

# *T. C. Hartley: Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice*

Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci/Constitutional and Legal Policy Institute (COLPI), Rijeka, 1999., str. XXVII + 580.

*Dario Derđa\**

Prikaz

Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, u suradnji s Constitutional and Legal Policy Institute (COLPI), u nizu "Prijevodi" Biblioteke Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, kao 24. objavljenu jedinicu, objavio je djelo T. C. Hartleyja pod nazivom *Temelji prava Europske zajednice (The foundations of European Community law)* s podnaslovom *Uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice*. Ovo vrijedno djelo prvi je put objavljeno na engleskom jeziku, u izdanju Oxford University Press, 1994. godine. Preveo ga je na hrvatski jezik dr. sc. Miomir Matulović, docent na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Rijeci.

Knjiga je podijeljena u četiri dijela: 1. *Ustanove zajednice* (str. 1.-92.), 2. *Pravni sustav zajednice* (str. 93-189), 3. *Pravo zajednice i države članice* (str. 191.-335.) i 4. *Upravno pravo* (str. 337.-507.). U knjizi su u *Bibliografiji* navedena samo djela općeg karaktera, dok su radovi o pojedinim problemima navedeni nakon svakog poglavlja pod nazivom *Literatura*. Priložen je tumač kratica, bilješka o navođenju i objavljivanju slučajeva o kojima je odlučivao Europski sud, popis tabela, ugovora Zajednice, zakona Ujedinjenog Kraljevstva te slučajeva Europskog suda. Na kraju knjige nalazi se kazalo koje čitatelju uvelike olakšava korištenje.

Prvi dio knjige pod nazivom *Ustanove Zajednice* započinje uvodnim izlaganjem o raščlambi Europske zajednice, koja se više-manje shvaća kao jedin-

\*Dario Derđa, dipl. pravnik, mlađi asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci

stvena cjelina, na tri zasebne pravne jedinice: Europsku zajednicu za ugljen i čelik (1951.), Europsku ekonomsku zajednicu (1957.) i Europsku zajednicu za atomsku energiju (1957.). Na osnovi Ugovora o udruživanju (1965.) stvoreno je jedinstveno Vijeće te jedinstvena Komisija tih zajednica. Ugovor o Europskoj uniji, poznatiji pod nazivom Maastrichtski ugovor, stupio je na snagu 1. studenog 1993. te je njime stvoren nov entitet, Europska unija, koja se temelji na "zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici" te "suradnji u područjima pravosuđa i unutrašnjih poslova".

Nakon uvodnog izlaganja, autor analizira ustanove Europske zajednice dijeleći ih na političke, u koje svrstava Komisiju, Vijeće i Europski parlament, te nepolitičke, Europski i Revizorski sud. U prvom poglavlju, pod nazivom *Političke ustanove*, autor prikazuje Komisiju, njezin sastav, zakonodavne ovlasti, postupak odlučivanja te pokazuje prednosti i mane te ustanove. Izlaganje o Vijeću autor započinje prikazom njegova sastava, a zatim prelazi na Odbor stalnih predstavnika država članica, poznat po kratici na francuskom jeziku COREPER. Tumači i sustav glasovanja, koji je specifičan po tome što je u njemu napušteno načelo jednakosti prava glasa, što je djelomično korigirano *magičnom brojkom pedeset i četiri glasa*, s ciljem da pet najvećih država ne može nadglasati manje države. Posebno je istaknuta razlika između Vijeća i *Europskog vijeća*, pod kojim su se nazivom uvriježile konferencije na vrhu predsjednika država ili vlada država članica, zajedno s ministrima vanjskih poslova, koje se održavaju u redovitim vremenskim razmacima. Iscrpno je izložen sastav Europskog parlamenta, plaće njegovih članova, povlastice i imuniteti koje uživaju. Slijedi prikaz političkih stranaka u Parlamentu, odbora te postupovnih instituta poput parlamentarnih pitanja, prijedloga, istraga, pritužaba, konzultiranja, prava veta, potvrda predsjednika i članova Komisije te glasovanja o nepovjerenju. Obradena je i funkcija ombudsmana (pučkog pravobranitelja) koji može primiti žalbu od svakog državljanina Unije u svezi s nepravilnim djelovanjem bilo koje ustanove ili tijela Zajednice, osim Europskog i Prvostupanjškog suda kada izvršavaju svoje pravosudne zadaće. Prikazani su i odbori Europske zajednice, odnosno Ekonomski i socijalni odbor, koji pomaže Vijeću i Komisiji u radu te Odbor područja koji predstavlja regionalna i lokalna tijela unutar zajednice. Zasebno su obrađena dva važna instituta ustanovljena Maastrichtskim ugovorom: zajednička vanjska i sigurnosna politika te suradnja unutar područja pravosuđa i unutarnjih poslova. Izlaganje o poli-

tičkim ustanovama Europske zajednice završava prikazom zakonodavnog postupka te postupka usvajanja proračuna.

Drugo poglavlje pod nazivom *Europski sud i Revizorski sud*, započinje prikazom sastava Europskog suda: sudaca, pravobranitelja, tajnika, pravnih tajnika i specijaliziranih službi. Autor zatim prikazuje Prvostupanjski sud, također pravosudni organ Europske unije, ustanovljen s ciljem rasterećenja Europskog suda, oslobađajući ga rješavanja slučajeva koji nemaju političko ili ustavno značenje. Izložene su nadležnosti i postupak kako Europskog tako i Prvostupanjskog suda. Ovdje autor posebno upozorava na probleme koji se javljaju prilikom tumačenja višejezičnih tekstova, što je često, jer u Europskoj zajednici ima 12 službenih jezika. U skladu s time, posebna je pozornost posvećena višejezičnosti u sudskom postupku te, nasuprot tome, izradi sudskih presuda na francuskom jeziku čime se, u ovom slučaju, odstupa od načela višejezičnosti. Slijede izlaganja o obliku presuda Europskog suda, problematici doktrine sudskih presuda prilikom odlučivanja te tumačenja Ugovora i zakonodavstva Zajednice. Politika Europskog suda ide za jačanjem Zajednice, širenjem sadržaja i djelotvornosti prava zajednice te povećanjem ovlasti ustanova Zajednice. Zbog njezine važnosti za cijelu Zajednicu, politici Europskog suda autor je posvetio posebno mjesto. Na kraju prvoga dijela knjige prikazuje se sastav i djelatnost Revizorskog suda.

Nakon analize ustanova Zajednice, u drugom dijelu knjige, pod nazivom *Pravni sustav zajednice*, autor upozorava na zasebnost prava Zajednice kao posebnog pravnog sustava, različitog kako od međunarodnog prava tako i od pravnih sustava država članica. Autor analizira pravni sustav zajednice te obrađuje akte država članica, akte Zajednice, opća pravna načela te ugovore s trećim zemljama.

U trećem poglavlju, *Akti država članica*, autor te akte dijeli na osnivačke ugovore odnosno ugovore kojima su stvorene tri zajednice te ugovore kojima su oni izmijenjeni, supsidijarne konvencije, odnosno ugovore zaključene između država članica kojima se uređuju pitanja unutar djelokruga Zajednice te akte predstavnika država članica, odnosno akte koje, zasjedajući u Vijeću, usvajaju predstavnici vlada država članica. Svaka od tih vrsta obrađena je zasebno.

Četvrto poglavlje, pod nazivom *Akti Zajednice*, odmah nakon razdiobe akata kako ih razlikuju tri temeljna ugovora zajednica, bavi se zakonodavnim ovla-

stima Zajednice te postupkom koji se primjenjuje prilikom donošenja tih akata, od delegiranja ovlasti Komisiji i tijelima koja nisu ustanove Zajednice, s posebnim osvrtom na ovlasti delegirane državama članicama, forme prijedloga i mišljenja te obrazloženja, sve do objavljivanja i dostavljanja pravnih akata.

Peto poglavlje, *Opća pravna načela*, obrađuje nepisani izvor prava Europske zajednice, što je u biti običajno pravo, te daje odgovor na pitanje na koji su način *opća načela* izvor prava te koje je njihovo porijeklo. Najveći dio načela tiče se osnovnih ljudskih prava u pravu Zajednice te pravne sigurnosti kao jednog od najznačajnijih općih pravnih načela koje poznaje Europski sud. Ono se ponajprije ogleda kroz neretroaktivnost, stečena prava i načelo legitimnih očekivanja. Nezaobilazna su i načela razmjernosti, jednakosti te prava na saslušanje. Obradena je i povlaštena narav komunikacije između odvjetnika i stranke, nazvana još i *povlasticom pravne struke*, kao i načelo supsidijarnosti.

U šestom poglavlju, *Ugovori s trećim zemljama*, autor zasebno obrađuje ovlasti zaključivanja ugovora svake od triju zajednica, akte ustanova osnovanih ugovorima s trećim zemljama te međunarodne ugovore Zajednice zaključene s državama nečlanicama. U ovom je djelu poseban naglasak stavljen na pravno obvezivanje Zajednice kao i država članica.

Treći dio knjige, *Pravo Zajednice i države članice*, bavi se odnosom između prava Zajednice i nacionalnog prava, a napose primjenom, i provedbom, prava Zajednice u državama članicama. Autor polazi od teze da Europska zajednica svoj temelj ima u suglasnosti država članica, a posljedica je te suglasnosti da one moraju prihvatiti pravila Zajednice čak i kad im ne idu u korist očekujući da će to isto učiniti i druge države članice.

Sedmo poglavlje, *Neposredni učinak i nadređenost prava Zajednice*, prvo u ovom dijelu knjige, obrađuje stajališta prava Zajednice o pitanju u kojoj mjeri nacionalni sudovi moraju primjenjivati pravne propise Zajednice, odnosno u kojoj su mjeri oni dio unutrašnjeg pravnog poretka. To se prvenstveno ogleda kroz načelo neposrednog učinka prava Zajednice u sudstvu, što znači da pravni propisi Zajednice pojedincima dodjeljuju prava koja su nacionalni sudovi dužni podržati, nadređenost prava Zajednice nad pravima država članica te postupke i mehanizme kojima se pravo Zajednice u tim državama provodi. Uz spomenuto načelo neposrednog učinka obrađeni su i uvjeti koji mo-

raju biti ispunjeni da bi to načelo došlo do izražaja. Autor analizira i kako doktrina neposrednog učinka djeluje na pravilnike, naputke, odluke, ugovore s trećim zemljama i akte ustanova osnovanih ugovorima s trećim zemljama. Nezaobilazno je, naravno, i izlaganje o pravnim lijekovima.

U osmom se poglavlju, pod nazivom *Reakcija država članica*, raspravlja o istoj tematici kao i u prethodnom, samo sa stajališta država članica. Autor pokušava utvrditi kakva je reakcija država članica kada je Europski sud potpuno nadležan da odlučuje o svim pitanjima primjene prava nacionalnih sudova ili kada rješava sukob nacionalnog prava i prava Zajednice. Ono započinje prikazom ustavnog temelja za nadređenost prava Zajednice te se analiziraju neki od posebnih problema koji su se s tim u svezi javili u pojedinim zemljama, kao što su Belgija, Njemačka, Italija, Francuska i, posebno, Velika Britanija.

Deveto poglavlje, *Zahtjevi za odluku o prethodnom pitanju*, govori o djelatnosti Europskog suda u svezi s odlučivanjem o valjanosti akata Komisije i Vijeća te tumačenjem Ugovora. Europski sud ovom svojom djelatnošću odlučuje o pitanjima primjene prava Zajednice, čime se postiže jednoobraznost u primjeni toga prava. Nadalje se analiziraju propisi na koje se to odnosi, zatim koji sudovi mogu, a koji moraju upućivati zahtjev za odluku o prethodnom pitanju te pojava hipotetičkih pitanja i prividnih parnica pred Europskim sudom. Autor pokušava odgovoriti na dva pitanja: u kojim okolnostima postoji ovlast ili obveza upućivanja zahtjeva za odluku o prethodnom pitanju i kako sud - kada ima ovlast uputiti zahtjev, ali nije obavezan to učiniti - mora izvršavati svoju diskreciju. Slijedi prikaz tumačenja i primjene prava Zajednice te učinaka odluka o prethodnim pitanjima.

Deseto poglavlje, *Tužbe zbog povrede*, bavi se načinom osiguranja primjene prava Zajednice u postupku protiv nacionalnih vlada. Do povreda dolazi u slučaju kada nacionalna vlada nastoji ograničiti slobodu djelovanja svojih građana na način koji je suprotan pravu Zajednice, kada donese upravnu mjeru koja je suprotna nekoj odredbi prava Zajednice ili kad nacionalne vlasti odbiju priznati pojedincu povlasticu na koju je ovlašten temeljem prava Zajednice. Ovdje se analizira povreda, počinitelj, upravna i sudska faza u rješavanju slučaja te se objašnjava slučaj kada Komisija ne pokreće postupak iako za to postoje uvjeti i pravni lijekovi u tom slučaju. Zasebno se obrađuju tužbe država članica, privremene mjere, restitucija i naknada štete te učinkovitost mehanizma za utvrđivanje povrede.

Četvrti dio knjige, s nazivom *Upravno pravo*, polazi od teze da je vladavina prava temeljno načelo Zajednice, a ono se može efikasno provesti jedino ako zakonitost rada vlasti bude podložna nadzoru neovisnog i nepristranog pravosuđnog tijela, u ovom slučaju Europskog suda.

Glava jedanaesta, *Akti koji su predmet sudskog nadzora*, definira akte koji podliježu sudskom nadzoru. Analizira se valjanost akata te pravne posljedice njihove ništavosti i pobojnosti. Na kraju ovog poglavlja autor raščlanjuje akte prema njihovim donositeljima, na osnovi svakog od tri temeljna ugovora zasebno.

U dvanaestom poglavlju, *Locus standi*, autor govori o sudskom nadzoru nad aktima Zajednice, tko ima položaj povlaštenog, a tko nepovlaštenog tužitelja te navodi osnovne uvjete koji moraju biti zadovoljeni da bi nepovlašteni tužitelji mogli, na temelju Ugovora o Europskoj zajednici te Ugovora o Europskoj zajednici za ugljen i čelik, pokrenuti postupak. Analizira pojedinačne interese i pravnu narav odluke, kvazisudske odluke te neposredni interes.

Tema je trinaestog poglavlja, kao što i sam naziv govori, *Nedonošenje akta*. U okviru ovoga poglavlja definiraju se problemi i pravne posljedice kojima nedonošenje akta rezultira, pa su tako obrađene negativne odluke, stranke u postupku donošenja akata te propusti koji podliježu nadzoru, dok je zahtjev za donošenje akta detaljno razrađen.

U četrnaestom poglavlju, *Posredno pobijanje*, ili – kako ga neki pisci o pravu Zajednice zovu – *prigovor nezakonitosti*, autor razrađuje pobijanje valjanosti nekog akta do kojeg dolazi tijekom postupka koji nije pokrenut s tim ciljem. Uz citiranje odredbi autor navodi koji se akti mogu pobijati, subjekte koji to mogu činiti, postupke u kojima se akt može pobijati i osnove za pobijanje te temu zaključuje s učincima uspješnog pobijanja.

Nakon analize akata koji su objekt sudskoga nadzora što ga provodi Europski sud, autor u petnaestom poglavlju, *Osnove sudskog nadzora*, obrađuje formalne osnove nadzora kao što su nenadležnost, povreda bitnih postupovnih zahtjeva, povreda Ugovora ili bilo kojeg pravnog pravila koje se odnosi na njegovu primjenu i zloraba ovlasti. Zatim obrađuje vremenski problem, do kojeg dolazi u slučaju derogacije akata neistovjetnog sadržaja s višim aktima donijetim kasnije, pravno priznat interes koji je potreban za poništavanje akta, grešku u činjeničnom stanju te, na kraju, slučaj tužbe zbog nedonošenja akta, razmatrajući zasebno činjenice postojanja obveze i ovlasti tuženika da donese akt.

U šesnaestom poglavlju, *Poništavanje i ukidanje*, autor obrađuje sudbinu pogrešnih akata. U svezi s poništavanjem akata, autor se bavi problemom retroaktivnosti, posljedicama sudske odluke o ništavosti, odnosno djelomičnom izmjenom akta od suda poništenjem samo nekih njegovih odredbi. Autor, nadalje, proučava proglašenje nevaljanosti akata kao posljedicu posrednog pobijanja te ukidanje akata.

Posljednje poglavlje nosi naziv *Obveze Zajednice*. U ovom se poglavlju razmatraju vrste odgovornosti Zajednice. Prva je ugovorna i proizlazi iz ugovornog odnosa. Kvaziugovorna odgovornost osnovana je na načelu neopravdanog obogaćenja. Treća vrsta odgovornosti Zajednice jest odgovornost za štetu, koja se analizira kroz akte odnosno radnje s pogreškom koji se pripisuju Zajednici te štetu koja je nastala kao posljedica takvih akata. Slijedi odgovornost za akte koji imaju cilj proizvesti pravne učinke te se, na kraju, obrađuje uspredna odgovornost Zajednice i države članice.

Prijevod knjige je jasan i razumljiv, čime je ovo djelo učinjeno dostupnim širim čitateljskim krugovima. Cijela je naklada ove knjige, tiskane u 500 primjeraka, besplatna. Ona će biti raspodijeljena na četiri pravna fakulteta u Hrvatskoj te poklonjena ustanovama kojima može biti od pomoći u radu ili nastavnoj djelatnosti.

Ovo vrijedno djelo preporučuje se svim pravnicima, osobito zainteresiranim za ustavno i upravno pravo, jer nam približava temelje i strukturu prava Europske zajednice.