU-membership remains remote for neighboring countries, [www.europeannewsroom.com](http://www.europeannewsroom.com), pristupljeno 4.8.2023.
7. Duina, Francesco, Explaining Legal Implementation in the European Union, lipanj 1997, [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net), pristupljeno 29.7.2023.
8. ĐanićČeko, A., Kovač, P., Comparative analysis of an administrative appeal in Croatian, Slovenian, and EU Law, [www.hrcak.srce.hr](http://www.hrcak.srce.hr), lipanj 2020, pristupljeno 12.8.2023.
9. European Commission, Report on monitoring the application of EU law 2016, srpanj 2017., [www.commission.europa.eu](http://www.commission.europa.eu), pristupljeno 20.7.2023.
10. Europska Komisija, [www.commission.europa.eu](http://www.commission.europa.eu), pristupljeno 15.7.2023.
11. European Parliament, Challenges in the implementation of EU Law at national level, studeni 2018, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), pristupljeno 26.7.2023.
12. Europska unija, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu), pristupljeno 17.7.2023.
13. Hrvatski sabor, usklađivanje zakonodavstva, [www.sabor.hr](http://www.sabor.hr), pristupljeno 13.8.2023.
14. König, T., Leutgert, B., *Troubles with Transposition? Explaining Trend sin Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives*, u: Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
15. Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., *Europski upravni prostor*, Zagreb: Institut za javnu upravu, 2012.

16. Musa, A., Banić, S., Džinić, J., Đurman, P., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, G., Lopžić, I., Zelenika, B., Regulacijski menadžment – Nastavni materijali, Zagreb, Pravni fakultet, 2022.
17. Odluka o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s Pravnom stečevinom Europske unije („Narodne novine”, broj 44/17).
18. Office of Official Publications of the European Communities, Fact sheets on the European Union, srpanj 2011, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), pristupljeno 10.7.2023.
19. Steunenbergh, B., Rhinard, M., The transposition of European law in EU member states: between process and politics, *European Political Science Review*, 2:3(2010).
20. The Transposition of EC Directives: A Compliance Study of Instruments, Techniques and Processes in Six EU Member States, kolovoz 2008, [www.papers.ssrn.com](http://www.papers.ssrn.com), pristupljeno 31.7.2023.
21. Thomas, Martha, The efficiency of ministries in transposing EU directives: Evidence from Ireland, *Public Policy and Administration*, 33:2(2018).
22. Turkalj, Kristian, *Pravo Europske unije*, *Hrvatska pravna revija*, 8:3(2008)
23. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske („Narodne novine broj 119/14).