McCORMICK: RAZUMJETI EUROPSKU UNIJU

**PETO POGLAVLJE**

**PROCES KREIRANJA POLITIKA EUROPSKE UNIJE**

-institucije EU-a postale su glavno mjesto rasprave o prioritetima JP; velik broj aktivnosti koje provode DČ definiran je propisima koji su doneseni na razini EU-a

-većina još uvijek doživljava EU kao udruženje suverenih država,a tek su rijetki osvijestili činjenicu da, u svojim odnosima s ostatkom svijeta, ove države često nastupaju kao jedna država

PROMJENJIVA RAVNOTEŽA MOĆI

-prije 2.svjetskog rata Europa je imala globalnu političku, vojnu i ekonomsku moć, a glavne svjetske sile bile su VB, Njemačka i Francuska

-međunarodni sustav bio je većinom definiran nadmetanjem europskih sila za političku, ekonomsku i vojnu prednost

-60/70-te – postojale su kontrole i ograničenja slobode kretanja ljudi, kapitala, dobara i usluga; koncept države-nacije bio je još uvijek dominantan, te je predstavljao žarište lojalnosti narodnih masa i glavno ishodište političke i administrativne vlasti

-današnja situacija je drugačija, a odnosi između EU i njezinih država članica prošli su kroz preobrazbu – došlo je do prijenosa ovlasti s država članica na EU te su države postigle dogovor o podjeli ili akumulaciji ovlasti u različitim područjima JP

-rasprave o značenju OU EU-a i svakodnevne rasprave unutar Komisije i Vijeća ministara potiču čelnike DČ da rade na postizanju multinacionalnih kompromisa i europskog konsenzusa

-nacionalne i europske interese sve je teže razlikovati

-proces europskih integracija pod utjecajem je 2 važnih i međusobno suprotstavljenih utjecaja:

1.PROCES PRELIJEVANJA (SPILLOVER) potaknuo je EU da proširi svoje političke interese – ekonomska integracija se proširila na niz područja povezanih s ekonomijom

2.NAČELO SUPSIDIJARNOSTI koje kaže da bi se odluke, radi što učinkovitije primjene, trebale donositi na najnižoj mogućoj razini; u kontekstu EU-a, pitanje supsidijarnosti prvi je put postavljeno 1975.godine kada je EK tvrdila da bi Zajednica trebala imati odgovornost samo za ona pitanja koje DČ nisu više u stanju učinkovito rješavati same

-„spillover“ i supsidijarnost utjecali su na sposobnost nacionalnih vlada da kreiraju politike i donose zakone sukladno nacionalnim interesima i prioritetima

-podjela odgovornosti između EU i DČ: u domeni „visoke politike“ (obično se podrazumijeva kako se odnosi na univerzalne, trajne ili najhitnije preokupacijske vlasti, kao što su ekonomska i strana politika) ravnoteža moći je još uvijek više na strani DČ

-postojanje jedinstvenog tržišta znači da europska politika danas na neki način utječe na gotovo svaki aspekt ekonomske politike DČ, dok postojanje eura znači da danas ima malo elemenata monetarne politike koji nisu uglavnom pod utjecajem EU

-kad je riječ o međunarodnim pitanjima, EU još mora dosta toga odrediti da bi mogla tvrditi kako uistinu ima zajedničku vanjsku politiku

-u domeni „niske politike“ (pitanja koja su više sektorske prirode i niže na popisima prioriteta većine nacionalnih vlada, kao što su zaštita okoliša, kultura i promet) EU je stekla prevlasti

-protivnici integracije stalno tvrde kako je jedna od najvećih opasnosti integracije homogenizacija, koja nastaje zato jer države članice gube svoje nacionalne identitete i usvajaju zajedničke europske standarde i propise 🡪 ali, integracija je zapravo pridonijela promidžbi kulturnih razlika

-europske države počele su decentralizirati svoje administrativne sustave u 1960-ima, što je dovelo do toga da su regije postale značajni akteri u politici i politikama EU

-regije doživljavaju EU kao važan izvor investicija i podrške manjinskim kulturama; to je dalo više samopouzdanja nekim nacionalističkim pokretima (poput onih u Škotskoj i Kataloniji), koji su se počeli osjećati manje ovisnima o potpori državne vlasti te je dovelo do smanjenja važnosti međudržavnih odnosa unutar EU

KONTEKST JAVNIH POLITIKA

-JP su hotimične aktivnosti (ili neaktivnosti) koje vlasti prakticiraju kako bi odgovorile na potrebe društva

-na JP EU utječu glavne institucije (kao što su EK, EP i Vijeće ministara), Opće uprave unutar EK, regionalni i nacionalni politički interesi DČ, te međunacionalne politike skupina koje imaju zajedničke interese poput ekoloških lobija, poljoprivrednika, korporacija, sindikata i stranaka u EP-u

-faktori koji utječi na JP mogu biti formalni i neformalni, predvidljivi i nepredvidljivi, očekivani i neočekivani te strukturirani i nestrukturirani; među njima su:

* OBVEZE KOJE PROIZLAZE IZ OSNIVAČKIH UGOVORA – u OU istaknuti su opći ciljevi i načela procesa europskih integracija te pojedini konkretni zadaci institucija EU-a; opći ciljevi EU su promicanje ekonomskog i društvenog napretka.. jačanje ekonomske i društvene kohezije.. (i) promicanje njezina identiteta na međunarodnoj pozornici
* PRITISCI ZA HARMONIZACIJOM – potreba za prilagodbom nacionalnog zakonodavstva i politika ima ključnu ulogu u dokidanju ekonomskih i socijalnih razlika među DČ te osiguravanju nesmetanog funkcioniranja jedinstvenog tržišta
* ZAKONODAVNI PRITISCI – velik broj prijedloga novih zakona i politika proizlazi iz obveza ili pretpostavki ugrađenih u stare zakone
* EVOLUCIJA POLITIKE I UČINAK „PRELIJEVANJA“ – JP rijetko je statična, a načela i ciljevi JP EU-a kontinuirano se redefiniraju – razlog tome su nove spoznaje o uzrocima i posljedicama problema
* INSTITUCIONALNI PRITISCI – iako EK ima monopol kad je riječ o iniciranju novih zakonodavnih prijedloga, ona je podložna raznim formalnim i neformalnim pritiscima – to su npr.prijedlozi Europskog Vijeća vezani uz šire ciljeve politika EU-a; „pozivi“ EP-a i Vijeća ministara na izradu novih zakonodavnih prijedloga
* MEĐUNARODNO PRAVO – EU je kao jedinstveni subjekt potpisala brojne međunarodne ugovore u ime svojih DČ, a većina tih ugovora nameće EU posebne obveze
* POLITIČKE INICIJATIVE – pojedini nacionalni čelnici mogu biti inicijatori važnih politika
* JAVNO MNIJENJE – institucije ni čelnici DČ ne mogu ignorirati javno mnijenje; javno mnijenje igralo važnu ulogu u procesu pripreme i usuglašavanja novih ugovora te u raspravama o ustavnom ugovoru
* UNUTARNJI PRITISCI – kako je proces integracije odmicao, do izražaja su počeli dolaziti unutarnji europski problemi, zajednički većem broju DČ, predstavljajući potencijalnu prepreku uspješnoj integraciji
* VANJSKI PRITISCI – mnogi problemi i potraživanja dolaze i izvan EU te često iziskuju jedinstven i usuglašen odgovor svih DČ
* IZVANREDNA STANJA I KRIZE – ovakva stanja su dio političkog kalendara EU od njezinih početaka; svaka kriza je bila popraćena velikom zabrinutošću, ali je naposljetku skrenula pažnju na potrebu za kreiranjem politika

**CIKLUS JAVNIH POLITIKA**

-radi pokušaja uvođenja nekog reda i boljeg razumijevanja procesa kreiranja JP, u analizi JP često se koristi procesni model 🡪 model implicira da u procesu oblikovanja politika postoji znatno više reda no što uistinu postoji u stvarnom životu

1. IDENTIFIKACIJA PROBLEMA I POSTAVLJANJE PRIORITETA

-prije odabira neke politike mora postojati politička suglasnost oko definicije samog problema

-listu prioriteta EU oblikuje i usmjeruje uglavnom Europsko vijeće – Vijeće bilo tijelo koje je odlučilo izraditi i usvojiti Jedinstveni europski akt i ugovore iz Maastrichta, Amsterdama, Nice i Lisabona

¸

-postoje barem 3 važne razlike između postavljanja prioriteta na nacionalnoj i europskoj razini:

* Politički čelnici na nacionalnoj razini često uvrštavaju određena pitanja na listu prioritetnih politika kako bi uvažili mišljenje javnosti i medija ili kako bi osvojili glasove ili stekli potporu za sljedeće nacionalne izbore. No, ne postoji „europska“ javnost, ne postoji od građana izabrana europska vlada koja mora stalno voditi računa o vlastitom rejtingu u anketama i ishodu budućih izbora. Na oblikovanje politika EU snažno utječu unutarnji pritisci procesa europskih integracija te politički lideri, više nego građani (zato je primjedba da je proces oblikovanja politika na razini EU-a elitističnog karaktera)
* Prioriteti EU često se međusobno sukobljavaju zbog različitih motiva i interesa institucija EU. Dok EK i Sud pravde imaju nadnacionalni pristup postavljanju prioriteta, E.Vijeće i Vijeće ministara više su zainteresirani za zaštitu nacionalnih interesa
* Složenost i raznolikost potreba i prioriteta DČ otežava identifikaciju paneuropskih problema, rasvjetljavanje uobičajenih uzroka tih problema, gradnju političke potpore za njihovo zajedničko rješavanje ili predviđanje potencijalnih učinaka različitih političkih alternativa

-iako govorimo o „europskoj listi prioriteta“ riječ je uglavnom o akumuliranim užim listama prioriteta svih aktera koji imaju svoje interese u procesu kreiranja politika na razini EU

2. OBLIKOVANJE I USVAJANJE POLITIKA

-nakon identifikacije određene potrebe ili problema, potrebno je formulirati i usvojiti konkretnu akciju

-to u slučaju EU-a obično podrazumijeva raspravu o raspoloživim opcijama na sastancima E.Vijeća, pripremu prijedloga novih propisa i novih proračunskih alokacija, pripremu radnih programa ili akcijskih programa, objavu rasprava ili javnih priopćenja

-u sustavu vlasti na državnoj razini, JP obično oblikuju institucije izvršne ili zakonodavne vlasti; u slučaju EU-A, glavni protagonist u oblikovanju JP je EK koja ima presudnu ulogu u posredovanju između različitih interesa te služi kao forum za razmjenu ideja vezanih uz politike

-prema procjenama same EK, otprilike 30% njezinih zakonodavnih prijedloga rezultat je međunarodnih obveza EU-a, 25-30% zakonodavnih prijedloga proizlazi iz rezolucija ili inicijativa drugih institucija EU-a, oko 20% zak.prijedloga odnosi se na nadopunu postojećih zakona EU-a, dok oko 10-15% proistječe iz obveza utvrđenih osnivačkim ugovorima ili sekundarnim zakonodavstvom

-kad EK predloži neki novi pravni propis ili politiku, on mora biti formalno usvojen prije no što stupi na snagu

3. PRIMJENA

-ona se dosad pokazala kao relativno slaba točka procesa donošenja politika EU

-za primjenu JP obično je nadležna birokracija – no, birokracija EU – EK – je mala i nema ovlasti koje bi joj omogućile da izravno nametne primjenu europskog zakonodavstva te stoga mora raditi preko birokracije u DČ

-većinu vremena EK se mora oslanjati na vlastite resurse, uključujući vlade DČ, „zviždače“ u interesnim skupinama, medije i privatne građane, EP, te europskog pučkog pravobranitelja

-pritužbe na rad nisu posve pouzdan instrument, a sam sustav ima barem 4 nedostatka

1. nestrukturiran je i ima „ad hoc“ karakter
2. za mnoge slučajeve koji se podnesu EK na uvid kasnije se zaključi da ne krše propise, jer za to nema pravnih temelja
3. broj pritužbi iz pojedine DČ povezan je s njezinom političkom kulturom i njezinim odnosima s EU-om
4. pritužbe je teško rangirati po prioritetima

4. EVALUACIJA

-zadnji korak u ciklusu JP je utvrditi da li je neki propis ili politika bila učinkovita ili ne

-to je teško izvedivo ukoliko u početku nisu bili postavljeni specifični ciljevi, te ukoliko nacionalni birokrati nisu vjerodostojni u izvještajima u rezultatima politika koje dostavljaju EK

-u evaluaciji, na razini EU, sudjeluju: EK, V.ministara, E.vijeće, EP, DČ (sa svojim izvješćima), interesne skupine i pojedinci

**ZNAČAJKE PROCESA KREIRANJA POLITIKA**

KOMPROMIS I PREGOVORI

-u demokratskim državama cjelokupna politika je predmet kompromisa

-najmanje kompromisa potrebno je u unitarnim većinskim sustavima (kao VB, Por, Špa), u kojima je politička moć koncentrirana u rukama nacionalne vlade kojom dominira jedna stranka

-više kompromisa potrebno je u federalnim sustavima kao što su Belgija i Njemačka, gdje postoji podjela vlasti između nacionalne i podnacionalne vlasti, ili u državama članicama gdje su na vlasti koalicije (Bug, Fin ili Mađ)

POLITIČKE IGRE

-jedan od važnijih pristupa u analizi JP je teorija igara, koja proučava situacije u kojima se 2 ili više aktera međusobno natječu za utjecaj, pri čemu na njihov položaj utječe ono što misle da će onaj drugi uraditi

-prema ovoj teoriji, u procesu traženja kompromisa politika je obično reducirana na bitku za moć i utjecaj, u kojoj jedna osoba ili skupina nastoji zadobiti ustupke od drugih, ili nametnuti svoja stajališta drugima

-Peters razlikuje 3 seta uzajamno povezanih igara u EU:

* nacionalna igra među DČ koje pokušavaju iz EU izvući što je moguće više, a dati što je moguće manje
* igra među institucijama EU-a koje pokušavaju steći više moći i utjecaja u odnosu na onu drugu
* birokratska igra u kojoj se Opće uprave EK, koje imaju vlastite organizacijske kulture, natječu za politički prostor

EUROPA RAZLIČITIH BRZINA

-„Europa a la carte“, „varijabilna geometrija“, „pojačana suradnja“

-svi ovi termini označavaju određenu vrstu aranžmana koja omogućuje različitim DČ da sudjeluju ili ne sudjeluju u različitim elementima politika EU

-VB bilo dopušteno da ne sudjeluje u Socijalnoj povelji, nisu sve DČ ukinule granične kontrole

-Ugovor iz Amsterdama uvodi ograničenja u primjeni „pojačane suradnje“ dok Ugovor iz Nice propisuje da u svakom planu mora sudjelovati najmanje 8 DČ, ukida pravo svake DČ da stavi veto na plan te dopušta mogućnost pojačanje suradnje u području vanjske politike

FORMALNI I NEFORMALNI UTJECAJI

Wallace: **FORMALNA INTEGRACIJA** podrazumijeva hotimične aktivnosti koje kreatori politika provode u cilju definiranja i prilagođavanja pravila, uspostave zajedničkih institucija i rada unutar tih institucija, reguliranja, poticanja ili kočenja društvenih i ekonomskih tokova, te provođenja zajedničkih politika.

**NEFORMALNU INTEGRACIJU** definira kao obrasce međusobne interakcije koji se razvijaju bez hotimične vladine intervencije, slijedeći dinamiku tržišta, tehnologije, komunikacija i socijalne razmjene, ili utjecaj masovnih medija.

Wallace razlikuje i proaktivnu i reaktivnu integraciju – pritom prva ima hotimične i eksplicitne političke ciljeve, dok druga predstavlja reakciju na ekonomske i socijalne promjene.

-premda proces integracije ima težište na harmonizaciji standarda, pravnih akata i pravila, on također obvezuje europske čelnike da u nekim područjima djeluju na temelju uzajamnog priznavanja

INKREMENTALIZAM

-kako nemaju vremena ni resursa koji bi im omogućili da pomno istraže sve raspoložive opcije, kreatori politika obično grade politike na njihovim prethodnicama, tj.radije će prilagođavati i dorađivati već postojeće politike nego uvoditi temeljite promjene

-to posebno vrijedi za politike na europskoj razini, a razlozi su zabrinutost zbog gubitka nacionalne suverenosti, manjak konsenzusa o koristima procesa europskih integracija te potreba za stalnim kompromisom

-najveći dio procesa kreiranja politika u EU temelji se na razvoju i dorađivanju postojećih politika

PRELIJEVANJE (SPILLOVER)

-institucije EU-a često pokreću sile koje su izvan njihove kontrole: kao što tvrde funkcionalisti, tu je na djelu „nevidljiva ruka“ integracije – pokretanje novih inicijativa često otkriva ili stvara nove probleme ili prilike, koje s druge strane mogu dovesti do pritiska za novim pomoćnim inicijativama

-ovo „prelijevanje“ je jedan od trajnih značajki procesa kreiranja politika u EU, a najbolji primjer toga jesu napori uloženi u dovršavanje jedinstvenog tržišta

-uklanjanje prepreka slobodnom kretanju ljudi, kapitala, roba i usluga nije predstavljalo zadaću koja bi mogla biti dovršena lako i brzo, te je zahtijevalo brojne prilagodbe koje su otvorile europsko tržište

PRORAČUNSKA POLITIKA

-uglavnom je manje važno *koliko* je prikupljeno i potrošeno – važnije je *kako* i *gdje* je novac prikupljen i potrošen

-proračun EU-a je relativno malen: nešto manje od 130 milijardi eura u 2007.godini

-neke od najvećih bitaka vodile su se oko relativnog iznosa sredstava koja svaka DČ uplaćuje i prima te oko ravnoteže između doprinosa DČ i vlastitih prihoda EU-a

-u mjeri u kojoj moraju ovisiti o doprinosima DČ, institucije EU-a podložne su većem političkom utjecaju DČ; u mjeri u kojoj se mogu osloniti na vlastite izvore prihoda, institucije EU-a u stanju su razviti veću samostalnost

-EEZ se u početku financirala kroz doprinose DČ

-u nastojanju da stekne veću nezavisnost, EK je 1965.godine predložila da prihod od tarifa na izvoz u države izvan EU-a ide izravno Zajednici, što bi omogućilo Zajednici da ima „vlastite resurse“

-istovremeno, EP j počeo tražiti veću kontrolu nad proračunom kako bi stekao veći politički utjecaj

-de Gaulle je smatrao da EK već ima previše ovlasti, i upravo su ovi prijedlozi (uz francusko protivljenje reformi ZPP-a) doveli do krize „prazne stolice“ 1965.godine kada je Francuska odbila sudjelovati u poslovima EEZ-a

-no, pritisci za proračunskom reformom i dalje su se nastavili, a promjene u ranim 1970-ima rezultirale su većim udjelom „vlastitih sredstava“ u prihodima Zajednice: carinske pristojbe, tarife na uvoz poljoprivrednih proizvoda te mali dio poreza na dodanu vrijednost (PDV)

-no, ova je formula imala dva problema: nije dovoljno uvažavala relativnu veličinu ekonomija DČ, a prikupljeni iznos nije odgovarao potrebama Zajednice

-do ranih 1980-ih Zajednica je bila skoro pred bankrotom, pa je postalo jasno da valja povećati prihode ili preraspodijeliti ili srezati troškove

-1984.godine postignut je složeni dogovor o smanjenju britanskog doprinosa proračunu, povećanju britanskog „rabata“ i novoj kalkulaciji proračunskih doprinosa DČ

-dodatne reforme, dogovorene **1998.godine, urodile su sustavom prikupljanja sredstava koji je i danas na snazi:**

* proračun ne **smije biti veći od 1,24% ukupnoga bruto nacionalnog proizvoda** svih DČ i ne smije ući u deficit
* otprilike **69% proračunskih prihoda čine doprinosi država** temeljeni na visini njihovog BNP-a, pri čemu svaka država isplaćuje fiksni iznos razmjeran vlastitome BNP-u
* **prihodi iz poreza na dodanu vrijednost** čine otprilike **15%** proračunskih prihoda
* otprilike **15% proračunskih prihoda** dolazi **iz carinskih pristojbi** na uvoz iz država nečlanica te iz poljoprivrednih tarifa

-rezultat ovih promjena je da su bogatije države postale najveći neto uplatitelji proračunskih sredstava EU-a, dok su siromašnije države postale najveći neto primatelji

-proračunski troškovi su izazvali drugu vrstu političkih problema; kao i u slučaju skoro svakog drugog budžeta, troškovi EU-a su kombinacija **obveznih troškova** (troškova na koje može malo ili nikako utjecati) i **diskrecijskih troškova** koji dopuštaju veću fleksibilnost (poput troškova vezanih uz regionalnu ili energetsku politiku). Ove dvije vrste troškova otprilike su podjednako zastupljene u proračunu:

* u 2007.godini oko 36% proračunskih sredstava izdvojeno je za kohezijsku politiku tj.razvojnu potporu siromašnijim regijama EU-a
* otprilike 34% sredstava izdvojeno je za poljoprivredne subvencije i potpore u ribarstvu, a daljnjih 10% za ruralni razvoj
* tek nešto više od 5% proračuna izdvojeno je za administrativne troškove institucija EU-a
* većina ostalih sredstava (otprilike 19 milijardi eura ili 15% ukupnog proračuna) izdvojena je za druga područja u kojima je EU aktivna, uključujući promet, zaštitu potrošača, obrazovanje, istraživanje i razvoj te vanjsku politiku

-DČ danas imaju manje samostalnosti u kreiranju politika no što su je imale prije samo 20 godina

-integracija je promijenila odnos između DČ EU-a na nekoliko razina: smanjene su društvene razlike, usklađeni su standardi, zakoni i propisi, te su uklonjene fizičke i fiskalne prepreke koje su razdvajale DČ

-DČ još uvijek u značajnoj mjeri nadziru domaće politike, u širokom spektru relevantnih područja, od vanjske politike do obrambene politike, porezne politike, obrazovanja, kaznenog prava te zdravstvene skrbi

-DČ još uvijek su moćni, neovisni akteri

-vanjski utjecaji također pridonose „čvršćem“ definiranju koncepta Europe

**ŠESTO POGLAVLJE**

**EU I NJEZINI GRAĐANI**

Ugovor iz Maastrichta navodi kako je cilj europske integracije stvoriti što čvršću uniju naroda Europe, u kojoj se odluke donose što je bliže moguće građanima.

Odluke o mnogim ključnim pitanjima vezanim uz EU rezultat su pregovora među čelnicima država članica, koji često odbijaju ta pitanja staviti na nacionalni referendum, tj. podvrgnuti ih demokratskom testu. Javni nadzor nad Europskom Komisijom i Europskim sudom pravde samo je neizravnog tipa; interesi birača izravno su zastupljeni samo u Europskom parlamentu, no riječ je o jednoj od slabiji europskih institucija.

EU je za Europljane zbunjujuća. Teško ju je definirati, kreće se ka nepoznatom cilju, mediji često krivo prikazuju njezin rad, Komisija ostvaruje upitne rezultate u približavanju Unije građanima, a većina akademskih radova o EU ostavlja dojam kako je europski projekt nešto zamorno i zamršeno. Rezultat toga je zbunjenost i apatija.

Protuargument: interese građana zastupaju njihove države u sobama za sastanke Europskog vijeća i Vijeća ministara, a europski parlament ima sve veću moć i utjecaj. Europska komisija nije ništa transparentnija i otvorenija od državnih uprava članica EU, a s druge strane toliko je nedovoljno ekipirana da se više oslanja na doprinose običnih građana, interesnih skupina i korporacija, no što je slučaj s njezinim ekvivalentima u državama članicama.

**Javno mnijenje i Europa**

EU ima servis za istraživanje javnog mnijenja poznat kao Eurobarometar. Posljednjih je 30 godina entuzijazam oko Europske unije bilježio naizmjenične faze porasta i pada: potpora je porasla s 50% u 1980. godini na rekordnih 71% u 1990. godini, ali je pala u Njemačkoj nakon ujedinjenja, a potom, nakon kontroverzi uzrokovanih Maastrichtom, i u drugim dijelovima Europe.

Broj onih koji smatraju da je njihova država profitirala od članstva također je prvo padao pa rastao. U profitabilnost članstva najuvjerenija je većina istočnoeuropskih članica EU-a (s izuzetkom Bugarske i Mađarske) i stare države članice koje su najviše osjetile ekonomske prednosti članstva, kao što su Irska, Grčka i Španjolska.

Stavovi građana o EU su raznoliki, za što postoji nekoliko mogućih objašnjenja. Prvo, integracija je još uvijek relativno nova tema za prosječnog Europljanina. Drugo, potezi lidera država članica i lidera EU često se ne podudaraju s dominantnim javnim mnijenjem (iako se javno mnijenje katkad ignorira, opravdano je zapitati se koliko je ono uistinu dobro informirano i koliko se u njega može pouzdati. Prosječni Europljanin priznaje kako zna vrlo malo o tome kako EU funkcionira i čime se bavi, čime se dovodi u pitanje vjerodostojnost stavova mnogih ispitanika Eurobarometra). Treće, lideri država članica, europske institucije, mediji i akademski stručnjaci ne rade dovoljno kako bi objasnili implikacije, troškove i koristi integracije. Sami tvorci politika katkad ne razumiju u potpunosti implikacije tih promjena. Ne postoji ustav u kojem građani mogu pronaći objašnjenja, akademici su više zainteresirani za negativne nego pozitivne aspekte EU, a euroskeptični mediji neobjektivno prikazuju EU. Četvrto i najvažnije pitanje je pitanje demokratskog deficita. On se definira kao „nerazmjer između ovlasti prenesenih na razinu Zajednice i nadzora demokratski izabranog Parlamenta nad tim ovlastima“, odnosno kao „prijenos ovlasti za donošenje odluka s nacionalne razine na razinu EU-a, koji ne prati jačanje parlamentarnog nadzora nad izvršnim tijelima“. Ove definicije impliciraju da se demokratski deficit može smanjiti davanjem većih ovlasti Europskom parlamentu ili uvođenjem većeg nadzora nad institucijama EU-a od strane nacionalnih parlamenata. Demokratski deficit bolje je definirati kao jaz između ovlasti europskih institucija i sposobnosti europskih građana da utječu na njihov rad i odluke.

Demokratski deficit ima nekoliko oblika:

a) čelnici država članica, koji se sastaju u okviru Europskog vijeća, donose odluke o važnim političkim pitanjima, ali se pritom ne konzultiraju uvijek sa svojim biračkim tijelom (npr. Ugovor iz Maastrichta završio je na referendumu u samo tri države članice (Danska, Francuska i Irska), pri čemu je Danska glasovala protiv)

b) unatoč ovlastima predlaganja i izrade novih europskih zakonodavnih prijedloga, Komisija ima vrlo malu izravnu, pa i neizravnu javnu odgovornost. Imenovane povjerenike mora odobriti Europski parlament, no izuzev toga birači nemaju ulogu u njihovu imenovanju

c) većina sastanaka Vijeća ministara i stalnih predstavnika u Bruxellesu zatvorena je za javnost, unatoč tome što se tamo donose brojne važne odluke o sadržaju novih zakonodavnih akata i politika

d) europski parlament je jedina demokratski izabrana institucija u institucionalnom ustroju EU-a, ali ne posjeduje neke ovlasti koje ima pravo zakonodavno tijelo: ne može prikupljati poreze ili inicirati nove zakone, te ima samo ograničenu mogućnost nadzora nad odlukama Europske komisije

e) Sud pravde je institucija koja najviše promiče interese pojedinaca-građana EU-a, budući da je on najviši prizivni sud. Ipak Europljani nemaju izravnog utjecaja na imenovanje članova Suda.

f) formalna prava Europljana u odnosu na institucije EU-a su skromna: oni imaju samo pravo glasovanja na izborima za Europski parlament, pravo obraćanja Parlamentu ili Europskom pučkom pravobranitelju, pravo pristupa dokumentaciji institucija EU-a (u određenim granicama), te pravo na diplomatsku zaštitu od strane druge države članice na području izvan EU-a, ukoliko njihova vlastita država na tom području nema vlastito predstavništvo.

**Europa građana**

Pietro Adonnino bio je predsjednik odbora koji je trebao dati prijedloge o tome kako približiti EEZ njezinim članovima. Odbor je dao podršku prethodnom dogovoru o uvođenju europske putovnice. Također je podržao ideju o uvođenju europske zastave.

Europska komisija pokrenula je inicijativu „Dan Europe“ (9.svibanj, obljetnica Schumannove deklaracije), te je kao službenu himnu usvojila Schillerovu „Odu radosti“.

Jedinstveni europski akt inkorporirao je dodatne Adonninove preporuke, od kojih se ona najvažnija ticala uklanjanja ograničenja slobodnog kretanja ljudi.

Promjene uvedene JEA omogućile su stanovnicima EU-15 da se sele i žive bilo gdje unutar EU, pod uvjetom da imaju zdravstveno osiguranje i dovoljno visok prihod da ne budu teret socijalnom sustavu države u koju su se doselili.

Demografskim promjenama u EU (uzrok su im migracije, povoljan turizam i sl.) uvelike je pridonio drugi element Adonninovog izvještaja, koji je formaliziran JEA: uzajamno priznavanje profesionalnih kvalifikacija.

Jedan od važnijih elemenata mobilnosti radnika je obrazovanje i stručna obuka mladih, EU se pokazala aktivnom i u poticanju akademskih razmjena i prenosivosti kvalifikacija zahvaljujući Bolonjskom procesu. Njegov cilj je da se stvori europski prostor visokog obrazovanja s kompatibilnim, usporedivim i uzajamno priznatim visokoškolskim sustavima. Bolonjski proces potpisale su gotovo sve europske zemlje, uz Rusiju i Tursku.

Prema Ugovoru iz Maastrichta, svaka osoba koja je državljanin države članice građanin je Unije. Korak prema pravom državljanstvu bio je dogovor prema kojem svaki državljanin države članice EU-a ima pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu druge države članice, pod uvjetom da se nalazi u državi izvan EU-a u kojoj njegova država nema svoje diplomatsko predstavništvo. Drugi korak odnosio se na uklanjanje ograničenja vezanih uz glasovanje i kandidiranje na izborima: građani jedne države članice koji žive u drugoj državi članici mogu glasovati i kandidirati se na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament.

Ugovor iz Maastrichta je slijedom inicijative „Europa građana“ uveo još jednu promjenu, tj. instituciju europskog pučkog pravobranitelja. Ukoliko osoba sa zakonitim boravkom unutar EU-a smatra da je bilo koja institucija EU-a (osim Suda pravde i Prvostupanjskog suda) kriva za lošu administraciju i to argumentirano predoči, Europski parlament mora pozvati pučkog pravobranitelja da ocijeni pritužbu, te ako je potrebno, provede i istragu.

**Euroskepticizam**

Eurorealisti ili euroskeptici su pojedinci koji kritiziraju EU smatrajući da ona predstavlja štetan projekt i žale zbog prijenosa ovlasti s država članica na institucije EU-a.

Argumenti euroskeptika su: europske institucije postale su premoćne i nemaju odgovarajuću transparentnost ili demokratsku odgovornost; integracija dovodi do stvaranja europske supersile koja nema dodir sa svojim građanima; EU promiče nepopularne politike; europski lideri donose prevelik broj odluka bez konzultiranja građana; integracija ugrožava nacionalni suverenitet i identitet; zahtjevi EU-a nisu održivi u slučaju krhkijih ekonomija; institucije EU-a su elitističke pa čak postoji tajni dogovor među europskim liderima o nastavku integracije bez obzira na javno mnijenje.

Razlikujemo: tvrdi euroskepticizam koji se principijelno protivi prijenosu ovlasti na europske institucije (npr. kada se zagovara izlazak neke države iz EU, odnosno u slučajevima političkih stranaka koje cijeli svoj program zasnivaju na protueuropskim stavovima). Meki euroskepticizam označava neslaganje sa smjerom u kojem se EU kreće i daljnjem širenju njezinih ovlasti.

**Sudjelovanje i zastupanje građana**

**1) Europski izbori**

Izbori za Europski parlament održavaju se svakih 5 godina. Svaka država članica ima višečlane izborne jedinice i neku varijaciju na temu razmjernog sustava ili tretira čitav državni teritorij kao jednu izbornu jedinicu ili je isti podijeljen u nekoliko „euro“ izbornih jedinica. Zastupnička mjesta se potom raspodjeljuju među političkim strankama ovisno o njihovom udjelu u ukupnom broju glasova. Prednost razmjernog sustava je to što on bolje odražava broj glasova različitih političkih stranaka, ali rezultat toga je da u parlament ulazi puno malih stranka. Druga posljedica razmjernog sustava jest da birače zastupa skupina članova EP-a iz različitih stranaka, a birači često ne poznaju ili ne mogu stvoriti odnos s određenim zastupnikom.

Nakon izbora, zastupnici EP-a ne grupiraju se u nacionalnim, već u ideološkim skupinama. Takva skupina mora imati najmanje 20 članova, koje mora izabrati barem jedna petina država članica.

Građani doživljavaju europske izbore kao izbore „drugog reda“ jer je manje toga na kocki; nema potencijalne promjene vlasti, izbori privlače puno manje medijske pozornosti, a većina europljana je ili jako slabo upućena u rad Parlamenta ili je zbunjena i loše informirana o europskim pitanjima.

**Neki od razloga slabog odaziva birača na izbore za EP su:**

a) birači EU nisu uspostavili značajnije psihološke veze s EP

b) članovi paralmenta nisu poznate političke figure, pa na europskoj razini nema politike koja se oslanja na osobnu karizmu političara

c) niski odaziv birača na europske izbore odraz je općeg silaznog trenda o odazivu na nacionalne izbore u mnogim državama članicama EU

d) odaziv birača često odražava stavove birača o svojoj vladi i pitanjima nacionalne politike, a mnogi birači koriste glasove kako bi poslali određenu poruku političarima u svojoj zemlji

Stranke u EP (2007. godina)

a) Skupina socijalista (PSE) – to je glavna ljevičarska skupina u Parlamentu, a trenutno i druga najveća skupina. Ima članove iz svih država članica osim iz dvije.

b) Savez liberala i demokrata za Europu (ALDE) – kontinuirano treća najveća skupina u Parlamentu, a njezini članovi dolaze iz većine država članica. Predstavljaju politički centar.

c) Skupina zelenih i europskog slobodnog saveza (Greens-EFA) – posljednjih godina u značajnom porastu, 2004. godine bila je peta po veličini stranačka skupina u Parlamentu. Zalaže se za razna pitanja koja se odnose na socijalnu pravdu.

d) Skupina Europske pučke stranke i europskih demokrata (EPP-ED) – najveća desno orijentirana skupina u parlamentu, članovi dolaze iz svih zemalja članica.

e) euroskeptične stranačke skupine: Skupina za Europu nacija, Skupina za nezavisnost/demokraciju

**2) Referendumi**

Nacionalni referendumi omogućuju europskim biračima da iznesu svoje stavove o uskim (ali obično važnim) temama. Raspisuju se samo u nekim državama, i samo za odabrana pitanja, ali imaju sve važniju ulogu u procesu europskih integracija.

Referendumi imali značajan utjecaj na tijek procesa europskih integracija (npr. ugovori iz Maastrichta i Nice doživjeli su izmjene nakon što su bili odbačeni na referendumima u Danskoj (Maastricht) i Irskoj (Nica)).

Većina referenduma svrstava se u dvije kategorije:

a) ući u EU ili ostati izvan nje – ovaj tip referenduma održan je samo u novijim državama članicama EU-a, počevši s referendumima u Danskoj, Irskoj i Norveškoj 1972. godine. Sve tri države koje su ušle u EU 1995. održale su referendume, kao i devet od deset država koje su pristupile 2004. (osim Cipra).

b) prihvatiti ili ne prihvatiti novi ugovor – ovaj tip referenduma je novi fenomen, karakterističan samo za nekoliko država.

Referendumi o euru održani su samo u dvije države (Danska i Švedska), i u oba slučaja s negativnim ishodom. Istodobno, niti jedna od 15 vlada koje su prihvatile euro nije raspisala referendum, bojeći se pritom istog rezultata.

**3) Interesne skupine**

Nevladine organizacije ili interesne skupine djeluju izvan nacionalnih okvira, promičući sektorske interese određenih skupina ljudi u većem broju država članica. Osim tijela EU-a koja promiču te interese, u posljednjih 25 godina zabilježen je značajan porast nevladinih organizacija koje zastupaju stavove velikog broja različitih skupina i pojedinaca zainteresiranih za europske politike i zakonodavstvo.

Povećanje aktivnosti interesnih skupina na europskoj razini odvijalo se paralelno s porastom moći i utjecaja institucija EU-a, odnosno s europeizacijom područja politike koje su nekoć bile isključivo domena nacionalnih vlada.

Europska komisija potiče aktivnosti interesnih skupina: koristi ih za stručnu ekspertizu i testiranje održivosti novih propisa, kao i za nadzor država članica u provođenju propisa.

Kroz povijest su najaktivnije bile skupine za promicanje poslovnih i radničkih interesa, uglavnom zato što je integracijski proces toliko dugo bio motiviran europskim pitanjima. Ti savezi uključuju: Business Europe, Europski okrugli stol industrijalaca, Odbor Američke gospodarske komore u EU.

U Bruxellesu su zastupljeni i radnički interesi i to preko interesnih skupina kao što su Europska konfederacija sindikata. Interese pojedinih profesija zastupaju interesne skupine kao što su: Europsko vijeće menadžerskih i profesionalnih kadrova ili udruge koje predstavljaju najrazličitije profesije.

Skupine koje zastupaju interese javnosti, poput organizacija za zaštitu potrošača i zaštitu okoliša, također su postale aktivnije.

Europske interesne skupine postaju aktivni protagonisti europske politike: one danas pokušavaju utjecati na kreiranje politika, umjesto da samo nadziru situaciju, te primjenjuju sofisticirane metode kako bi privukle sljedbenike. Između Komisije i interesnih skupina razvio se simbiotski odnos: Komisija aktivno podupire rad mnogih interesnih skupina i omogućava im pristup sastancima svojih savjetodavnih odbora, a interesne skupine daju sve od sebe kako bi utjecale na sadržaj i pripremu zakonodavnih i političkih prijedloga.

SEDMO POGLAVLJE

**EKONOMSKA POLITIKA**

Lista prioriteta EU od početka je uključivala pitanja koja se tiču trgovine, tarifa, tržišta, tržišnog natjecanja i slobodnog kretanja radnika. Jasan prioritet koji je izražen u tri glavna cilja Rimskog ugovora: carinska unija bez prepreka trgovini između zemalja članica i sa zajedničkom vanjskom tarifom za uvoz robe; jedinstveno tržište sa slobodnim kretanjem ljudi, kapitala, roba i usluga; zajednička poljoprivredna politika sa zajamčenim naknadama poljoprivrednicima, stabiliziranim poljoprivrednim tržištima i osiguranim zalihama hrane.

Projekt carinske unije završen je potpisivanjem ugovora o zajedničkoj vanjskoj tarifi 1968.g.

Mjere koje su uvedene kako bi se zaustavio ekonomski pad EZ-a te kako bi se potaknulo uvođenje jedinstvenog tržišta kao odgovora na stranu konkurenciju:

* **Schengenski sporazum 1985**. (uklanjanje granica, formaliziran tek Amsterdamskim ugovorom, ali pridruživanje IE država je bilo usporeno zbog zabrinutosti zbog manjkavosti u upravljanju istočnom vanjskom granicom. Izvan su ostale još Rumunjska, Bugarska i Cipar).
* **Jedinstveni europski akt (JEA**, uklanjanje posljednjih prepreka za uvođenje jedinstvenog tržišta do 1992.)
* **Stvaranje zajedničke valute**

Lisabonska strategija 2000. – učiniti EU najkonkurentnijim i najdinamičnijim svjetskim gospodarstvom u razdoblju od 10 god.

**Jedinstveno tržište**

Summit u Bruxellesu 1985. – dovršavanje jedinstvenog tržišta u kojem neće biti prepreka trgovini.

**4 slobod**e (uklanjanje prepreka slobodnom kretanju ljudi, kapitala, roba i usluga)

* **Ljudi**: osobama koje zakonito borave u DČ trebalo bi omogućiti da žive i rade u bilo kojoj DČ, tj. osigurati priznavanje njihovih profesionalnih kvalifikacija
* **Kapital**: slobodan protok kapitala između DČ, a stanovnicima omogućiti pristup financijskim uslugama u DČ
* **Robe**: omogućiti kompanijama da prodaju svoje proizvode u DČ, a potrošačima kupovinu bez dodatnih troškova
* **Usluge**: sve bi trebale biti dostupne u DČ bez obzira otkud dolazi pružatelj

Temelj za JEA, potpisan 1986. (1987.), bila je **Bijela knjiga** lorda Cockfielda. Osnovni cilj bio je ukloniti netarifne prepreke stvaranju jedinstvenog tržišta do 1992.

Prepreke su najčešće imale tri oblika:

1. **Fizičke**: carinske i granične kontrole – države su samostalno kontrolirale kretanje, ubirale porez i sl. Što je bilo skupo, nedosljedno i vremenski zahtjevno. Ometalo je i slobodan protok ljudi, kapitala, roba i usluga te je predstavljalo i psihološku prepreku integraciji
2. **Fiskalne**: različite razine neizravnog oporezivanja – ometale su tržišno natjecanje, stvarale umjetne razlike u cijenama i predstavljale ograničenje trgovine
3. **Tehničke**: neusklađeni tehnički propisi i standardi – uklanjanje tehničkih barijera iziskuje puno vremena i napora. Političke i birokratske prepreke uklonjene su pomoću **odluke Suda prave** o načelu uzajamnog priznavanja 1979. (ako neki proizvod zadovoljava lokalne standarde u jednoj zemlji, ne može biti zabranjen u drugoj), **direktive o uzajamnom informiranju** 1983. (DČ moraju informirati Komisiju i druge DČ ako planiraju uvesti nove tehničke propise) i „novog pristupa“ tehničkim propisima (umjesto da Komisija dogovara svako pravilo, Vijeće donosi općenite propise, a razrada detalja se može prepustiti institutima za standardizaciju).

**Učinci jedinstvenog tržišta**

**Sloboda kretanja**

Svatko tko je građanin neke DČ može ulaziti u bilo koju DČ i boraviti u njoj do 3 mjeseca, ali mora imati sa sobom važeću osobnu ili putovnicu. Za boravak dulji od 6 mjeseci mora imati posao u toj državi, posjedovati financijska sredstva/zdravstveno osiguranje kako ne bi postao teret socijalne skrbi, biti uključen u formalni obrazovni program ili u obiteljskom srodstvu s nekim tko zadovoljava kriterije. Nisu potrebne vize ili dozvole boravka, ali moraju biti registrirani kod državnih vlasti. Nakon 5 godina legalnog boravka može se zatražiti trajni smještaj. Pravo ulaska može se zabraniti zbog javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Postoje veća ograničenja za stanovnike Istočne Europe.

**Transeuropske mreže**

Cilj je integracija različitih prometnih, energetskih i telekomunikacijskih sustava DČ. Dva su razloga utjecala na rješavanje problema s harmonizacijom prometnog sektora:

* Rast turizma – potražnja za jeftinijim dostupnijim načinima prijevoza
* Oživljavanje željezničkog prijevoza zbog ekonomičnosti i ekologije – planovi za izgradnju mreže vlakova velike brzine koja bi spajala glavne gradove (prioritet EU uz brzu željezničku vezu JI i I Europe te integraciju mreža cestovnog, željezničkog, brodskog i zračnog prometa); gradnja tunela i mostova, rješavanje ovisnosti o američkom GPS-u razvojem Galilea (Europski sustav satelitske navigacije) koji je namijenjen civilnoj uporabi

**Liberalizacija zračnog prometa**

Jedna od najznačajnijih promjena. Posljednjih godina zabilježen je porast međunarodnih saveza aviokompanija. Nova dimenzija je potpisivanje sporazuma o „otvorenom nebu“ između EU i SAD-a kako bi se liberalizirao promet preko Atlantika. Jedino British Airways ne podupire sporazum (veća konkurencija za Heathrow).

**Spajanja i akvizicije**

Europske kompanije bile su ograničene u svojim pokušajima da se prošire na susjedne države (porezi na udruživanje, različiti pravni sustavi...) stoga su se spajanja i akvizicije uglavnom događale između kompanija unutar DČ ili između europskih i neeuropskih kompanija. Komisija se aktivirala u suzbijanju fragmentacije tržišta i prakse država da promiču nacionalnih kompanija. Jedinstveno tržište, uz nacionalne programe privatizacije i globalne trendove, pridonijelo je uklanjanju mnogih prepreka (lakše posuđivanje novca, kupovanje drugih kompanija). Cilj paneuropskih projekata je profitirati od jedinstvenog tržišta i stvoriti globalne kompanije koje će konkurirati SAD-u i Japanu. Primjeri: spajanje farmaceutskih kompanija u GlaxoSmithKline, korporativna preuzimanja od Royal Bank of Scotland... također, povećali su se priljevi izravnih stranih ulaganja u EU i iz EU u druge zemlje (npr. preuzimanje američkog Voicestreama od strane Deutsche Telekoma)

**Politika tržišnog natjecanja**

Politika tržišnog natjecanja ugrađena je u Ugovor iz Rima (članak 3 – aktivnosti Zajednice uključuju „uspostavu sustava koji će jamčiti neometano tržišno natjecanje na Zajedničkom tržištu“) te je postala područje u kojem EU intervenira u ekonomiju DČ i ne-DČ, a u kojima korporativna spajanja i akvizicije potencijalno prijete tržišnom natjecanju.

Problematično područje je automobilsko tržište jer trgovci prodaju aute po različitim cijenama na različitim tržištima (npr. zbog poreza).

EU ima utjecaj i na globalnoj razini jer se Komisija zna baviti istraživanjem i američkim kompanija (kazna Microsoftu zbog zloupotrebe svog dominantnog položaja pri prodaju media playera u istom paketu s operativnim sustavom jer obeshrabruje kupovinu drugih media playera).

**4 glavna cilja PTN-a:**

1. Onemogućiti razvoj kartela i monopola. Komisija pazi da kompanije ne steknu i ne zloupotrijebe dominantni položaj te promiče veću transparentnost u određivanju cijena kako bi bile što sličnije u svim DČ. Pazi i da nacionalna zakonodavstva ne ometaju tržišno natjecanje (Njemačka morala ukinuti zakon prema kojem nitko nije mogao preuzeti Volkswagen).
2. Kontrolirati spajanja poduzeća kako bi spriječila stvaranje prevelikih poduzeća koji bi istisnuli konkurente. Primjer: blokada preuzimanja Ryanaira od Air Lingusa.
3. Državne potpore. Komisija nadzire subvencije, zajmove, donacije i porezne olakšice kako bi spriječila nepravednu prednost. Dopuštene su privremene potpore u slučaju istinske nužde, za istraživanje, razvoj i regionalni razvitak, ali ako su u interesu EU.
4. Poticanje konkurentnosti europskih poduzeća putem zaštite intelektualnog i industrijskog vlasništva, smanjena administrativnih prepreka, potpore istraživanju i razvoju te potpore malom i srednjem poduzetništvu.

1997. pokrenut je **Akcijski plan za jedinstveno tržište** kako bi se generirala politička predanost dovršavanju jedinstvenog tržišta do siječnja 1999. Sve preostale mjere bile su svrstane u tri kategorije:

1. mjere koje se mogu provesti brzo jer ne zahtijevaju donošenje novih europskih propisa
2. mjere koje su bile ranije predložene, ali čekaju odobrenje EP-a i VM
3. složenije mjere (reforma sustava PDV-a)

Područja koja još nisu dovoljno napredovala su integracija europskih energetskih tržišta i integracija tržišta financijskih usluga.

**Energetsko tržište** je fragmentirano, a koordinacija nije na razini na kojoj bi trebala biti. Ciljevi regulative su odvajanje proizvodnje i opskrbe od prijenosa, poticanje prekogranične trgovine energijom, jačanje samostalnosti nacionalnih regulatora i poticanje veće transparentnosti cijena energije.

Što se tiče **financijskog tržišta**, prednosti integracije su poticanje konkurencije i veće usklađenosti te cijene na razini EU. Prepreke su: različiti porezni sustavi, administrativne barijere, manjak transparentnosti cijena. Euro nije bio dovoljan katalizator promjena.

**Lisabonska strategija** iz 2000.g. postavila je konačan cilj za dovršavanje JT-a i stvaranja najkonkurentnijeg i najdinamičnijeg svjetskog gospodarstva utemeljenog na znanju u idućih 10 god. Uvođenje širokog spektra promjena:

* integracija i liberalizacija telekomunikacijskog tržišta
* liberalizacija tržišta plina i električne energije
* racionalizacija poreza na cestovna prometna vozila i sustava kontrole zračnog prometa
* smanjenje nezaposlenosti
* veća usklađenost korporativnog poreza EU-a
* veći napredak u preobrazbi EU-a u digitalno gospodarstvo utemeljeno na znanju

Izvješće iz 2004. Wima Koka pokazalo je kako strategija ne funkcionira zbog nespremnosti velikog broja DČ za provedbu reformi – prisutna je prevelika regulacija i zaštita radnika od otkaza te premala razina liberalizacije i tržišne slobode. Zaostajanje u području istraživanja i razvoja, napetost između kontinentalnog modela gospodarstva (veća kontrola države) i anglosaksonskog (veće tržišne slobode).

**Unutar eurozone**

Od 1969.-1970. Raspravljalo se o stvaranju monetarne unije, ali energetska kriza ih je spriječila u tom naumu. Drugi pokušaj je bio 1979. Kad je pokrenut Europski monetarni sustav (EMD). Stvorena je umjetna valuta ECU („european currency unit“). Njezina se vrijednost temeljila na sustavu košarice svih valuta EU-a, pri čemu se okvirna težina određivala prema veličini ekonomije države. Tečajevi nisu imali odstupanja veća od 2,25% jer su se pridržavale „mehanizma valutnih tečajeva“ (ERM). EMS je pridonio stabilnosti valutnih tečajeva.

Novi plan (**Delorsov plan**) 1989. je bio prelazak svih DČ na ERM, smanjenje raspona tečajnih odstupanja i trajno fiksiranje, ecu kao nova valuta. ERM se raspao, ali Ugovor iz Maastrichta je potvrdio glavne pretpostavke plana.

DČ koje su se htjele uvesti euro morale su ispuniti nekoliko **kriterija**:

1. deficit državnog proračuna < 3% BDP-a
2. javni dug < 60% BDP-a
3. stopa inflacije <1.5% od prosječne stope inflacije triju zemalja EU s najnižom inflacijom
4. nominalne dugoročne kamate < 2% u odnosu na prosječnu kamatnu stopu triju zemalja s najnižom kamatnom stopom
5. sudjelovanje u ERM-u bar 2 godine

**Tri faze uvođenja eura**:

1. svibanj 1998., utvrđeno koje DČ su spremne (sve su zadovoljavale prvi kriterij, 7 njih drugi, Njemačka i Irska nisu treći, a Grčka četvrti). Ali, ako se odnos javnog duga smanjuje dovoljno i zadovoljavajućom brzinom, DČ se može kvalificirati – ulaze sve DČ, osim UK, Danske (odbile), Grčke i Švedske.
2. 1.1.1999., službeno uvođenje eura. DČ su fiksirale tečajeve, a Europska središnja banka je počela nadzirati jedinstvenu monetarnu politiku EU-a. U toj fazi javila se „pauza za razmišljanje“ – odbijanje uvođenja eura u Danskoj, Švedskoj i UK. Zabrinutost je porasla i zbog pada vrijednosti eura. Ulazak Grčke.
3. 1.1.2002., puštene novčanice i kovanice eura. Rok je bio dva mjeseca za konačni prelazak na euro. 2007. Slovenija, 2008. Cipar i Malta. IE zemlje moraju pokazati da mogu u potpunosti sudjelovati, napredak u ispunjavanju preduvjeta za uvođenje eura i ispuniti konvergencijske kriterije.

**Prednosti eurozone**:

1. Monetarna stabilnost – smanjenje devalvacije i revalvacije, uklonjeni problemi planiranja vezani uz promjene vrijednosti valuta
2. Lakša putovanja – nema mijenjanja valuta, psihološka prednost (građani postaju svjesniji uloge u projektu integracije)
3. Veća transparentnost cijena – lakše uspoređivanje cijena, unapređivanje tržišnog natjecanja (slične cijene na području eurozone)
4. Smanjenje administrativnih prepreka za prijenos velikih svota novca preko granice, vremena za promjenu valute, ušteda na transakcijskim troškovima
5. Privikavanje na ideju europskog tržišta dionica
6. Instrument pomoću kojeg eurozona može imati veći utjecaj na globalnu ekonomsku politiku

**Nedostaci:**

1. Nefleksibilnost – različite zemlje imaju različite cikluse, a ESB ne može provoditi različitu financijsku politiku u različitim dijelovima EU. Sve DČ zajedno rastu i padaju.
2. Sumnje u ispunjavanje konvergencijskih kriterija nekih zemalja – nategnute brojke kako bi se ispunili kriteriji -> slabost europske ekonomije 1997.-1998., negativni utjecaj na cijelu ekonomiju EU, nesposobnost zemalja da se zadrže u eurozoni
3. Perpetuiranje područja prevelikog bogatstva i siromaštva ako se ne nauče jezici i ostvari sloboda kretanja ljudi – ometanje razvoja jedinstvenog tržišta, postoje psihološke, fiskalne, tehničke i socijalne prepreke kretanju ljudi

Neki problemi su postali vidljivi i prije uvođenja eura ->**Pakt o stabilnosti i rastu** zbog straha od zaobilaženja monetarne politike ESB-a povećavanjem troškova i politikom velikih proračunskih manjkova. Nalagao je DČ da održavaju proračunski deficit od ispod 3% svog BDP-a te im ograničio zaduživanje na 60% BDP-a, inače novčana kazna.

Zbog recesije 2003., počelo se s razmatranjem novih pravila koji bi potaknuli financijsku stabilnost.

**Zaključak**

Europska integracija ima učinak „prelijevanja“ („spillover“) na brojna druga područja. Uklanjanje netarifnih prepreka imalo je brojne probleme, ograničenja i prepreke (usklađivanje tehničkih standarda, nadzor droge i terorista, zajednički standardi zaštite okoliša, sporazumi o priznavanju kvalifikacija...). JT pridonijelo je stvaranju novog bogatstva i prilika, uklonilo ekonomske barijere i stvorilo put prema izgradnji transeuropskih veza koje su dovele do smanjenja razlika između DČ i afirmiranja ideje o Europi kao moćnom novom akteru na svjetskoj pozornici.

OSMO POGLAVLJE

**UNAPREĐENJE KVALITETE ŽIVOTA**

Veći dio svojih prvih godina Europska ekonomska zajednica bila je fokusirana na kvalitativna pitanja : obnovu zapadnoeuropskih ekonomija, dogovor o carinskoj uniji, i izgradnji jedinstvenog tržišta radi promidžbe ekonomskog razvoja te razmišljanja o tome kako europsko tržište učiniti otvorenijim, učinkovitijim, konkurentnijim i profitabilnijim.

Jedna od osnovnih motiva Rimskog sporazuma bio je unapređenje životnih i radnih uvjeta Europljanima, ali je to bio više općenitiji cilj nego temelj za kretanje niza specifičnih politika.

1960ih Europska ekonomska zajednica počela je pridavati više pozornosti kvalitativnim pitanjima. Rezultat je bio stvaranje 3 zajedničke značajne politike :

* POLJOPRIVREDNA POLITIKA – koja je obuhvaćena Rimskim ugovorom i cilj joj je bio osigurati tržište za proizvode europskih poljoprivrednika. Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) na posljetku je postala najskuplja i najkontroverznija od svih zajedničkih politika država članica.
* KOHEZIJSKA POLITIKA – cilj joj je smanjiti ekonomske razlike unutar i između država članica i to putem ulaganja u ruralni razvoj i raznih aktivnosti usmjerenih na rješavanje problema nezaposlenosti.
* POLITIKA ZAŠTITE OKOLIŠA – počela se razvijat tijekom1960ih kada je ekonomski rast uzrokovao zagađenje zraka i vode. Osim toga, razlike u okolišnim standardima i propisima predstavljale su prepreku jedinstvenom tržištu, zbog čega u 1980ima raste politička potpora za rješavanje ovog problema.

Bolja kvaliteta života danas je jedno od temeljnih načela EU, a države članice surađuju kako bi unaprijedile domaće aktivnosti usmjerene prema smanjivanju ekonomskih i socijalnih razlika.

OSIGURAVANJE JEDNAKIH PRILIKA ZA SVE

Kao i u svim drugim društvima, u Europskoj uniji postoje brojene ekonomske i društvene podjele. Problemi dolaze do posebnog izražaja nakon proširenja 2001.-2007. kada je 15 država s BDPom *per capita* u rasponu od oko 20 000-30 000 dolara primilo u svoje društvo 12 država sa BDPom *pre capita* u rasponu od oko 2 000 – 5 000 dolara.

Statistika pokazuje ekonomske i socijalne nejednakosti s kojima se EU još uvijek bori : postoje značajne razlike u ekonomskoj produktivnosti,, Razlike u stopama nezaposlenosti i sl..

U preambuli Rimskog ugovora istaknuto je kako ekonomska unija i skladan razvoj zahtijevaju od država članica da zajedno rade kako bi smanjile razlike koje postoje između različitih regija i nazadovanje manje privilegiranih. Postojala je i strateška potreba za suzbijanjem siromaštva i ekonomskih poteškoća i krajevima koji su njima pogođeni : razlike u ekonomskom bogatstvu članica ometaju funkcioniranje jedinstvenog tržišta i predstavljaju prepreke trgovini i mogućnostima.

Prepoznavši te probleme, Europa je odredila kako će jedan od njezinih prioriteta biti **kohezija**, odnosno smanjenje ekonomskih razlika u interesu promidžbe ekonomskog i socijalnog napretka. Da bi postigla svoj cilj, EU je pojačala svoje napore kako bi siromašnije države članice približila razini njihovih bogatijih partnerica. iako su se zagovornici slobodnog tržišta uvijek nadali da će jedinstveno tržište imati učinak „**curenja**“ u smislu većih investicija u siromašnije dijelove Europe. EU se odlučila za proaktivniji pristup te je pokrenula nekoliko strukturnih fondova, čija su sredstva namijenjena jačanju kohezije. Ti fondovi uključuju :

* **EUROPSKI FOND ZA REGIONALNI RAZVOJ (ERDF)-** čija su sredstva uglavnom namijenjena nedovoljno razvijenim područjima, a cilj mu je potaknuti održivi integrirani ekonomski razvoj, posebno u području prometa, energije, zdravstva i socijalne infrastrukture, okoliša i turizma
* **EUROPSKI SOCIJALNI FOND (ESF)-** spomenut je u Rimskom ugovoru i cilj mu je promicanje zapošljavanja i pokretljivosti radnika, suzbijanje dugoročne nezaposlenosti i pokretljivosti radnika, suzbijanje dugoročne nezaposlenosti te pomaganje radnicima da se prilagode tehnološkim promjenama; posebna pozornost posvećena je potrebama radnika-migranata, žena i osobama s posebnim potrebama.
* **KOHEZIJSKI FOND** - siromašnijim zemljama nadoknađuje troškove provedbe strožih ekonomskih propisa te financijski podupire njihove prometne projekte
* **ODJEL ZA SMJERNICE EUROPSKOG FONDA (EAGFF**) - koji predstavlja dio Zajedničke poljoprivredne politike te je namijenjen reformi poljoprivrednih sustava i razvoju ruralnih područja

Posljednjih nekoliko godina pokrenuti su dodatni fondovi s konkretnijim ciljevima – **FOND SOLIDARNOSTI** pokrenut je 2002. godine kao odgovor na ozbiljne poplave u nekoliko država članica EU, a cilj je omogućiti bržu reakciju EU na prirodne nepogode, dok **FONDA ZA PRILAGODBE GLOBALIZACIJI**  ima za cilj ublažiti negativne učinke globalizacije kroz potporu restrukturiranja i obnovu konkurentnosti pogođenih poduzeća

POLJOPRIVREDNA POLITIKA

Poljoprivredna politika strukturno je drugačija od drugih područja politike EU i to u 2 važna aspekta.

* prvo, poljoprivrednu politiku karakterizira visok stupanj investicionizma
* drugo, za razliku od drugih područja politike, poljoprivredna politika posebno je istaknuta u Rimskom ugovoru.

**Zašto poljoprivredna politika ima tako istaknutu ulogu?**

1. u doba kada su se vodili pregovori o Ugovoru iz Rima, poljoprivreda je bila važna za europske ekonomije, društva i kulture.
2. poljoprivreda je bila glavni predmet kompromisa između Francuske i Njemačke tijekom pregovora u EEZ-u
3. poljoprivredne cijene podložnije su fluktuacijama nego cijene većine drugih dobara, ove fluktuacije mogu imati razoran efekt na ekonomiju. Rast cijena može dovesti do fluktuacije cijena, a snaženje cijena može natjerati poljoprivrednike da se više zadužuju, što bi moglo dovest do bankrota i nezaposlenosti.
4. poljoprivrednici u bogatijim zemljama EU uza sebe imaju tradicionalno snažne sindikate.

Okosnicu aktivnosti EU u području poljoprivrede čini **Zajednička poljoprivredna politike (ZPP**) koja počiva na 3 temeljna načela :

* promidžba jedinstvenog tržišta u poljoprivrednom sektoru,
* sustav zaštite poljoprivrede radi osiguravanja prednosti europskih nad uvoznim proizvodima
* zajedničko financiranje.

Troškovi ZPP odnose se na troškove Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EAGGF). Najveći dio sredstva troši Odjel za jamstva, koji otkupljuje i skladišti poljoprivredne viškove i potiče izvoz poljoprivrednih proizvoda.

ZAPP je uzrokovala i brojne **probleme** : poljoprivrednici iz EU15 proizvodili su veće količine proizvoda no što ih je tržište moglo apsorbirati, financijske potpore u okviru ZPP-a omogućavale su prevare, ZAPP je doveo do stvaranja ekonomske ovisnosti i povećanja cijena poljoprivrednog zemljišta, ZPP je potaknula korištenje umjetnih gnojiva i herbicida, ZPP je dovela do povećanja cijene hrane za potrošače, „guta“ velik dio proračuna EU, EPP je dovela do distorzije svjetskih cijena poljoprivrednih proizvoda.

Zbog političkih i javnih pritisaka, bilo je mnogo pokušaja reforme poljoprivredne politike, ali su reforme tek nedavno počele donositi rezultate.

Prva reforma potaknuta je krajem 1960ih – potaknuta je sve većom zabrinutošću zbog visokih troškova cjenovnih potpora. Komisija je predložila uvođenje poticaja za napuštanje gospodarstva za male poljoprivrednike te udruživanje malih gospodarstva u veće i učinkovitije jedinice. Tome su se protivili mali poljoprivrednici u Francuskoj i Njemačkoj. Početkom 1990ih dogovorena je zamjena sustava zajamčenih cijena sa sustavom izravnih potpora, koje će se isplaćivati ako cijene padnu ispod određene razine; smanjenje subvencija za proizvodnju žita, govedine i maslaca te poticanje poljoprivrednika na izdvajanje zemljišta iz poljoprivredne proizvodnje – to je rezultiralo smanjenjem viškova hrane.

Danjom reformom ZPP-a u 2003. uvedene su nove promjene – poljoprivrednici više nisu dobivali subvencije na temelju količine proizvodnje, već su primali izravne potpore. Smanjene su zajamčene cijene mliječnog praha, maslaca i drugih proizvoda te su smanjena izravna plaćanja za veće poljoprivredna gospodarstva.

Komisija je tvrdila da će, zahvaljujući ovim reformama, ZPP manje iskrivljavati trgovinu te postati više tržišno orijentirana, da će poljoprivrednici dobiti više prilike za diverzifikaciju proizvodnje te da će EU imati jači položaj u pregovorima unutar Svjetske trgovinske organizacije.

Istočnim proširenjem pitanje poljoprivrede dobilo je novu dimenziju, ponajprije zbog usitnjenosti poljoprivrednih posjeda u istočnoj Europi i relativno niske produktivnosti poljoprivrednika. Na koncu je postignut kompromis, te je novim članicama omogućen pristup manjem dijelu sredstava ZPP-a.

KOHEZIJASKA POLITIKA

Cilj kohezijske politike EU je smanjiti razlike u razini bogatstva, prihoda i prilika unutar EU, a radi poticanja uravnoteženog ekonomskog i socijalnog razvoja.

**Armstrong** sugerira da zajednički EU-pristup u ovom području ima nekoliko prednosti : omogućuje koncentraciju sredstava u područjima koja najviše trebaju pomoć, omogućuje koordinaciju financijskih doprinosa država članica te potiče države članice da rade zajedno na uklanjanju jedne od najvažnijih prepreka integraciji.

Zajednička kohezijska politika podrazumijeva također da dobrobit jedne države znači i dobrobit svih država; pomaže državama članicama da se nose s nekim od potencijalno štetnih učinaka integracije te sadrži važan psihološki element : građani siromašnijih regija koji primaju potporu EU postaju svjesniji prednosti članstva u EU, dok građani bogatih država koje su neto kontributori zainteresirani su da se ta sredstva što učinkovitije utrošena.

Kohezijska politika sastoji se od dva dijela.

* Prvi je **REGIONALNA POLITIKA** kojoj je cilj smanjenje razlika u bogatstvu i prihodima pojedinih regija, i to kroz investicije u nazadujuća industrijska područja i siromašnija ruralna područja. Njezin cilj je ojačati europsko tržište smanjenjem ekonomskih razlika, poticanjem uravnoteženog ekonomskog razvoja, rješavanjem problema uzrokovanih zemljopisnom udaljenošću i nerazvijenim prometnim vezama i između urbanih i ruralnih područja te uklanjanje uroka društvene deprivacije i nedovoljnog obrazovanja.
* Drugi dio kohezijske politike predstavlja **SOCIJALNA POLITIKA**, koja se bavi pitanjem vezanima uz zapošljavanje, poput stvaranja novih poslova, slobodnog kretanja radnika, unapređenja životnih i radnih uvjeta te zaštite prava i povlastica radnika. Okosnicu ove politike čine **Europska strategija zapošljavanja**, čije je cilj smanjenje zabrinjavajuće visoke stope nezaposlenosti u pojedinim dijelovima Eu-a i **Socijalna agenda**, čiji je cilj osiguravanje radnih mjesta, borba protiv siromaštva, reforma mirovinskog i zdravstvenog sustava te rješavanje problema nejednakosti i diskriminacije.

Europska regionalna politika datira iz 1950ih, a da je Europska zajednica za ugljen i čelik omogućila dodjelu bespovratnih sredstava za restrukturiranje industrije i prekvalifikaciju radnika u gospodarskim nazadnim područjima.

**Thomsonovom izvješću** iz 1973. godine, koji je sponzorirala Komisija, tvrdilo se da regionalne razlike predstavljaju prepreku ostvarenju jednog od ciljeva Rimskog ugovora, predstavljaju potencijalnu prijetnju planovima za stvaranje ekonomske i monetarne unije pa čak i jedinstvenom tržištu. Postignut je sporazum o pokretanju **Europskog fonda za regionalni razvoj** 1975.

Regionalna politika dobila je veću pozornost donošenjem Jedinstvenog europskog akta, koji sadrži novo **V. poglavlje** o ekonomskoj i socijalnoj koheziji, te ističe potrebu za pojednostavljenjem i racionalizacijom primjene strukturnih fondova. Reforme dogovorene 1988. unaprijedile su učinkovitost regionalne politike.

Ugovorom iz Maastrichta stvoren je **Odbor regija** čiji je cilj bio omogućiti veće sudjelovanje regionalnih vlasti u europskoj politici te je uspostavljen **Kohezijski fond**.

Još uvijek nema definitivnih dokaza o učinkovitosti regionalne politike u EU.

U razdoblju od 2007. do 2014. regionalna politika fokusirat će se na **3 cilja** : konvergencija, regionalna konkurentnost i zapošljavanje, te Program za europsku teritorijalnu suradnju.

Socijalna politika ima za **cilj** smanjiti socijalne razlike između Europljana. Na temelje funkcionalnog jedinstvenog tržišta negativno djeluje : odsutnost jednakih prihoda, jednakih radnih uvjeta, usklađenih standarda u području zaštite prava radnika i žena te ekspanzije stručne radne snage.

Socijalna politika uglavnom se bavi pitanjima vezanima uz zapošljavanje, odnosno pitanjima prava, mogućnosti i povlastica za potencijalne, aktualne ili bivše zatvorenike. Ove su se aktivnosti pokazale kao kontroverzne jer socijalna politika počiva na krhkim ideološkim i kulturnim nogama.

Proširenje iz 1973. rezultiralo je povećanjem razlika u ekonomskom blagostanju u različitim dijelovima Zajednice pa je socijalna politika dobila na važnosti. Godine 1974. Utemeljen je **Europski socijalni fond**, te je pokrenut prvi u nizu **Programa za socijalnu akciju** čiji je cilj bio razvijanje plana za postizanje pune zaposlenosti, unapređenje životnih i radnih uvjeta te rodnu jednakost. Ipak, zbog recesije i ideološkog otpora nekolicine europskih lidera riječi nisu u cjelovitosti provedene u djelo.

Kako je ključni cilj Jedinstvenog europskog akta (JEA) bio omogućiti Europljanima slobodu da žive i rade gdje god žele unutar EZ-a, socijalna politika ponovno je došla u prvi plan u kontekstu rasprave o mobilnosti radnika i „socijalnom dampingu“.

**Povelja o temeljnim socijalnim pravima** **radnika** usvojena je na summitu u Strasbourgu 1989. godine. Povelja je inkorporirana u **Ugovor iz Amsterdama**. Povelja ističe pravo na slobodu kretanja, pravednu naknadu za obavljan rad, socijalnu zaštitu, slobodu udruživanja i kolektivnog pregovaranja, pravo na jednaki tretman, zdravlje, sigurnost i zaštitu na radnom mjestu te na mirovinsku naknadu koja omogućuje razuman životni standard.

Jedna od promjena koje je uveo Ugovor iz Amsterdama je posebno poglavlje o zapošljavanju koja poziva države članice da rade na razvoju usklađene strategije zapošljavanja, no, ova strategija podrazumijeva samo uzajamno izvješćivanje Komisije i država članica, dok je glavnina odgovornosti za politiku zapošljavanja i dalje u rukama država članica. Drugo važno pitanje uz socijalnu politiku je poboljšanje statusa žena. Položaj žena u politici i na tržištu rada u EU ne razlikuje se značajnije od njihova položaja u drugim liberalnim demokracijama, ali i situacija je prilično različita od jedne države članice do druge, što daje dodatnu važnost socijalnoj politici Eu-a, kao i potrebi za izgradnjom ekonomske i socijalne kohezije. Iako su prava zaposlenih žena spomenuta u Ugovoru iz Rima, o pitanjima prava žena nije se raspravljano do 1970ih.

Program za socijalnu aktivnost iz 1974. imao je za cilj postići rodnu jednakost u pristupu zapošljavanju i profesionalnoj obuci.

POLITIKA ZAŠTITE OKOLIŠA

Tek početkom 1960ih dolazi do širenja javne i političke svijesti o potrebi upravljanja prirodnim resursima i ograničenja štetnih učinaka ljudske aktivnosti na okoliš. Vlade država članica nisu mogle izbjeći sve veći pritisak za intervencijom pa je unapređenje okoliša dobilo važno pitanje na listi prioriteta Europske unije. Prvi korak bio je objavljivanje **Akcijskog programa zaštite okoliša 1973**. Donošenjem Jedinstvenog europskog akta 1986. zaštita okoliša dobila je legalni status kao područje politike od interesa Zajednice,a kasnije institucionalne promjene omogućile su veću ulogu Europskog parlamenta u kreiranju politike okoliša te glasovanjem kvalificiranom većinom o većini pitanja vezanih za pravo i politiku zaštitu okoliša.

Multinacionalni pristup problemima vezanim uz okoliš ima smisla :

* brojeni problemi nisu omeđeni nacionalnim granicama te se najbolje mogu riješiti suradnjom nekolicine nacionalnih vlada ;
* pojedinačne zemlje ponekad ne žele određene mjere jer se bolje da će se opteretiti troškovima koji će umanjiti njihovu ekonomsku konkurentnost ;
* ekonomske koristi uklanjanja prepreka slobodnoj trgovini kompenziraju neke troškove poduzetnih mjera;
* bogate zemlje mogu pomoći siromašnijim zemljama da riješe ekološke problema putem financijske potpore i razmjene stručnih informacija.

Tijekom 1990ih EU je usvojila načelo održivog razvoja, složivši se da je ekonomski razvoj nemoguć bez pažljivog promišljanja njegovog potencijalnog utjecaja na okoliš.

Dosad je objavljeno 6 akcijskih programa te niz zelenih i bijelih knjiga koje su pokrenule raspravu o širokom spektru pitanja, a europska je politika zaštite okoliša od 1995. dobila novu dimenziju zahvaljujući radu europske agencije za zaštitu okoliša (EEA), agencije za prikupljanje podataka koja pruža informacije drugim institucijama EU-a.

EA od 1995. sudjeluje u izradi trogodišnjih procjena stanja okoliša u EU. Gospodarenje okolišom danas je jedno od najvažnijih područja političke aktivnosti EU-a.

Poteškoće u implementaciji ove politike objašnjavaju se sljedećim faktorima :

* Manjak financijskih i tehničkih resursa
* Organizacijski problemi u europskim institucijama
* Činjenica da je većina zakonodavstva EU-a fokusirana na razvoj politika umjesto na mehanizme njihove primjene i provedbe
* Činjenica da strane koje sudjeluju u kreiranju politike ne prepoznaju poteškoće u ostvarivanju ciljeva koje po postavili
* Ograničena sposobnost Komisije da osigura implementaciju europskih propisa od strane država članica
* Dugoročni izostanak pravne osnove za europsku politiku zaštite.

**OKVIR 8.3 NAČELA POLITIKE ZAŠTITE OKOLIŠA EU-a**

Ciljevi politike zaštite okoliša EU-a širokog su i općeg karaktera. Ti ciljevi uključuju unapređenje kvalitete okoliša, zaštitu ljudskog zdravlja, razborito korištenje prirodnih resursa, veću učinkovitost zaštite okoliša te promicanje međunarodnih mjera za rješavanje regionalnih ili globalnih ekoloških problema.

Neki od temeljnih načela politike zaštite okoliša EU-a :

* ODRŽIVI RAZVOJ- obnovljivi izvori energije trebali bi se koristiti na način koji će osigurati njihovu dostupnost za buduće generacije
* INTEGRACIJA – zaštita okoliša moga biti sastavna komponenta svih politika EU-a koje mogu utjecati na okoliš. To načelo promjenjuje se na 3 područja politike EU-a : zaštita potrošača, kultura i ljudsko zdravlje
* PREVENCIJA : EU naglašava važnost djelovanja u smislu prevencije ekoloških problema, a ne samo reakcije na probleme koji su se već dogodili
* SUPSIDIJARNOST : EU se ograničila na ona pitanja koja se najefikasnije mogu riješiti na zajednički način, prepuštajući državama članicama rješavanje ostalih pitanja
* ODGODE: države članice koje ne mogu samo snositi ekonomski teret zaštite okoliša imaju dulje rokove, manje ambiciozne obveze, kao i pristup financijskoj potpori.

ZAKLJUČCI

Cilj različitih politika unutar Europske unije je smanjenje ekonomskih razlika unutar Unije, odnosno istodobno uklanjanje prepreka slobodno trgovini i pružanje novih politika građanima EU-a.

Slučaj poljoprivredne politike predstavlja neki vrstu devijacije koje je rezultat političkog pakta između dvije države osnivačice Europske unije. Kroz regionalnu politiku pokušava pomoći siromašnijim regijama da dostigne svoje bogatije susjede. Cilj socijalne politike je smanjenje razlika u prihodima,radnim uvjetima i radnim vještinama, a u svjetlu postizanja ujednačenog stanja na tržištu rada. U slučaju zaštite okoliša nije upitno da je međunarodna suradnja poželjna, čak i neizbježna.

ĆAPETA, RODIN: OSNOVE PRAVA EU NA TEMELJU LISABONSKOG UGOVORA

**3. Izravni učinak**

**3.1. Općenito**

-izravni učinak je prvi put objašnjen u predmetu *Van Gend en Loos* (razlika u naplaćenoj carini države članice i carinske stope utvrđene UEZ) čl. 12 UEZ

- ako se europsko pravo doživi kao klasično međunarodno pravo slijedi zaključak da nastaje obveza samo za države potpisnice

- Europski sud(ES) suprotno tom shvaćanju zaključio da **se stvaraju Ugovorom subjektivna prava za uvoznike – kasnije to svojstvo nazvano izravni učinak**

- izravni učinak kao koncept se razvijao kroz sudsku praksu, jer ES ne može ponuditi svoju teoriju EU prava već ovisi o predmetima koji se pred njim nađu

- izravni učinak koristi se najčešće kako bi se izrazilo da **europska pravna norma može stvoriti subjektivno pravo izravno za pojedince**(fizičke i pravne osobe) koje je ostvarivo **pred sudovima u državama članicama**

- sudska praksa potvrdila da ne samo Ugovor već i sve **druge europske norme mogu imati izravni učinak**

**3.2. Uvjeti za izravni učinak**

- standardni izričaj danas jest da će izravni učinak imati ona norma koja **je dovoljno jasna, precizna i bezuvjetna da bi je sud mogao primijeniti**

- ne znači da norma koja zahtijeva interpretaciju ne može imati izravni učinak, samo ako je prepuštanje konačnog izbora političkom procesu, političkom izboru tada nema izravni učinak

**3.3. Vertikalni i horizontalni učinak**

**- u sudskoj praksi razlikuju se 2 vrste pravnih odnosa: Vertikalni i Horizontalni**

- vertikalni je odnos onaj u kojem pojedinac(pravna ili fizička osoba) tvrdi da na temelju europske norme uživa neko subjektivno pravo u odnosu na državu

- horizontalni odnos je onaj u kojem pojedinac tvrdi da uživa subjektivno pravo u odnosu na drugog pojedinca koji u odnosu na njega na temelju europske norme ima određenu obvezu

- u sistematizaciji postoji i mogućnost tzv. inverznog vertikalnog odnosa u kojem država poziva na europsku pravnu normu protiv pojedinca

- u vertikalnoj situaciji sve europske pravne norme ako su dovoljno jasne i bezuvjetne imaju izravni učinak

- u horizontalnoj situaciji ili inverznoj vertikalnoj sudska praksa je isključila mogućnost izravnog učinka jedne vrste pravne norme – onih sadržanih u direktivama

- ostale eu norme u pravilu mogu imati i horizontalne izravne učinke ( v. str. 55 i 56 slučajevi u sudskoj praksi)

**4. Nadređenost europskog prava**

- izravni učinak znači da će za pojedinca nastati subjektivno pravo izravno na temelju europske norme koja su nacionalni sudovi obavezni štiti – NO **to nije dovoljno da bi pojedinci takvo subjektivno pravo ostvarili pred nacionalnim sudom**

- između država razlike: Nizozemska – ustav diktira primjenu europske norme, dok u Italiji – ustav diktira primjenu domaćeg zakona

- DAKLE da bi izravni učinak bio doista koristan morao je biti **nadograđen i nadređenošću europskog** prava koja također nije mogla ovisiti o nacionalnim ustavima

- zbog svoje specijalne prirode europsko pravo nadvladava interno pravo, pa bilo ono i zakon, ES omogućio da se konflikt eu i domaće norme uvijek riješi u korist eu norme (slučaj *Costa v ENEL*)

- **nadređenost postala druga fundamentalna doktrina** „novog pravnog poretka“

- izvršna snaga prava Europske zajednice ne može razlikovati od jedne države do druge

- nadređenost prava EU nacionalnom pravu nije nikada bila izričito propisana Osnivačkim ugovorima

- **otpor prema ES**, posebno Savezni ustavni sud SR Njemačke, smatraju da se koncept nadređenosti prava EU ne odnosi na nacionalne ustave

- postignut **praktični kompromis** pri kojem države članice zadržavaju marginu diskrecije u uređenju najvažnijih ustavnih pitanja, što je podvrgnuto sudbenom nadzoru ES

**5. Izravni učinak i nadređenost pred nacionalnim sudom**

- pitanje se postavlja kako nacionalni sudac treba primijeniti načela izravnog učinka (ES odgovor u slučaju *Simmenthal II*): u slučaju konflikta eu i nacionalne norme valja primijeniti europsku

- posljedica – nacionalna norma ostaje neprimijenjena, ali ništa više od toga; ostaje postojeća, valjana norma, koju će drugi nacionalni sud u drugom predmetu (ako je izvan konteksta eu prava) i dalje moći primijeniti da bi riješio spor

- u svim državama članicama EU, danas, sudovi priznaju i provode izravni učinak i nadređenost

**6. Izravni učinak direktiva**

**6.1. Općenito**

- izravni učinak činio jednostavnim konceptom do razvoja doktrine o izravnom učinku

**- direktivne i uredbe** dva osnovna zakonodavna instrumenta- razlika u zakonodavnoj svrsi:

**uredbe** – akti namijenjeni da u **potpunosti zamijene postojeće** norme u državama članicama koje određuju određeni tip situacije potpuno jednakom europskom normom - **dovodi do ujednačavanja prava**

-države obavezne ukloniti nacionalna pravila koja dupliciraju uredbe; ukloniti i nacionalna pravila koja su suprotna uredbama – u konkretnom slučaju ona će pred sudom ostati neprimijenjena zahvaljujući kombiniranom učinku izravnog učinka i nadređenosti

**direktive** – nemaju za svrhu u potpunosti ujednačiti nacionalna pravila, ona se približavaju jedna drugima u onoj mjeri u kojoj je to **nužno za postizanje ciljeva eu integracije**

-**zadaju samo regulatorni cilj**, one se **transformiraju** u nacionalno pravo – bitno da prenesena direktiva u nacionalno pravo postaje pravnoobvezujući akt

**- uredbe ne smiju ugraditi u nacionalno pravo, direktive se moraju ugraditi u nacionalno pravo**

**Vremenski tijek direktive:**

-usvojena u zakonodavnom postupku na eu razini (Vijeće i EP, Vijeće samo, ili Komisija)

- stupa na snagu – objavljuje u Službenom listu EU ili u trenutku notifikacije državama adresatima

- implementacijski rok – predviđen konkretnom direktivom

- po ispravnom prenošenju direktive u nacionalno pravo ne znači da direktiva prestaje postojati - ona i dalje predstavlja valjani izvor prava

**6.2. Razvoj doktrine o izravnom učinku direktiva**

- stvaraju li direktive prava za pojedince?, tj. može li se pred sudom pojedinac pozvati na direktivu kako bi ostvario određeno pravo koje nema na temelju nacionalnog prava

- one samo obvezuju države da reguliraju , do regulacije dolazi na nacionalnoj razini te do trenutka dok država ne ugradi direktivu u nacionalno pravo nema koristi za pojedinca

- takvo shvaćanje učinilo bi direktivu nedjelotvornim pravnim instrumentom (slučaj *Van Duyn*) **ES – direktive mogu imati izravne učinke**

- ES – ipak ostaje samo njegovo viđenje, ne još i „prava istina“ sve dok ga ne prihvate oni kojima se takvo stajalište obraća; izravni učinak se obraća nacionalnim sudovima i zahtjeva priznavanje nastanka subjektivnih prava izravno na temelju direktive i pružanje pravne zaštite

- usprkos svemu ako nacionalni sud odluči da nema izravnog učinka, neće ga biti

- estoppel – ne može se dopustiti državi omogućiti da se na sudu poziva na vlastiti propust da izvrši obvezu provedbe direktive (slučaj *Ratti*) – novo opravdanje ES

- subjektivna prava pojedinaca nisu nastajala izravno na temelju direktive već kao posljedica obveze države – novo opravdanje prihvatili nacionalni sudovi

- ES- pojedinci mogu pozvati na bezuvjetne i dovoljno precizne direktive na nacionalnim sudovima

**6.3. Vertikalni i horizontalni učinak direktiva**

- vertikalne situacije – pojedinac poziva na direktivu protiv države, nastaje subjektivno pravo, jer se temelji na obvezi države da provede direktivu

- horizontalne situacije – pojedinac poziva na direktivu protiv drugog pojedinca, nema izravnog učinka

- direktive ne mogu izravno stvarati obveze za pojedince već samo za države

- osnovno opravdanje za negiranje horizontalnih izravnih učinaka direktiva u tvrdnji da one ne mogu izravno dodijeliti obveze pojedincima, za razliku od uredbi koje to mogu, te stoga nema prepreka za njihov horizontalni izravni učinak

- posljedica nepriznavanja horizontalnog izravnog učinka direktivama je njihova smanjena djelotvornost

- ES – da bi povećao djelotvornost široko definirao državu proširujući broj situacija u kojima će se pojedinci moći izravno osloniti na direktive

- sud je dao opću apstraktnu definiciju države, smatrajući državom sva tijela koja su ili u nadležnosti države ili pod nekom vrstom kontrole države ili pak imaju takve ovlasti kakve pojedinci uobičajeno nemaju (pr. sveučilišta, škole, državna poduzeća)

**6.4. Posredni ili interpretativni učinak direktiva i europskog prava općenito**

-direktive mogu imati izravni učinak iako samo u vertikalnim situacijama i time ES podigao njihovu djelotvornost

- djelotvornost umanjena nepriznavanjem njihova horizontalnog učinka

-ES – razvio i dr. metode – **posredni ili interpretativni učinak**

- posredni učinak stvara obvezu za nacionalni s**ud da nacionalno pravo interpretira u skladu s europskom normom** – nacionalni sud dužan dati normi ono značenje kojim se ostvaruje cilj koji želi postići europska norma (slučaj *Von Colson i Kamman*)

- ona je paralelna metoda, nije podredna izravnom učinku

- ES – inzistira na obvezni nacionalnog suda da interpretira nacionalno pravo u skladu s direktivom – **osnovni argument klauzula lojalnosti ili iskrene suradnje sadržana po izmjenama u LU** – predviđeno da se postižu ciljevi europske integracije te da neće činiti ništa što bi moglo ugroziti te ciljeve

- **obveza lojalnosti – ES- obuhvaća zakonodavca i izvršnu vlast, kao i sudove**

- zahtijeva da prilikom interpretacije normi domaćeg prava uzmu u obzir svrhu eu normi ; tumačenje u skladu s direktivom posebice ono pravo koje je specifično usvojeno radi provedbe direktive

- ES – zanijekao kao izravnu mogućnost stvaranja obveze pojedincu na temelju posredne metode

**6.5. Granice interpretativne obveze**

- **ne može opteretiti pojedinca građanskom obvezom, ali ne i do tada nepostojećom kaznenom obvezom**

- od nacionalnog suda se ne traži da tumači *contra legem*  već da pokuša pronaći kompatibilno rješenje koristeći se cjelokupnim nacionalnim pravom

**6.6. Učinci direktiva – pregled**

- nacionalni suci moraju u svakom trenutku biti svjesni, uz nacionalno pravo, i na ciljeve direktive na kojoj se nacionalno pravo koje provodi direktivu temelji

- sposobni **procijeniti je li nacionalno pravo u potpunosti i pravovremeno ispunilo ciljeve** koje direktiva propisuje

**Prije isteka roka za provedbu, a nakon stupanja direktive na snagu** – države ne smiju činiti ništa što bi moglo ugroziti ciljeve direktive

**Nakon isteka roka za provedbu**

-nacionalni sud mora interpretirati nacionalno pravo u skladu s direktivom

- iako država nije provela direktivu – fizičke i pravne osobe mogu se pozivati na direktivu koja je jasna, precizna i bezuvjetna

- mogu ostvariti subjektivna prava temelje na direktivi u odnosu na državu čak i ako temelje na pojedinim odredbama direktive

- direktiva stvara subjektivna prava čak i kad država djeluje  *jure gestionis* , čak i kad djelovanje nije utvrđeno propisom već proizlazi iz prakse njenih tijela

- nacionalni sud mora interpretirati nacionalno pravo u svjetlu teksta i svrhe direktive kako bi ostvario njene ciljeve

-obveza jača ako država tvrdi da već postoji nacionalno pravo koje je u skladu s direktivom

- granice interpretacije su zabrana retroaktivnosti i zaštite pravne sigurnosti iz koje slijedi zabrana za interpretacijom postojećeg nacionalnog prava uspostavi ili oteža kaznena odgovornost pojedinaca

- direktive nemaju horizontalni izravni učinak, ali mogu imati incidentalne učinke, odnosno pojedinci se na njih mogu pred sudom pozivati i protiv drugog pojedinca ukoliko to nije u svrhu tvrdnje o postojanju subjektivnog prava

**7. Posredni učinak drugih izvora prava**

- obveza interpretacije nacionalnog prava postoji u odnosu na sve izvore prava: primarne i sekundarne

**7.1. Posredni učinak akata bivšeg trećeg stupa**

- stupanjem na snagu LU nestala razlika između akata prvog i trećeg stupa

- svi pravni učinci na temelju UEU održati će se i nakon LU dok ne budu ukinuti, poništeni ili izmijenjeni

- nepostojanje posrednog učinka jer UEU nije imao klauzulu o lojalnosti

**7.2. Posredni učinak i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju**

- postoji mogućnost izravne primjene Sporazuma pred hr sudovima

- osigura usklađenost eu i hr prava

- usvajanje propisa tek početak- cilj primjena u praksi

-odgovornost o usklađenosti prava eu i hr ne leži samo na zakonodavcu već i na sudovima

**8. Odgovornost države za štetu u pravu EU**

**8.1. Općenito**

- **načelo odgovornosti države za štetu** = države članice su odgovorne pojedincima za štetu koju im prouzroče povredom neke obveze koju su preuzeli na europskoj razini 🡪 štiti subjektivna prava pojedinaca

- Europski sud je ovlašten tumačiti ovo načelo

- načelo je razvijeno u sudskoj praksi – niti Ugovor niti sekundarno europsko pravo ne predviđaju izričito postojanje ovakve odgovornosti država

- razjašnjeno je da država može postati odgovorna za štetu koja nastane pojedincu bilo kakvim tipom povrede obaveze koja proizlazi iz europskog prava (npr. ne prenese direktivu, ne primijeni izravno europsko pravo, primijeni pogrešno europsko pravo)

- **predmet *Francovich i Bonifaci*** – zaposlenici nelikvidnih poduzeća tražili su pred sudom da im Italija isplati plaće zajamčene zaposlenima u njihovoj situaciji jednom direktivom 🡪 Italija nije prenijela relevantnu direktivu u talijansko pravo

- Europski sud je zaključio:

1) izbor garantnog fonda je prepušten zakonodavnom izboru država članica te stoga direktiva nema izravni učinak

2) Italija je tužiteljima dužna nadoknaditi štetu koja je nastala zbog neprovedbe direktive

- ES je postavio **uvjete pod kojima će nastati odgovornost za štetu**:

1) ako je namjera direktive da pojedincima dodijeli subjektivno pravo

2) ako je iz direktive moguće pročitati sadržaj tog prava

3) ukoliko se utvrdi postojanje uzročne veze između neprenošenja direktive i nastale štete

🡪 te su okolnosti bile ispunjene u predmetima *Francovich i Bonifaci*

- stvaranje odgovornosti država za štetu može motivirati države na provedbu direktiva, a u izostanku provedbe pojedinci će barem moći nadoknaditi nastalu štetu

- **pravno opravdanje ES-a:** klauzula lojalnosti sadržana u članku 4(3) EUE 🡪 države su obvezne poništiti nezakonite posljedice povrede europskog prava

- predmet *Francovich* – odgovornost je uspostavljena zbog toga što država nije prenijela direktivu u interno pravo

- **predmet *Brassiere du Pecheur*** – francuska pivovara zahtijeva naknadu štete od Njemačke jer je 1981. bila prisiljena prekinuti svoj izvoz piva u Njemačku jer su njemačke vlasti smatrale da njihovo pivo ne zadovoljava njemačke propise o čistoći piva

🡪 njemački propisi su bili suprotni tadašnjem članku 30 UEZ

- **predmet *Factortame*** – grupa poduzeća traži naknadu štete koju je pretrpjela zbog nemogućnosti registracije u britanski registar brodova – to im je bilo onemogućeno britanskim zakonom koji je bio suprotan tadašnjem članku 52. UEZ

- razlika u odnosu na *Francovich* – ne radi se o propustu države da provede direktivu, već o povredi odredbi UEZ koje imaju izravni učinak

**8.2. Pojam države koja odgovara za štetu**

- ES je usvojio **integralni koncept države**:

1) do odgovornosti države mogu dovesti zakonodavne, izvršne i sudske vlasti u državi

2) odgovornost može nastati zbog povrede na centralnoj ili decentraliziranoj razini

- da odgovornost može nastati i povredom prava EU od strane zakonodavca potvrđeno je u spojenim predmetima *Brasserie de Pecheur/Factortame*

- *Brassiere* – zakonodavac nije izmijenio zakon o čistoći piva koji je bio suprotan izravno primjenjivom čl. 34 UFEU

- *Factortame* – zakonodavac je donio Merchant Shipping Act koji je suprotno čl. 49 UFEU diskriminirao državljanje EU u odnosu na britanske državljane

- država je ove povrede počinila kao zakonodavac

- i sud, kao dio države, može dovesti do nastanka odgovornosti države za štetu u europskom pravu

- predmet *Köbler* – Vrhovni sud je pogrešno primijenio europsko pravo, a da nije pred ES pokrenuo prethodni postupak radi njegova tumačenja

- povreda prava EU od strane nacionalnih sudova može potaknuti Europsku komisiju da pokrene postupak protiv države pred ES na temelju čl. 258. UFEU

- presuda *Commission v Spain* – prvi slučaj u kojem je ES utvrdio povredu prava EU od strane nacionalnog suda 🡪 Španjolska je povrijedila pravo EU time što je određene usluge izuzela iz režima PDV-a – određene usluge bile su uključene u sustav PDV-a da bi Vrhovni sud tu praksu izmijenio svojom presudom bez postavljanja prethodnog pitanja ES

- Komisija nerado pokreće postupke protiv država članica zbog povreda koje proizlaze iz sudskih presuda – razlog: shvaćanje Komisije da postupak zbog povrede prava EU ne predstavlja prikladni oblik suradnje ES s nacionalnim sudovima

- njime se namjerava koristiti samo u slučaju sustavnog i namjernog izbjegavanja nacionalnih sudova da upućuju prethodna pitanja kada to moraju učiniti

- **nacionalni sudovi mogu izbjeći odgovornost države za štetu:**

1) ako postoji praksa ES o tom pitanju, nacionalni je sud mora uzeti u obzir

- može izabrati između nekoliko mogućnosti: interpretirati nacionalno pravo u svjetlu prava EU, samostalno utvrditi da je norma nacionalnog prava suprotna pravu EU i izuzeti je iz primjene

2) ako norma prava EU nije dovoljno jasna i ako ne postoji konkluzivna praksa ES, nacionalni sud **mora** postaviti prethodno pitanje ES

**8.3. Uvjeti za nastanak odgovornosti za štetu**

- da bi država dosta postala odgovora moraju se ispuniti 3 uvjeta:

1) svrha europske norme koju je država povrijedila mora biti stvaranje prava za pojedinca, a iz norme mora biti jasno o kakvom se pravu radi

- kad država povrijedi normu koja ima izravni učinak

2) povreda koju je počinila država mora biti dovoljno ozbiljna

- ovisi o mjeri diskrecije koju je država uživala prilikom donošenja odluke

- ne postoji formula po kojoj se može odlučiti je li povreda dovoljno ozbiljna – to ovisi od slučaja do slučaja

- pojedine okolnosti koje nacionalnom sudu mogu pomoći u takvoj ocjeni: jasnoća i preciznost prekršenog pravila EU, je li stajalište neke od institucija EU pridonijelo pogrešnom tumačenju, je li postojala namjera ili je povreda nenamjerna...

3) mora postojati izravna uročna veza između povrede i štete

- o uzročnoj vezi ES se još nije imao prilike izjasniti

- uz državu, i **europske institucije** mogu pojedincu prouzročiti štetu

- razlika: pojedinci zahtjeve za nanošenje štete protiv institucija podnose ES (Prvostupanjskom sudu), a zahtjeve za naknadu protiv države podnose nadležnom nacionalnom sudu

- nacionalna pravila ograničena su dvama zahtjevima europskog prava:

1) materijalni i procesni uvjeti za naknadu gubitka i štete koje propisuje nacionalno pravo države članice ne smiju biti manje povoljni od prava koje se primjenjuje na slične nacionalne tužbe

2) ne smiju biti formulirani tako da ostvarivanje naknade štete čine gotovo nemogućim ili pretjerano teškim

- ona nacionalna pravila koja ne zadovoljavaju ove uvjete nacionalni sud neće moći primijeniti

**III. OSNOVE UNUTARNJEG TRŽIŠTA EU**

**1. Uvod – tržišne slobode i njihova sudska zaštita**

- unutarnje tržište čime **4 tržišne slobode**:

1. sloboda kretanja robe

2. sloboda pružanja usluga

3. sloboda kretanja radnika

4. sloboda kretanja kapitala

- sloboda pružanja usluga preko državnih usluga preko državnih granica u sebi uključuje i slobodu poslovnog nastana

- tržišne slobode pravno su uređene Osnivačkim ugovorima i sekundarnim pravom – ugrađene su u temelje EU i njihova je realizacija danas iscrpno pravno uređena

- ovisi o većem broju aktera na nacionalnoj i europskoj razini 🡪 značajna uloga pripada nacionalnim sudovima

- jamstva tržišnih sloboda mogu stvarati subjektivna prava za fizičke i pravne osobe u državama članicama

- oni ta subjektivna prava mogu ostvarivati u pravnim odnosima s državom (vertikalno) i, pod određenim uvjetima, međusobno (horizontalno)

- subjektivna prava koja se temelje na tržišnim slobodama EU mogu se koristiti kao:

1) **mač** – pravni subjekt od druge strane u pravnom odnosu zahtijeva ostvarivanje svog subjektivnog prava

- to subjektivno pravo proizlazi iz prava EU primjenjivog na slobodu pružanja usluga (tj. slobodu kretanja radnika)

2) **štit** – fizička ili pravna osoba može od suda tražiti da u sporu koji rješava izuzme iz primjene nacionalni propis koji ograničava pristup tržištu roba ili usluga

- može biti riječi o nacionalnom propisu bilo koje vrste ili ranga

**2. Pozitivna i negativna integracija i važnost njihovog razlikovanja za sudove**

**pozitivna integracija** – proces usklađivanja nacionalnih pravnih pravila koja ograničavaju pristup faktora proizvodnje iz drugih država članica tržištu

- ovisi o Osnivačkim ugovorima i o regulatornoj aktivnosti institucija EU

- glavni pravni instrumenti: uredbe i direktive

- glavni zakonodavni postupak: zakonodavni postupak

**negativna integracija** – ukidanje trgovinskih prepreka između država članica na temelju neprimjene nacionalnih pravila koja takve prepreke stvaraju

- može biti rezultat ukidanja ili stavljanja izvan primjene nacionalnog prava država članica

- može proizlaziti izravno iz Osnivačkih ugovora, sekundarnog prava EU ili presuda Europskog suda

- stranke se u postupcima pred nacionalnim sudovima mogu u bilo koje vrijeme i u bilo kojoj vrsti postupka pozvati na norme prava EU i zatražiti od nacionalnog suda da im prizna nadređenost u odnosu na nacionalno pravo te da ih izuzme iz primjene

**3. Kako UFEU uređuje unutarnje tržište**

- ekonomska integracija i unutarnje tržište uređeni su Ugovorom o funkcioniranju EU

- adresati pravnih pravila su države članice i fizičke i pravne osobe

- te norme se mogu primjenjivati i na vertikalne odnose (pojedinac-država) i horizontalne odnose (pojedinac-pojedinac)

- norme koje se odnose na zaštitu tržišne utakmice uvijek će imati horizontalne izravne učinke – stvarat će subjektivna prava koja će nacionalni sudovi morati štititi

- adresati pravila koja se odnose na slobodu kretanja robe ili na slobodu pružanja usluga su prvenstveno države članice – imaju vertikalni izravni učinak

🡪 ipak, norme o tržišnim slobodama mogu imati i vertikalne izravne učinke, i norme o tržišnim slobodana mogu imati i horizontalne izravne učinke

- iako se jamstva tržišnih sloboda odnose prvenstveno na akte državne vlasti, te se pred nacionalnim sudovima mogu ostvarivati protiv države, njihov horizontalni učinak je moguć

- **horizontalni posredni učinak** – država je stranka u svakom pravnom odnosu, posredno ili neposredno, kad ima određenu pozitivnu obvezu djelovati

**4. Norme UFEU o tržišnim slobodama**

Norme obuhvaćaju:

1. pravna pravila koja uređuju slobodu kretanja robe koja uključuje ukidanje carinskih i necarinskih prepreka trgovini

2. pravna pravila koja uređuju slobodu kretanja radnika, usluga i kapitala, uključujući i slobodu poslovnog nastana

3. pravna pravila o tržišnoj utakmici, oporezivanju i usklađivanju zakonodavstva, uključujući i pravila koja uređuju državne potpore

- radi se o normama koje omogućuju negativnu integraciju tako što idu za ukidanjem necarinskih prepreka trgovini, te promiču slobodu kretanja roba, usluga, radnika i kapitala na zajedničkom tržištu

- ta subjektivna prava nacionalni sudovi su dužni štititi (izravni učinak) te moraju interpretirati nacionalno pravo u skladu s njima (posredni učinak)

**5. Sloboda kretanja robe**

**5.1. Općenito**

- prepreke slobodi kretanja robe mogu biti **carinske** i **porezne** ili **necarinske**

- uspostavom carinske unije između država članica su ukinute carine u trgovini unutar EU 🡪 diskriminatorno oporezivanje robe iz drugih država članica suprotno je pravu EU

- odredbe EFEU koje uređuju slobodu kretanja robe i propisuju zabranu necarinskih barijera:

1. članak 34. – zabranjena su količinska ograničenja na uvoz

2. članak 35. – zabranjena su količinska ograničenja na izvoz

3. članak 36. – odredbe prethodna dva članka ne isključuju zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili provoza roba, a koja su opravdana razlozima javnog morala, javne politike ili javne sigurnosti; zaštite zdravlja i života ljudi, životinja i biljaka; zaštite nacionalnih blaga umjetničke, povijesne ili arheološke vrijednosti; ili zaštite industrijskog i komercijalnog vlasništva.

- nacionalni sud najprije mora odrediti je li određena norma nacionalnog prava u dosegu čl. 34 🡪 ako jest, ta je norma nezakonita te će je nacionalni sud izuzeti iz primjene, osim ako se ona može opravdati jednim od razloga isključenja protupravnosti

**5.2. Je li norma u dosegu čl. 34 UFEU**

- norma nacionalnog prava bit će u dosegu ukoliko izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno, ometa trgovinu unutar Zajednice

- norme nacionalnog prava koje predstavljaju „arbitrarnu diskriminaciju“ ili „prikriveno ograničenje trgovine“ ne mogu biti opravdane te će uvijek biti suprotne pravu EU

- **arbitrarna diskriminacija** postoji ukoliko je država iskazala diskriminatornu namjeru

- **prikriveno ograničenje trgovine** utvrđuje se objektivno – ukoliko nacionalni propis disproporcionalno ograničava trgovinu između država članica 🡪 takva mjera ne može biti opravdana na temelju čl. 36. i nacionalni sud je mora izuzeti iz primjene

- ES je isključio iz dosega čl. 34. nacionalne mjere kojima se uređuje „način prodaje“ (npr. zabrana rada nedjeljom, zabrana preprodaje proizvoda ispod nabavne cijene, zabrana prodaje mlijeka u prahu izvan ljekarni...) 🡪 nije ih potrebno opravdavati jer su izvan dosega čl. 34.

**5.3. Tko su adresati čl. 34. UFEU**

- kada fizička ili pravna osoba traži od suda da izuzme iz primjene neku normu nacionalnog prava stoga što je ona suprotna čl. 34., radi se o pravnom odnosu u kojem je jedna od stranaka država ili „emanacija države**“**, tj. o **vertikalnim pravnim odnosima**

- ES **pojam države** interpretira široko: *iure imperii* (prisilna, suverena, javna vlast) i *iure gestionis* (država kao privatnik)

- pojam države obuhvaća i sve pravne subjekte koji su pod kontrolom državne vlasti ili koji u pravnim odnosima imaju posebna prava koja su različita od onih koja imaju pravne osobe privatnog prava, bez obzira na to smatraju li se takve osobe državom na temelju nacionalnog prava (npr. javno poduzeće Hrvatske autoceste, dom zdravlja ili visokoškolska institucija pod kontrolom države)

**5.4. Je li norma koja je u dosegu čl. 34. UFEU opravdana**

- ukoliko je neka norma nacionalnog prava u dosegu čl. 34. ona je suprotna pravu EU 🡪 da bi se mogla primijeniti, mora postojati neko od opravdanja navedenih u čl. 36.

- **jednako primjenjive nacionalne mjere** – one koje se primjenjuju jednako, bez diskriminacije, na domaće proizvode i proizvode iz drugih država članica

- **nejednako primjenjive nacionalne mjere** – ograničavaju uvoz koji bi se inače ostvario i/ili čine uvoz težim ili skupljim od pristupa domaćim proizvodima

- ako je riječ o jednako primjenjivoj nacionalnoj mjeri, onda će kao opravdanje (uz ona iz čl.36.) moći poslužiti i drugi važni razlozi javnog interesa koje u svojoj praksi kristalizira Europski sud (npr. učinkovitost fiskalnog nadzora, zaštita okoliša, temeljna ljudska prava...)

- broj takvih osobito važnih razloga nije ograničen

- **načelo uzajamnog priznanja**  - roba koja je zakonito proizvedena ili po prvi put stavljena na tržište jedne države članice mora imati neometani pristup tržištu u svim državama članicama

**5.5. Kada osobito važni razlozi javnog interesa mogu opravdati nacionalnu normu koja ograničava slobodu kretanja robe**

- uvijek kada je nacionalna norma u dosegu čl. 34. te ju je potrebno opravdati, primjenjuje se **test proporcionalnosti**🡪 i u pogledu jednako i u pogledu nejednako primjenjivih nacionalnih mjera

- provodi se u 4 koraka:

1. nacionalna mjera mora imati legitimni cilj🡪 tj. ako je riječ o nekom od općeprihvaćenih regulatornih ciljeva ili vrijednosti EU

2. test prikladnosti🡪 nacionalna mjera mora biti prikladna za ostvarenje legitimnog cilja

3. test nužnosti (test najmanje restriktivne alternative) 🡪 ne postoji ni jedna druga mjera koja bi mogla jednako učinkovito ostvariti isti legitimni cilj, ali uz manje ograničenje tržišnih sloboda

4. treba odvagati s jedne strane interes pojedinca da ostvari subjektivna prava na koja se poziva, a s druge strane javni interes

- test se proporcionalnosti primjenjuje u svim slučajevima kada se ocjenjuje ograničava li neki propis, nacionalni ili nadnacionalni, uživanje tržišnih sloboda

- nije ograničen na slobodu kretanja robe – primjenjuje se na sve 4 temeljne tržišne slobode

**5.6. Analiza sukladnosti nacionalnih mjera sa čl. 34. UFEU**

- kada nacionalni sud odlučuje u sporovima iz svoje nadležnosti, mora po službenoj dužnosti paziti je li primjenjivo nacionalno pravo u skladu s pravom EU

- sud može zaključiti:

1. da je norma nacionalnog prava izvan dosega čl. 34.

2. da je norma nacionalnog prava u dosegu čl. 34., ali da postoji neko od opravdanja

3. da je norma nacionalnog prava u dosegu čl. 34., te da ne postoji razlog (opravdanje) koji bi isključio njenu protupravnost

4. da je norma nacionalnog prava u dosegu čl. 34., da postoji valjano opravdanje za takvu normu, ali da se isto može postići i manje restriktivnom mjerom

- nacionalni sud mora analizirati nacionalnu normu prema kriterijima prava EU 🡪 sud će morati poduzeti 1 ili više od 4 analitička koraka u kojima će prosuditi:

1. je li riječ o količinskom ograničenju ili mjeri s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje

2. ukoliko je riječ o nacionalnoj normi koja je mjera s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje, je li ona jednako primjenjiva na domaće i uvozne proizvode ili ne

3. ukoliko je riječ o nacionalnoj normi koja je jednako primjenjiva mjera s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje, nameće li ona dvostruki teret koji strani proizvod mora ispuniti ili ne

4. ako je norma nacionalnog prava jednako primjenjiva mjera s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje koja ne nameće stranim proizvodima dvostruki teret, je li ona takva da znatno ograničava pristup tržištu ili ne

- ovi analitički koraci nisu uvijek eksplicitni, niti je nužno da ih sud provodi određenim redom

**6. Sloboda kretanja usluga**

**6.2. Sloboda kretanja usluga – temeljni koncepti prema GATS-u i pravu EU**

**6.2.1. Općenito**

- slobodu kretanja usluga čine: sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga u užem smislu

- GATS slobodu poslovnog nastana podrazumijeva kao jedan od elementara slobode pružanja usluga u širem smislu

- **usluge** klasificira kao pribavljanje usluga:

1. s područja jedne članice na područje bilo koje druge članice

2. na području jedne članice primateljima usluga u bilo kojoj drugoj članici

3. od strane pružatelja usluga iz jedne članice, na temelju poslovnog prisustva na području bilo koje druge članice

4. od strane pružatelja usluga jedne članice, putem prisustva fizičkih osoba te članice na području bilo koje druge članice

- UFEU zadržava tipologiju koju prihvaća GATS, ali razdvaja odredbe o slobodi poslovnog nastana od odredaba o slobodi pružanja usluga u užem smislu

- ipak, ova dva aspekta slobode pružanja usluga u širem smislu uređena su dijelom na jedinstven način

- Hrvatska je stranka GATS-a 🡪 GATS ima izravni učinak, tj. redovni sudovi imaju obvezu izravno pružati pravnu zaštitu subjektivnim pravima koja se na njemu temelje

**6.2.2. Ugovor o funkcioniranju EU**

Ključne odredbe su:

1. članak 49. – zabranjuje se ograničavanje prava poslovnog nastana za državljane jedne države članice na području druge države članice 🡪 pravo poslovnog nastana uključuje pravo pokretanja i obavljanja samostalne djelatnosti te osnivanja i upravljanja poduzećima, osobito društvima ili tvrtkama

2. članak 52. – ove odredbe ne utječu na primjenu zakona, propisa ili upravnih akata koji predviđaju poseban tretman stranih državljana iz razloga koji se tiču javne politike, javne sigurnosti ili javnog zdravlja

3. članak 56. – zabranjeno je ograničavati slobodu pružanja usluga unutar EU kada se radi o državljanima iz država članica koji su osnovali poduzeće u državi EU koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene

4. članak 57. – usluge = one usluge koje se obično daju uz naknadu, odnose se na: aktivnosti industrijske i trgovačke prirode, aktivnosti obrtništva i strukovne aktivnosti

- osoba koja pruža neku uslugu može u tu svrhu privremeno obavljati svoju djelatnost u državi u kojoj se usluga pruža, pod istim uvjetima koje ta država propisuje za svoje državljane

**6.2.3. Doseg pravnih pravila UFEU o slobodi kretanja usluga**

- 3 kriterija da bi određena situacija koja uključuje slobodu kretanja usluga bila u dosegu prava EU:

1. mora biti riječ o usluzi u smislu UFEU

2. mora postojati supstancijalno ograničenje slobode kretanja usluga

3. moraju biti uključene najmanje 2 države članice

- usluge su usluge u smislu UFEU ako se pružaju uz naknadu ili plaću 🡪 nije odlučujuće je li davatelj usluga država ili neka neprofitna organizacija

- mora biti ekonomska aktivnost (sport ulazi u doseg prava EU samo u mjeri u kojoj se može smatrati ekonomskom aktivnošću)

- aktivnosti koje ne uključuju naplatu, koje obavlja država za svoj račun, u kontekstu društvenih, obrazovnih i pravosudnih aktivnosti, ne predstavljaju uslugu u smislu prava EU

- popis usluga nije zatvoren i proširen je praksom ES

**6.2.4. Supsidijarnost slobode kretanja usluga**

- da bi neka situacija bila u dosegu čl. 49. i 56., mora biti riječi o aktivnosti koja ne ulazi u doseg normi UFEU koje uređuju slobodu kretanja robe, kapitala ili radnika

**6.2.5. Opravdanja nacionalnih mjera koje ograničuju slobodu kretanja usluga**

- nejednako primjenjive nacionalne mjere koje utječu na slobodu pružanja usluga mogu biti zakonite u smislu prava EU samo ako su opravdane na temelju jednog od 3 opravdanja: javnog interesa, javne sigurnosti i javnog zdravlja

- jednako primjenjive mjere mogu biti opravdane većim brojem opravdanih razloga: održavanje reda u društvu, zaštita potrošača, zaštita radnika, dobrobit životinja, zaštita okoliša, sloboda izražavanja socijalnih, kulturnih, vjerskih i filozofskih vrijednosti, zaštita nacionalnog povijesnog i umjetničkog nasljeđa...

**6.2.6. Uzajamno priznanje i test proporcionalnosti**

- kada je riječ o slobodi kretanja usluga, vrijedi **načelo države primateljice usluge**

- kada je pokretanje ili obavljanje određene aktivnosti u državi primateljici podvrgnuto određenim uvjetima, državljanin druge države članice koji namjerava obavljati tu aktivnost, mora ispuniti te uvjete

- uvjeti moraju ispuniti 4 zahtjeva:

1. moraju se primjenjivati na nediskriminatoran način

2. moraju biti opravdani imperativnim razlozima koji su u općem interesu

3. moraju biti prikladni za ostvarivanje cilja za čijim ostvarivanjem teže

4. ne smiju ići preko onoga što je nužno kako bi taj cilj ostvarili

**6.2.7. Odnos primarnog i sekundarnog prava**

- Osnivački su ugovori nadređeni sekundarnom zakonodavstvu i ES ima mogućnosti sudbenog nadzora nad sukladnošću sekundarnog zakonodavstva s Osnivačkim ugovorima – u slučaju njihove suprotnosti ih može i poništiti

- kad je određeno područje regulacije uređeno valjanim sekundarnim zakonodavstvom, nacionalni sud mora te pravne izvore primjenjivati te na njihovoj osnovi izravno štititi subjektivna prava

- moguće su tri situacije:

1. da je neki pravni odnos izvan dosega Ugovora i direktive 🡪 na taj će se pravni odnos primijeniti nacionalno pravo i nacionalni sud će morati paziti da njegovom primjenom ne krši temeljna načela prava EU

2. da je neki pravni odnos u dosegu UFEU, ali ne i u dosegu direktive 🡪 nacionalni sud će primijeniti izravno primjenjive norme UFEU, a ako nisu izravno primjenjive, interpretirat će nacionalno pravo u skladu s njima

3. da je neki pravni odnos u dosegu i UFEU i direktive 🡪 ukoliko je direktiva ispravno, pravovremeno i učinkovito provedena u nacionalnom pravu, bit će primjenjivo nacionalno pravo koje će nacionalni sud morati interpretirati u skladu s direktivom i UFEU

**IV. PRETHODNI POSTUPAK**

**1. Uvod**

- prethodni postupak – mehanizam predviđen Osnivačkim ugovorom, na temelju kojeg se odvija komunikacija između nacionalnih sudova država članica i ES

- bitan je u svrhu postizanja što veće ujednačenosti u primjeni europskog prava

- bez mehanizma koji osigurava da jedna institucija (ES) ima krajnju riječ o značenju europskih normi, došlo bi do velikih razlika u interpretaciji i primjeni europskog prava

- načela izravnog i posrednog učinka i načelo nadređenosti su se razvijala u sudskoj praksi ES i nacionalnih sudova, koji su postavljanje pitanja u prethodnom postupku omogućili ES razvoj tih doktrina

- pravo EU ne miješa se u internu organizaciju sudstva u državama članicama, ali zahtijeva da uvijek postoji neki sud kojem će se pojedinac moći obratiti sa zahtjevom za zaštitu prava utemeljenog na pravu EU

- ES smatra i ustavne sudove država članica sudovima u smislu prava EU

- kad se pitanje koje se tiče europskog prava pojavi pred nacionalnim sudom, on može/mora pokrenuti prethodni postupak pred ES 🡪 postupak se pred nacionalnim sudom nastavlja tek kad stigne odgovor iz ES

**2. Ugovorni temelji prethodnog postupka**

- prethodni postupak uređen je člankom 267. UFEU

- do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora postojalo je više različitih prethodnih postupaka (npr. sudovi nižeg stupnja nisu mogli pokretati prethodni postupak, a u trećem je stupu nadležnost ES ovisila o prethodno danom pristanku svake pojedine države članice)

- nadležnost ES isključena je i dalje u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike

- nadležnost ES u prethodnom postupku ponekad je predviđena međunarodnim ugovorima: npr. Briselska konvencija o nadležnosti i priznavanju sudskih presuda je predviđala nadležnost ES za vlastitu interpretaciju (nakon zamjene te Konvencije uredbom, nadležnost Suda postala je utemeljena na UEZ) 🡪 Konvencija je uređivala odnose među državama članicama

- Međunarodnim ugovorom o uspostavi europskog zračnog prostora predviđena je nadležnost ES u prethodnom postupku i izvan kruga država članica 🡪 stranke tog Ugovora su i europske države koje nisu članice EU

- države nečlanice mogu ovlastiti svoje sudove za postavljanje prethodnih pitanja ES

**3. Predmet prethodnog postupka**

- čl. 267. ovlašćuje ES za 2 stvari: ocjenu pravne valjanosti normi EU i interpretaciju prava EU

- **ocjena valjanosti** – zaokružuje sustav sudskog nadzora nad europskim pravom 🡪 ako se u predmetu koji se vodi pred nacionalnim sudom pojavi pitanje je li norma europskog prava valjana, nacionalni sud mora odgovor tražiti pred ES

- čl. 267. nije bitan jer ovlašćuje ES da interpretira pravo EU nego jer interpretacijama tog Suda daje snagu posljednje riječi

- koji nacionalni sudovi imaju obvezu pokrenuti prethodni postupak pred ES:

- kad se radi o pitanju interpretacije, sudovi nižih instanci nemaju takvu obvezu, već samo ovlast

- na pokretanje postupka obvezani su samo sudovi zadnje instance

- svi sudovi su obvezani pokrenuti prethodni postupak smatraju li neku europsku normu nevaljanom

**4. Svrha prethodnog postupka**

- osnovna funkcija: osigurati ujednačenost europskog prava

- ES nije ovlašten dati svoje mišljenje o europskom pravu izvan konteksta predmeta koji se odvija pred nacionalnim sudom 🡪 prethodni postupak je usko vezan uz konkretni predmet pred nacionalnim sudom koji postavlja pitanje – odgovor ES mora moći biti od korist nacionalnom sudu, inače će se ES proglasiti nenadležnim

**5. Učinci prethodnih odluka**

- jednom kad ES protumači neku odredbu europskog prava, takva interpretacija postaje relevantna i izvan predmeta iz kojeg je pitanje postavljeno (slično kao u sustavu presedana 🡪 odluke postaju dio pravne norme koju objašnjavaju, imaju učinke *erga omnes*)

- nacionalni sud ipak može ponovno postaviti isto pitanje🡪**ponovljeno pitanje** jedini je način koji ES-u omogućava da izmijeni svoju ranije danu interpretaciju

- nije čest slučaj, ali se mijenjaju društvene okolnosti u odnosu na one u kojima je ES zauzeo ranije stajalište

- interpretacije ES imaju učinak *ex tunc* – odnose se ne vrijeme kad je nastala pravna norma koju tumači, bez obzira kad je tumačenje dano

**6. Na što se može odnositi pitanje nacionalnog suda**

- ES je ovlašten tumačiti Ugovore (UEU i UFEU) i akte institucija, agencija, ureda i drugih tijela EU i tumačiti njihovu valjanost

- nemoguće je ocjenjivati valjanost općih načela prava

- i cjelokupno sekundarno pravo koje nastane na europskoj razini podliježe sudskoj interpretaciji i ocjeni valjanosti u prethodnom postupku (uz izuzetak vanjske i sigurnosne politike)

- ES se smatra nadležnim interpretirati akte koje donose institucije uspostavljene međunarodnim sporazumom čija je stranka EU

- nacionalni sud može europsku normu u predmetu koji rješava upotrijebiti i u interpretativne svrhe, a ne isključivo tako da njenom izravnom primjenom odluči u sporu 🡪 ES je ovlašten dati čak i interpretaciju pravnog akta koji nije pravnoobvezujući

- **ocjena valjanosti**  - ocjena vrijeđa li neka europska norma drugu europsku normu toliko da dovodi do njene pravne nevaljanosti (nedostatak ovlasti, povreda bitnog procesnog zahtjeva, povreda Ugovora, zloupotreba ovlaštenja)

- sudska praksa o ocjeni valjanosti međunarodnih ugovora nije još dovoljno jasna

**7. Podjela uloga između nacionalnih sudova i Europskog suda**

- ES je ovlašten interpretirati europsko pravo, a nacionalni je sud ovlašten utvrditi činjenice relevantne za predmet, interpretirati nacionalno pravo, te primijeniti nacionalno i europsko pravo na činjenice, ne bi li presudio u premetu 🡪**ES interpretira, a nacionalni sud primjenjuje europsko pravo**

- ES uzima u obzir pravnu i činjeničnu pozadinu predmeta pred nacionalnim sudom i u tom kontekstu daje odgovor nacionalnom sudu

- nacionalni sudovi se često obraćaju ES zato da bi mogli izvesti zaključak o neprimjenjivosti nacionalnog prava

- ES je ovlašten preformulirati pitanje nacionalnog suda

LJERKA MINTAS HODAK: EUROPSKA UNIJA

**PRAVNI SUSTAV I REGULATORNI POSTUPCI U EU**

**Sadržaj, izvori i instrumenti prava EU-a**

**Pravo EU** može se promatrati kao **zajedničko unutarnje pravo država članica.** Ono je **dio međunarodnog prava.**  Europsko pravo se **od tradicionalnog javnog međunarodnog prava razlikuje** po nekoliko svojih obilježja**: izvorima prava, sadržaju i instrumentima**. Njegova **najznačajnija karakteristika je učinak koji proizvodi na pravne sustave država članica** kroz sustav normi koje vežu države članice čak i bez nacionalnih provedbenih normi. U definiranju prirode europskog prava **ključnu ulogu odigrao je upravo Europski sud svojim presudama**.

**Europsko pravo** može se promatrati kao **zajedničko unutarnje pravo država članica. Ono je dio međunarodnog prava** i utjelovljeno je u **Osnivačkim ugovorima te u sporazumima potpisanima među suverenim državama.**

**Srž europskog prava predstavljaju zajednička pravila o zajedničkom/unutarnjem tržištu svih država članica**. Pritom se u djelovanju zajedničkog/unutarnjeg tržišta javljaju pravni odnosi koji imaju kako interni tako i međunarodni karakter. No, sa stajališta zajedničkog tržišta svi su ti odnosi internog karaktera.

Temeljna načela pravnog sustava EU prema njihovoj funkciji možemo svrstati u 5 grupa -

a) načela koja omogućuju izravnu primjenu prava EU u državama članicama

b) načela koja omogućuju razgraničenje nadležnosti EU i država članica

c) načela koja omogućuju i potiču suradnju između država članica EU i institucija EU

d) načela koja omogućuju zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda u EU

e) načela koja osiguravaju demokratsku proceduru i transparentnost sustava

**Objekt uređenja tih pravila su postupci kako vlada država članica, tako i njihovih državljana u pogledu djelovanja unutarnjeg tržišta**. U europskom pravu **djeluju dva načela**:

* **načelo nadređenosti europskog prava nad nacionalnim pravima država članica** – odnos između europskog prava i nacionalnog prava ogleda se u „nadređenosti“, tj. **višoj pravnoj snazi europskog prava nad nacionalnim pravom**. Sud polazi od toga da je pravni sustav Zajednice mogao nastati zbog činjenice što su države članice, ulaskom u članstvo Zajednice, na nju prenijele dio svojeg suvereniteta i tako trajno suzile opseg svojih prava da samostalno uređuju odnose u nacionalnom pravu (presude u slučajevima van Gend and Loos i Costa v. ENEL). Presude Europskog suda pravde kojima je ono uspostavljeno obavezatne su kao pravni izvor europskog prava za sve države članice i nacionalne sudove.
* **načelo izravnog učinka** – podrazumijeva da je **pravo Zajednice izravno primjenjivo u državama članicama i nije potrebno da ga država prethodno unese u svoje pravo**, što ima za posljedicu da nacionalni sudovi neposredno primjenjuju pravo Zajednice, ako nacionalno pravo nije usklađeno s pravom Zajednice. **Uvjeti za izravan učinak su**: jasnoća odredbi, bezuvjetnost, odsustvo rezerve od strane države članice te neovisnost o provedbenoj mjeri;

**🡪** pravo EU ili europsko pravo je javno pravo - pravo EU je samostalan pravni sustav *sui generis*

**- načelo dodjeljivanja nadležnosti -** europske institucije smiju djelovati samo u okviru nadležnosti određenih osnivačkim ugovorima - nadležnosti tijela EU uređene su **„zatvorenom klauzulom“**

- EU donosi odluke u okviru nadležnosti uspostavljenih osnivačkim ugovorima i ostalim primarnim izvorima prava Unije

- **načelo supsidijarnosti** - tamo gdje nije određena isključiva nadležnost europskih institucija, one su nadležne djelovati jedino ukoliko bi se određeni ciljevi iz nadležnosti država članica mogli postići isključivo djelovanjem europskih institucija ili bi se mogli postići bolje i kvalitetnije djelovanjem europskih institucija, ali samo u mjeri u kojoj je to potrebno

- **načelo proporcionalnosti ­-** ograničenje djelovanja institucija EU samo na onaj sadržaj i oblik koji su nužni za ostvarivanje ciljeva određenih Lisabonskim ugovorom - dovodi u vezu cilj koji europske institucije žele postići i sredstvo koje institucije primjenjuju u ostvarenju tog cilja

- **načelo iskrene suradnje** - zabrana diskriminatornog postupanja europskih institucija prema državama članicama te obveza država članica da poduzimaju sve potrebne mjere za ostvarivanje ciljeva EU - **klauzula lojalnosti**

**4. 3. Pravni akti institucija EU**

**Izvori prava EU**

- Europsko pravo podrazumijeva ukupnost svih propisa važećih u okviru Europske unije

- osnovni pravni instrumenti prava EU su **pravni akti - akti Europskog parlamenta i Vijeća, akti Vijeća i akti Komisije**

**- primarno pravo** – obuhvaća osnivačke ugovore kao i sve sporazume, odluke i ugovore koji mijenjaju ili dopunjuju osnivačke ugovore, te sve ugovore o pristupanju novih država članica EU od prvog do posljednjeg proširenja, kao i sve dodatke, protokole, konvencije i izjave uz pojedine ugovore. Ova skupina izvora uključuje i opća pravna načela prava Zajednica.

**- sekundarno pravo** – obuhvaća propise koje usvajaju pojedine institucije Europske unije temeljem osnivačkih ugovora; propisi obuhvaćaju uredbe, direktive (smjernice) odluke, mišljenja, preporuke, zajednička stajališta, zajedničke akcije, zajedničke strategije i presude Suda pravde EU (Sud pravde glavni je tumač odredbi osnivačkih ugovora i drugih pravnih akata EU)

- presude nacionalnih sudova država članica - primjena pravnih akata EU

- **razlika** između primarnog i sekundarnog prava - u **načinu nastanka iovlaštenicima za donošenje pravnih izvora** iz tog područja

- primarno pravo nastaje voljom država članica ili budućih država članica izvan institucionaliziranih postupaka tijela EU i njihov je temelj konsenzus svih ugovornih strana

- sekundarno pravo nastaje kao pravo samih institucija EU i posljedica provedenih institucionaliziranih postupaka europskih tijela u skladu s osnivačkim ugovorima i drugim normativnim aktima EU

**ACQUIS COMMUNAUTAIRE** - ili pravna stečevina EZ-a je korpus (ukupnost) zajedničkih prava i obaveza, tj. propisa koje povezuju sve države članice unutar EU

**Obvezujući i neobvezujući pravni akti**

- prema Ugovoru iz Nice kao i prema Lisabonskom ugovoru **pravni akti koji su obvezujući za države članice su uredbe, direktive i odluke**

**- UREDBE** – opći, obvezujući i izravno primjenjivi propisi u državama članicama za čiju primjenu nije potrebno usklađivati nacionalno zakonodavstvo. **Opća primjenjivost uredbe** ogleda se u tome da je ona upućena svim državama članicama. **Ona je obvezatna**, tj. sustav stvoren uredbama mora biti primijenjen jednako obvezujućom snagom u svim državama članicama i postati dijelom njihovih pravnih sustava. **Uredba je i izravno primjenjiva** ne samo na države članice nego i na njene građane. Neposredna primjenjivost uredbe omogućuje njenu primjenu danom stupanja na snagu. Objavom uredbe ona postaje dijelom pravnog sustava svih država članica. **Uredba je osnova stvaranja individualnih prava** koje nacionalna sudbena vlast mora zaštititi u slučaju njihova kršenja. Države kandidatkinje do stupanja u Europsku uniju mogu prenijeti normativni sadržaj uredbi u svoje zakonodavstvo, ali nakon stupanja u Uniju posebnim aktom moraju staviti izvan snage sve članke zakona kojima se preuzima normativni sadržaj uredbi i time omogućiti izravnu primjenu uredbi Zajednice.

***-* DIREKTIVE** – obvezuju države članice na postizanje određenog rezultata prilikom čega se državama članicama ostavlja izbor načina i oblika prenošenja cilja direktive u njihove pravne sustave. Važna je sloboda izbora načina prenošenja cilja. Obvezujući karakter direktive ograničen je na cilj koji se njome želi postići. Direktivu možemo promatrati kao pravni instrument kojim Zajednica intervenira u nacionalno zakonodavstvo država članica u cilju uklanjanja prepreka ostvarivanju zajedničkog cilja. Države članice nemaju slobodu u pogledu vremenskog okvira u kojem će odabrati mjere za ostvarenje ciljeva direktive, rok prijenosa normativnog sadržaja direktive u nacionalne propise propisan je u prijelaznim i završnim odredbama direktive.

***-* ODLUKE**– upravni akt koji može biti upućen svima ili samo nekoj državi članici, te svima ili samo nekoj pravnoj ili fizičkoj osobi u državi članici, a obvezujuća je za one kojima je upućena. Odlukama se dozvoljava ili zabranjuje određeno postupanje onima kojima je upućena. Ograničenog je dometa.

***-* PREPORUKE I MIŠLJENJA**– nemaju obvezujuću snagu - dok ih to isključuje od izravnog učinka u nacionalnom pravu, ne isključuje ih od mogućnosti njihovog korištenja tijekom procesa pred Europskim sudom pravde i pred nacionalnim sudovima.

**Pravni akti i tri stupa EU**

**- u prvom stupu** europske institucije raspolagale su **nadnacionalnim** ovlastima - uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja - temeljno načelo dodjeljivanja istih te pravna obvezatnost i izravni učinak pravnih akata - **pojačana uloga Europskog parlamenta** te široke kontrolne ovlasti Europskog suda

- u **drugom stupu** europske institucije donose normativne akte kojima **reguliraju zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku EU** - na temelju zajedničkih stajališta, strategija i akcija

* ***zajedničke strategije*** – pravni akt u kojem se određuju specifični ciljevi koje EU treba ostvariti u područjima u kojima postoje značajni zajednički interesi država članica, te utvrđuje vremenski okvir i sredstva potrebna za ostvarenje tih ciljeva.
* ***zajedničko stajalište*** – njime Vijeće EU-a iznosi način na koji države članice namjeravaju riješiti neko konkretno geografski ili sadržajno ograničeno pitanje.
* ***zajedničke akcije*** – njima Vijeće EU utvrđuje konkretne mjere koje će Unija poduzeti u datim situacijama.

**-** u **trećem stupu** EU donosi pravne akte na području policijske suradnje i suradnje u kaznenim predmetima, na temelju **zajedničkih stajališta, odluka, okvirnih odluka i konvencija**

* ***zajedničko stajalište*** – njime Unija donosi svoj stav o nekom konkretnom pitanju
* ***okvirne odluke*** – obično služi kako bi se uskladilo nacionalno pravo države članice s europskim pravom u pitanjima iz III. stupa. Okvirne odluke ostavljaju državama članicama pravo izbora načina kako će sadržaj i cilj odluke pretočiti u vlastito zakonodavstvo. Nemaju izravan učinak.
* ***odluke*** – nikada nemaju izravan učinak
* ***konvencije*** – Vijeće EU-a može predlagati državama članicama da prihvate određene konvencije, ako su u skladu s njihovim ustavnim porecima.

**- Lisabonski ugovor reformira** regulatorne ovlasti i pravne akte EU institucija 🡪 regulatorne ovlasti u prvom stupu uvode se i u treći stup policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim predmetima te europske institucije sada i u ovom području mogu donositi uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja

**- na treći stup** proširuje se i pojačan uloga Europskog parlamenta te kontrolne ovlasti Europskog suda - ove ovlasti EU institucije stječu 5 godina nakon stupanja Lisabonskog ugovora na snagu

- **drugi stup** - primarno donošenje odluka kao nezakonodavnog akta bez izravnog učinka

***-* presude Europskog suda i druge izvore prava koji uređuju međusobne odnose država članica i odnose prema trećim zemljama** – Europski sud pravde osigurava nadzor nad primjenom i tumačenjem osnivačkih ugovora i provedbenih akata. Naglasak je pritom stavljen na osiguravanje jednoobrazne interpretacije europskog prava u državama članicama. Sud djeluje u okviru nadležnosti koje su mu dodijeljene osnivačkim ugovorima.

**Podjela na zakonodavne i nezakonodavne akte te delegirane i provedbene akte**

**ZAKONODAVNI AKTI**  - uredbe, direktive i odluke donesene u **redovitom zakonodavnom postupku suodlučivanja i u posebnom zakonodavnom postupku**

- **redovni zakonodavni postupak suodlučivanja** jest postupak koji na isključivu inicijativu Komisije vode Europski parlament i Vijeće

- u **posebnom zakonodavnom postupku** zakonodavne akte mogu donositi **Europski parlament ili Vijeće** uz prethodno savjetovanje

- svi akti doneseni izvan ovih dviju vrsta postupaka su **nezakonodavni akti** - **delegirani i provedbeni akti Komisije** u obliku direktiva, uredbi i odluka

**4. 3. Postupci u kojima se donose pravni akti EU**

**Vrste postupaka do Lisabonskog ugovora**

- 1. savjetodavno mišljenje

- 2. suradnja

- 3. suglasnost

- 4. postupak suodlučivanja

**Postupak suodlučivanja**

- *co-decision procedure* - uveden Ugovorom iz Maastrichta - **Europski parlament i Vijeće sudjeluju u zakonodavnom postupku kao sunositelji na ravnopravnoj osnovi** - Lisabonskim ugovorom ovaj postupak postao je **redoviti zakonodavni postupak**

- shema postupka na str 178

- 4. 5. Nadležnost institucija EU

- 2 osnovne vrste nadležnosti - **isključiva nadležnost te podijeljena ili konkurentna nadležnost**  + posebna područja u kojima je EU ovlaštena donositi **pomoćne ili komplementarne mjere te posebna područja koordinacije politika država članica**

**Isključiva nadležnost Unije** definirana je u Ustavu tako da u tom slučaju **samo Unija može donositi zakone i obvezujuće pravne akte**, a države članice samo ako ih Unija na to ovlasti ili da bi provele akte Unije. Unija će prema Ustavu imati isključivu nadležnost u pet taksativno navedenih područja:

1. carinska unija
2. zajednička trgovinska politika
3. pravila o tržišnom natjecanju potrebna za funkcioniranje unutarnjeg tržišta
4. monetarna politika
5. očuvanje morskih bioloških resursa u sklopu ribarske politike
6. sklapanje međunarodnih ugovora nužnih za vršenje nadležnosti institucija EU ili primjenu zakonodavnih akata i drugih pravnih akata Unije

**Posebna (konkurentna) nadležnost EU i država članica**

- ona područja u kojima regulatorne inicijative i ovlasti dijele institucije EU s državama članicama

1. unutarnje tržište

2. socijalna politika

3. ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija

4. poljoprivreda i ribarstvo

5. zaštita okoliša

6. zaštita potrošača

7. prijevoz i transport

8. trans-europske mreže

9. energetska politika

10. područje slobode, sigurnosti i pravde

11. politika javne sigurnosti s aspekta zdravstvene zaštite

- države članice imaju regulatorne ovlasti uređivati navedena područja u onoj mjeri u kojoj Europska unija ta područja još uvijek nije regulirala ili je odustala od svojih ovlasti u pravnog regulativi istih

**Posebna područja pomoćnih ili komplementarnih mjera**

- EU ima samo nadležnost posebnim mjerama pomagati, koordinirati ili nadopunjavati mjere koje autonomno poduzimaju države članice

1. socijalna politika i politika zapošljavanja

2. zaštita ljudskog zdravlja

3. industrijska politika

4. kultura

5. turizam

6. obrazovna i sportska politika

7. civilna zaštita

9. administrativna suradnja

- nadležnost EU da koordinira politike država članica

1. ekonomske politike

2. socijalne politike i

3. politike zapošljavanja

**4. 6 Organizacija pravosuđa u EU**

**Sud pravde EU**

- složeno sudbeno tijelo

1. Sud pravde

2. Opći sud

3. Specijalizirani sudovi

- osnovna uloga suda je osigurati jednoobraznu primjenu prava EU u državama članicama

**- vrste postupka:**

- postupke koji se vode u povodu tužbi država članica i Komisije protiv država članica radi nepoštivanja prava Eu

- postupci koji se vode u povodu tužbe za utvrđenje nevaljanosti akata institucija EU i Europske središnje banke

- postupke koji se vode u povodu tužbi za naknadu štete koju su uzrokovale institucije Eu

- službenički sporovi - sporovi službenika institucija EU i samih institucija

- sud se sastoji od najmanje 1 suca iz svake države te nezavisnih odvjetnika; mandat suca 6 godina

- sud ima dvostupnjevitost suđenja

- uloga nacionalnih sudova u primjeni prava EU - nacionalni sudovi primarno primjenjuju domaće pravo, ali ako je domaća pravna norma protivna EU pravu nacionalni sud će izuzeti od primjene domaće pravo te u konkretnom slučaju izravno primijeniti europsko pravo

- ako postoje dvoje oko primjene europskog prava, tražit će se mišljenje pred Sudom pravde

- značajno je pravno izjednačavanje prvog i trećeg stupa EU

**5. PRAVO UNUTARNJEG TRŽIŠTA**

**5. 1. Unutarnje tržište**

- jedan od ključnih izvora zajedničkih politika i propisa prava EU - 27 članica, pola milijarde stanovnika - najveće gospodarstvo na svijetu

- Ugovor o funkcioniranju EU - „Unutarnje tržište obuhvaća područje bez unutarnjih granica u kojemu je slobodno kretanje robe, ljudi, usluga i kapitala osigurano u skladu s odredbama Ugovora“

**- pravo EU jamči 4 temeljne tržišne slobode**

1. sloboda kretanja robe

2. sloboda kretanja ljudi

3. sloboda pružanja usluga i s njom povezana sloboda poslovnog nastana i

4. sloboda kretanja kapitala

- pravo unutarnjeg tržišta obuhvaća odredbe primarnog prava - cilj je uklanjanje prepreka slobodi ekonomske aktivnosti koje nastaju u državama članicama

- primjena tih odredaba naziva se negativna integracija- integracija putem uklanjanja prepreka kretanju ekonomskih čimbenika

- pravo unutarnjeg tržišta obuhvaća i propise sekundarnog prava - pozitivna integracija

- integracija nacionalnih ekonomija odvija se u više faza

1. područje slobodne trgovine - uklanjanje carina i sl. prepreka trgovini između uključenih država, uz zadržavanje različitih carinskih tarifa prema trećim državama

2. carinska unija - područje slobodne trgovine uz dodatak zajedničke carinske tarife prema trećim zemljama

3. zajedničko tržište - sloboda cirkuliranja proizvodnih čimbenika - kapitala i rada

4. ekonomska unija - postizanje jedinstvene ili barem koordinirane ekonomske politike

5. monetarna unija - fiksiranje tečajeva nacionalnih valuta, ili čak uvođenje zajedničke valute i zajedničke monetarne politike

6. ekonomska i monetarna unija - 5 + 6

7. potpuna ekonomska unija - oblik integracije koji se približava jedinstvenoj državi

- EU ostvarila stadije od 1 do 3

- porezna politika još uvijek najvećim dijelom izvan ovlasti EU

- tržišna integracija - negativna (uklanjanje prepreka - europski nacionalni sudovi) i pozitivna (izgradnja zajedničkih standarda - zakonodavac EU)

**- pozitivna integracija**

- Bijela knjiga - o dovršenju unutarnjeg tržišta (1985. g.) - EK obavezala se na zakonodavni program s ciljem uklanjanja fizičkih, tehničkih i fiskalnih prepreka slobodi kretanja robe, ljudi, usluga i kapitala - kroz donošenje zajedničkih europskih standarda, najkasnije do 1992. godine

- Jedinstveni europski akt (1987.) - pravna osnova za program + u primarno pravo EU uvedena pravna osnova pozitivne integracije - zadatak harmonizacije tj približavanja propisa država članica

- promjena - ne traži se suglasnost u Vijeću, dovoljna kvalificirana većina

- veliku ulogu imaju i različiti mehanizmi - tzv „otvorena metoda koordinacije“

**- negativna integracija**

- djeluje paralelno s pozitivnom

- zajednička jezgra - način na koji sudovi ispituju usklađenost mjera ili propisa s pravom unutarnjeg tržišta

**5. 2. Sloboda kretanja roba**

- **novčane mjere** - carinska unija i diskriminatorni porezi

- carinska unija - ukidanje carina između država članica i usvajanje zajedničke razine carina za robu s podrijetlom iz trećih država

- carine na uvoz i izvoz i nameti zabranjeni su između država članica - zabrana i za carinske pristojbe fiskalne prirode

- diskriminatorni interni porezi - njima bi države članice mogle utjecati na cijenu uvoznih proizvoda nakon što su već ušli u njihov teritorij

- države članice ne smiju diskriminirati domaće i uvozne robe

- postoje porezi koji nejednako tretiraju slične proizvode (države članice ne smiju oporezivati proizvode iz drugih država članica više nego što oporezuju slične domaće proizvode - izravna diskriminacija); zabranjena je i neizravna diskriminacija - mjere koje na prvi pogled ne prave razliku između domaćih i uvoznih, no u praksi imaju lošiji učinak na (slične) uvozne proizvode) i porezi koji neizravno pružaju zaštitu određenim proizvodima u odnosu na druge (ne nužno slične) proizvode

- **nenovčane mjere** - odredbe o količinskim ograničenjima i mjerama s učinkom istovrsnim količinskom ograničenju

- **količinska ograničenja** - ili kvote - mjere kojima država u određenom razdoblju zabranjuje uvoz ili izvoz robe iznad određene količine ili vrijednosti; uvozne kvote otežavaju uvoznoj robi pristup domaćem tržištu

- količinska ograničenja na uvoz i sve mjere s istovrsnim učinkom zabranjene su između država članica

- ciljevi koji mogu opravdati količinska ograničenja i mjere s istovrsnim učinkom

- javni moral, javna politika ili javna sigurnost

- zaštita zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka

- zaštita nacionalnih blaga umjetničke, povijesne ili arheološke važnosti

- zaštita industrijskog i komercijalnog vlasništva

- mjera ne smije biti sredstvo arbitrarne diskriminacije ili prikriveno ograničenje trgovini između država članica

- **mjere s istovrsnim učinkom** - širok raspon mjera država članica koje ometaju slobodu kretanja robe

- nacionalne mjere sa svrhom zaštite zdravlja, okoliša, potrošača, javne sigurnosti, zaštiti javnog morala potencijalno ometaju ili smanjuju uvoz robe, zato što su diskriminatorne ili zato što otežavaju stranoj robi pristup tržištu

- zabrana mjera s istovrsnim učinkom nužna da bi se spriječio protekcionizam, ali i da bi se postigla razina gospodarske integracije kojoj EU teži

**5. 3. Sloboda kretanja ljudi**

- diskriminacija određene skupine ljudi nije samo ekonomski štetna, već implicira temeljna ljudska prava; s druge strane, potpuno ukidanje prepreka kretanju ljudi nemoguće je iz perspektive javne sigurnosti

- **sloboda kretanja radnika** - zaštita od diskriminacije temeljem državljanstva u pogledu zaposlenja, naknade i drugih uvjeta rada i zaposlenja

**- radnicima se jamči:**

1. pravo na prihvaćanje ponuda za zaposlenje

2. pravo na slobodno kretanje u tu svrhu

3. pravo boravka u državi u kojoj rade

4. pravo na opstanak u toj državi i po prestanku zaposlenja

- države članice ne smiju zabraniti ulaz državljanima drugih država članica ili ih deportirati

- zabranjena su ograničenja napuštanja jedne države članice u svrhu zaposlenja u drugoj

- opravdana ograničenja slobode kretanja radnika - temeljem

1. javnog poretka

2. javne sigurnosti

3. javnog zdravlja

- prijetnja mora biti ozbiljna

- odredbe se u cijelosti ne primjenjuju na zaposlenje u javnoj službi - potpuno izuzeće - zaposlenje u javnoj službi nije podvrgnuto čl. 45 - države članice smiju samo svojim državljanima dopustiti zaposlenje u državnoj upravi ili drugim javnim službama - bitna je priroda posla o kojemu se radi

- države članice mogu opravdati restriktivne mjere i dodatnim objektivnim razlozima koji nisu navedeni u odredbama UFEU

- Ugovor iz Maastrichta - uvodi građanstvo Unije - ono ne zamjenjuje nacionalno državljanstvo - status građanina Unije nosi neka politička i građanska prava

- ekonomski neaktivne osobe - djeca, studenti, umirovljenici

- **Direktiva o građanstvu 2004/18** o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravak unutar teritorija država članica - najznačajniji propisnik o pravima građana i radnika - dijeli građane u 3 kategorije:

1. svi građani EU imaju pravo boravka u bilo kojoj državi članici do tri mjeseca

2. građani koji borave u državi članici između 3 mjeseca i 5 godina - radnici ili samozaposlene osobe, ili s vlastitim dovoljnim sredstvima i zdravstvenim osiguranjem, studeni s dovoljnim zdravstvenim osiguranjem i financijskim sredstvima - pravo produženog boravka, da ne budu diskriminirani i pravo na socijalnu pomoć

3. osobe koje zakonito borave više od 5 godina u državi članici - pravo trajnog boravka

+ za sve kategorije - pravo doplatka za studij i stručno osposobljavanje pod jednakim pretpostavkama kao i državljani države domaćina

- većina prava jamči se i članovima obitelji građana EU, bili oni građani EU ili državljani trećih zemalja; članovi obitelji zadržavaju pravo boravka i nakon njegove ili njezine smrti ili odlaska, ili razvoda braka

- državljani trećih zemalja - pravo kretanja i boravka kao članovi obitelji građana EU + pravo da ne budu diskriminirani na temelju spola, rase, etničkog podrijetla, religije...

**5. 4. Sloboda kretanja usluga i poslovnog nastana**

**Sloboda kretanja usluga**

- u pravu EU, sloboda pružanja usluga zajamčena je kako Osnivačkim ugovorima, tako i sekundarnim pravom

- „...ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije zabranjena su u odnosu na državljane država članica koji imaju poslovni nastan u državi članici različitoj od države članice osobe kojoj su usluge namijenjene“ 🡪 **pravo na slobodu pružanja usluga imaju samo državljani država članica**

- **prekogranični element** - pružatelj i primatelj usluge u pravilu moraju imati poslovni nastan u različitim državama članicama

- aktivnosti koje se smatraju **uslugama** - aktivnosti industrijske prirode, komercijalne prirode, obrtničke i aktivnosti slobodnih profesija

- da bi neka **aktivnost mogla biti usluga** 1. mora se pružati uz naknadu i 2. ne smije potpadati pod odredbe o slobodi kretanja robe, ljudi i kapitala (razlika je između slobode pružanja usluge i slobode poslovnog nastana!; sloboda kretanja radnika, usluga i poslovnog nastana su međusobno isključive)

- **modaliteti pružanja usluga** - slobodom pružanja usluga obuhvaćene su 3 temeljene situacije:

1. **kretanje pružatelja usluge** - pružatelj usluge putuje u drugu državu članicu kako bi ondje pružio uslugu

2. **kretanje primatelja usluge** - obrnuto - EU sud: postoji pravo na slobodno kretanje u svrhu primanja usluge (turisti!)

3. **kretanje same usluge** - primatelj i pružatelj ostaju gdje jesu, usluga putuje (TV program)

- **ograničena slobodi pružanja** **usluga** - može dolaziti od države domaćina, ili od države podrijetla

- zabranjena su ograničenja koja se izravno tiču pristupa tržištu (Direktiva o građanstvu!)

- zabranjena su ograničenja obavljanja usluge, jednom kad je pristup tržištu osiguran

- zabranjene su izravno i neizravno diskriminatorne mjere država članica, ali i sve one mjere koje nisu diskriminatorne, ali ometaju slobodu pružanja usluga (mjera ne smije ometati korištenje tržišnih sloboda)

- **opravdanje ograničenja** - 1. na temelju izričitih odredaba Ugovora i 2. u slučaju da se ne radi o izravno diskriminatornim mjerama, takozvanim „prevladavajućim razlozima u javnom interesu“

- pod 1. ubrajamo - javnu politiku, javnu sigurnost i javno zdravlje

- pod 2. ubrajamo - bilo koji legitimni regulatorni ciljevi - zaštita intelektualnog vlasništva, zaštita radnika, potrošača, očuvanje arheološkog, povijesnog ili kulturnog bogatstva

- **načelo zemlje podrijetla** - pružatelji usluga samo privremeno obavljaju ekonomsku aktivnost u državi domaćinu, dok su u pravilu podvrgnuti propisima države iz koje dolaze - države moraju uzeti u obzir može li se cilj mjera zaštiti „propisima kojima je pružatelj usluge podvrgnut u državi članici u kojoj ima poslovni nastan“

- **pozitivna integracija** - **Direktiva o uslugama 2006/123** - cilj: pobliže urediti slobodu pružanja usluga i jasnije odrediti prava i obveze pružatelja i primatelja usluga s jedne i država članica s druge strane

- Direktiva traži da države poštuju pravo pružanja usluga u drugoj državi članici i osiguraju slobodan pristup tržištu i slobodno obavljanje ekonomske aktivnosti na svom teritoriju

- određena područja, poput zdravstvenih, financijskih i audiovizualnih usluga izrijekom su isključena

- sloboda pružanja usluga je privremena ekonomska aktivnost, a poslovni nastan je trajnije prirode

- čl. 49/1 zabranjuje ograničenja primarnom (osnivanje društava) i sekundarnom (otvaranje predstavništva, podružnica i društava kćeri) poslovnom nastanu - ograničenja slobodi poslovnog nastana državljana države članice na području druge države članice su zabranjena

- nositelji slobode poslovnog nastana imaju pravo na pokretanje i bavljenje aktivnošću samozaposlenih osoba i pokretanje i upravljanje poduzećima pod jednakim uvjetima kao što je propisano za državljane države domaćina

- na jednak način tretiraju se i pravne osobe - društva ili tvrtke

- nisu zabranjene samo diskriminatorne, već i sve mjere koje otežavaju ili čine manje atraktivnim korištenje tržišnim slobodama

- moguće je opravdati ograničenja imperativnim razlozima koji su u općem interesu

- **uzajamno priznavanje kvalifikacija** tj. diploma - države članice moraju automatski priznati diplome stečene u drugim državama članicama

- kod regularnih profesija - u svrhu dopuštenja za bavljenje tom profesijom dopuštaju se određene kontrole

- Direktiva 2005/36/EC - o priznanju profesionalnih kvalifikacija - uspostavlja opći režim za priznanje kvalifikacija

**5. 5. Sloboda kretanja kapitala**

- najslabije razvijena među tržišnim slobodama - tek 1990. g. došlo je do potpune liberalizacije kretanja kapitala

- zabranjena su sva ograničenja kretanju kapitala između država članica te između država članica i trećih država; zabranjena su sva ograničenja plaćanja između država članica te između država članica i trećih država

- **plaćanja** - prijenosi novca iz jedne države članice u drugu u kontekstu neke druge transakcije (ugovor o prodaji i sl.)

- **kapitalna kretanja** - ulaganja

- tek je formiranje europske monetarne unije omogućilo da odredbe o slobodi kretanja kapitala postanu u punoj mjeri učinkovite

- pojam **kretanja kapitala** uključuje izravna i portfeljna ulaganja, ulaganja u nekretnine, financijske zajmove i kredite, transakcije vrijednosnim papirima, po tekućim računima i depozitima

- može doći do preklapanja između slobode kretanja kapitala i drugih tržišnih sloboda, naročito slobode poslovnog nastana

- mjere koje otežavaju ili obeshrabruju ulagane, ograničenja su slobodi kretanja kapitala - ne samo prepreke početnom ulaganju nego i prepreke kasnijem izvršavanju glasačkih i upravljačkih funkcija

- **iznimke od slobode kretanja kapitala** - države članice imaju pravo:

1. **zadržati porezne propise** koji različito tretiraju porezne obveznike s obzirom na prebivalište ili mjesto gdje su uložili kapital

2. **uvoditi mjere**

a) u svrhu sprječavanja kršenja propisa u području oporezivanja i nadzora financijskih usluga

b) o deklariranju kapitalnih kretanja u upravne i statističke svrhe

c) druge mjere opravdane javnom politikom ili javnom sigurnošću

- države članice ne mogu opravdati restrikcije kretanju kapitala pukim ekonomskim razlozima; sva ograničenja moraju biti razmjerna

- **prekogranični element** - pravo da se na interne situacije, odnosno predmete u kojima su sve činjenice sadržane u jednoj te istoj državi tako da nema prekograničnog kretanja, ne mogu primijeniti odredbe o slobodi kretanja

- primjena pravila u praksi problematična - države članice će ponekad samo da bi udovoljile zahtjevima prava EU dati određeno pravo stranim državljanima, osobama s prebivalištem u inozemstvu ili sl., a neće ga istovremeno jamčiti svojim državljanima, odnosno osobama u „internoj situaciji“ - „**obrnuta diskriminacija**“

- kada fizičke i pravne osobe u državama članicama stječu određena subjektivna prava prema državi neposredno primjenom odredaba sadržanih u primarnom ili sekundarnom zakonodavstvu EU - „**vertikalno izravni učinak“ propisa**

- pod određenim okolnostima i fizičke i pravne osobe mogu biti odgovorne za kršenje tuđih temeljnih tržišnih sloboda - „**horizontalni izravni učinak“**

- temeljna ljudska prava mogu doći u konflikt s tržišnim slobodama - tada se država poziva na zaštitu temeljnih prava kao naročito „snažno“ opravdanje za ograničenja tržišnih sloboda