

**Klapan, Josip**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2016**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:506349>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2021-12-01**

*Repository / Repozitorij:*

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova  
Veleučilišta u Šibeniku](#)

**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**

**UPRAVNI STUDIJ**

**PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ**

**Josip Klapan**

**INSTITUCIJE EUROPSKE UNIJE**

**Završni rad**

**Šibenik, kolovoz 2016.**



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**

**UPRAVNI STUDIJ**

**PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ**

**INSTITUCIJE EUROPSKE UNIJE**

**Završni rad**

**Kolegij:** Upravni i pravni sustav EU

**Mentor:** dr. sc. Ljubo Runjić, pred.

**Student:** Josip Klapan

**Matični broj studenta:** 143681353

**Šibenik, kolovoz 2016.**

## SADRŽAJ:

1. UVOD .....	8
2. OPĆENITO O INSTITUCIJAMA EUROPSKE UNIJE .....	9
3. EUROPSKI PARLAMENT .....	11
4. EUROPSKO VIJEĆE .....	16
5. VIJEĆE MINISTARA .....	17
6. EUROPSKA KOMISIJA .....	20
7. SUD EUROPSKE UNIJE .....	23
8. REVIZORSKI SUD .....	28
9. EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA .....	29
10. AGENCIJE EUROPSKE UNIJE .....	31
11. ZAKLJUČAK .....	33
12. LITERATURA.....	35

## **INSTITUCIJE EUROPSKE UNIJE**

JOSIP KLAPAN

Put Klapana 4, Pridraga, josip.klapan@gmail.com

Posebnost pravnog poretka Europske unije očituje se, između ostalog, u njezinoj institucionalnoj strukturi. Trenutno u Europskoj uniji postoji sedam institucija čiji su ustroj i djelovanje uređeni Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, temeljenima na Lisabonskom ugovoru, koji je na snazi od 1. prosinca 2009. godine. Te institucije su: Europski parlament, Europsko vijeće, Vijeće ministara, Europska komisija, Sud Europske unije, Revizorski sud i Europska središnja banka. Europski parlament jedino je izravno izabrano tijelo Europske unije i predstavničko je tijelo 500 milijuna građana Europske unije. Europsko vijeće je tijelo u čiji sastav ulaze državni poglavari ili predsjednici vlada država članica, sa zadaćom davanja poticaja za razvoj EU i prihvaćanja općih političkih smjernica i prioriteta. Vijeće ministara je uz Europski parlament glavno zakonodavno tijelo Europske unije. Europska komisija je izvršno tijelo Europske unije, odgovorno za predlaganje i provođenje zakona EU, nadziranje ugovora i svakodnevno upravljanje Europskom unijom. Sud Europske unije najviši je sud za pravo Europske unije koji tumači pravo EU i osigurava njegovu jednaku primjenu u svim državama članicama. Revizorski sud obavlja reviziju financija EU-a. Europska središnja banka je središnja banka za 19 država Europske unije koje su prihvatile valutu euro. Agencije Europske unije, makar nisu službeno institucije, pomažu institucijama Unije i nacionalnim vlastima u određivanju, pripremanju i ocjenjivanju posebnih mjera u različitim područjima politika.

(36 stranica / 0 slika / 0 tablica / 16 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u: Knjižnici Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: institucije Europske unije, Europski parlament, Europsko vijeće, Europska komisija, Vijeće ministara, Sud Europske unije, Revizorski sud, Europska središnja banka, Europska unija

Mentor: dr. sc. Ljubo Runjić, pred.

Rad je prihvaćen za obranu: 22.08.2016.

## **INSTITUTIONS OF THE EUROPEAN UNION**

JOSIP KLAPAN

Put Klapana 4, Pridraga, josip.klapan@gmail.com

A special feature of the legal order of the European Union is reflected, among other things, in its institutional structure. Currently in the European Union there are seven institutions whose organization and activities are regulated by the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, based on the Lisbon Treaty, which came into force on 1 December 2009. These institutions are: the European Parliament, the European Council, the Council of Ministers, the European Commission, the Court of Justice of the European Union, the Court of Auditors and the European Central Bank. The European Parliament is the only directly elected body of the European Union and the representative body of 500 million citizens of the European Union. The European Council is the body which includes heads of state or prime ministers of the Member States, with the task of encouraging the development of the EU and acceptance of general policy guidelines and priorities. The Council of Ministers is, along with the European Parliament, the main legislative body of the European Union. The European Commission is the executive body of the European Union, responsible for proposing and implementing EU laws, supervising contracts and the daily management of the European Union. Court of Justice of the European Union is the highest court of EU law which interprets EU law and ensures its equal application to all Member States. The Court of Auditors performs audit of European Union finance. The European Central Bank is the central bank for the 19 EU countries that have adopted the euro currency. Agencies of the European Union, although not officially institutions, help the EU institutions



and national authorities in determining, preparation and assessment of specific measures in various policy areas.

(36 pages / 0 figures / 0 tables / 16 references / original in Croatian language)

Paper deposited in: Library of Polytechnic in Šibenik

Keywords: institutions of the European Union, European Parliament, European Council, Council of Ministers, European Commission, Court of Justice of the European Union, European Court of Auditors, European Central Bank

Supervisor: Ph.D. Ljubo Runjić, Lecturer

Paper accepted: 22.08.2016.

## 1. UVOD

Pravni poredak Europske unije autonomni je pravni poredak koji se razlikuje kako od nacionalnih poredaka njenih 28 članica, tako i od pravnog poretka međunarodnog prava. U odnosu na pravne poretke država članica, on je autonoman jer njegova valjanost ne može biti prosuđivana prema kriterijima nacionalnih prava njegovih država članica, već samo prema njegovim vlastitim kriterijima i pred vlastitom sudskom institucijom – Europskim sudom u Luksemburgu. Od pravnog poretka međunarodnog prava razlikuje se u tome što njegovi subjekti nisu samo države članice kao zajednice, već i pojedinci, odnosno građani država članica, te druge fizičke i pravne osobe.

Države članice prenijele su osnivačkim ugovorima svoje regulatorne ovlasti na određenim područjima na zajedničke europske institucije, koje, koristeći se tako prenesenim ovlastima, autonomno i neovisno o državama članicama, u okvirima svojih ovlasti, uređuju pravne odnose na europskoj, odnosno nadnacionalnoj razini.

Nakon dugogodišnjih poteškoća pri njegovom donošenju, 1. prosinca 2009. godine stupio je na snagu Lisabonski ugovor. Njime je donekle izmijenjen pravni i institucionalni okvir u kojem djeluje Europska unija. U tom smislu Ugovor je od ustavne važnosti za EU. Njime su izmijenjeni dosadašnji Osnivački ugovori na kojima se Unija temeljila, a kojima je posljednja predlisabonska inačica bila ona dogovorena Ugovorom iz Nice (2002.). Novi Ugovor odražava nastojanje Unije da se prilagodi novoj situaciji u kojoj se našla prvenstveno zbog velikog širenja članstva s 15 država u 1995. na gotovo dvostruko – 27 u 2007, i konačno, 28 u 2013. godini ulaskom Hrvatske u Europsku uniju.

Lisabonski je ugovor izmijenio dosadašnje osnivačke ugovore EU unoseći amandmane na postojeći tekst Ugovora. Pri tome je došlo do izmjene naziva dosadašnjih Ugovora. Ugovor o Europskoj uniji (dalje u tekstu: UEU) i dalje nosi isti naziv, ali je Ugovor o Europskoj zajednici preimenovan u Ugovor o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu: UFEU). Ta dva ugovora od 1. su prosinca 2009. pravni temelji europske integracije. Najznačajniji noviteti koje je donio Lisabonski ugovor su dvije nove institucije – europski predsjednik i visoka povjerenica za vanjsku i sigurnosnu politiku.

U ovom radu ću se usredotočiti upravo na institucije, koncentrirajući se na onakav ustroj kakav postoji od Lisabonskog ugovora. Tako trenutno u okviru Europske unije djeluje sedam različitih institucija:

- Europski parlament

- Europsko vijeće
- Vijeće ministara
- Europska komisija
- Sud Europske unije
- Europska središnja banka
- Revizorski sud.

Ukratko ću prikazati njihovu ulogu, s posebnim naglaskom na njihovoj ulozi u stvaranju i primjeni prava. Prilikom toga, obradit ću povijest svake od institucija, sastav, način odlučivanja i glavne zadaće. Na kraju ću se ukratko osvrnuti i na agencije Europske unije.

## **2. OPĆENITO O INSTITUCIJAMA EUROPSKE UNIJE**

Osnovni uvjet kvalitetne primjene pravnih normi uvijek je postojanje odgovarajuće organizacije tijela koja vode brigu o zakonitom i pravilnom provođenju ovih normi. Brigu o provođenju pravnih pravila u svakoj državi ponajprije vodi izvršna i upravna vlast u njoj. Međutim, ukoliko se pozornost usredotoči na Europsku uniju, nije teško uočiti vrlo složen i na prvi pogled nejasan odnos između različitih tijela vlasti. Tako, primjerice, Europska unija djeluje unutar “jedinstvenih institucionalnih okvira” te u ime Unije pravne radnje poduzimaju tijela Europske zajednice. Iako ustrojene Ugovorom o Europskoj zajednici, iste se institucije mogu smatrati nositeljima vlasti u Europskoj uniji.

Ustrojstvo i ovlasti institucija Europske unije ne treba gledati s pretpostavkama o tradicionalnoj podjeli vlasti u državi u kategorije zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Umjesto tradicionalne trodiobe vlasti uobičajene u nacionalnim državama, u Europskoj uniji su funkcije pojedinih nositelja vlasti prilagođene ciljevima integracije i ograničenim ovlastima Unije. Može se ustvrditi da je relativno čista situacija jedino kod sudske vlasti, koju u Uniji čine Sud Europske unije i Revizorski sud.

Podrijetlo političkog sustava zajednice nalazimo u Pariškom ugovoru iz 1951. godine koji predviđa ono što se kasnije naziva „institucionalni trokut“, a koji čine Komisija, Vijeće i

Parlament, pod kontrolom Suda Europske zajednice, odnosno Suda Europske unije. Otada, tri se legitimnosti suprotstavljaju:

- 1) funkcionalna legitimnost (ubrzo označena kao tehnokratska) – s Komisijom,
- 2) državna legitimnost – s Vijećem ministara, sastavljenim od nacionalnih predstavnika proizašlih iz nacionalnih političkih sustava (uglavnom parlamentarnih) i s rotirajućim predsjedništvom,
- 3) zatim, postupno, demokratska legitimnost (preciznije, izravno predstavništvo) – s Parlamentom, koji se od 1979. bira na izravnim općim izborima.

Institucionalnim promjenama koje je donio Lisabonski ugovor taj je institucionalni trokut koji stavljen pod upitnik s proširenim brojem institucija.

Osim navedenih sedam institucija, u novije su vrijeme na europskoj razini uspostavljene brojne agencije, koje također, makar ne i formalno, predstavljaju dio institucionalne strukture Europske unije. Uspostavljaju se aktima sekundarnog prava, najčešće odlukama Vijeća, ili Vijeća i Parlamenta, a njihova je svrha u europskoj institucionalnoj strukturi različita. Neke od njih su sljedeće: Agencija za sigurnost hrane, Ured za različitost biljaka, Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu, Europska agencija za pomorsku sigurnost, Europska agencija za temeljna prava, i druge.

Institucije Europske unije raspolažu vlastitim upravnim aparatima kao instrumentom obavljanja vlastitih poslova. U ovoj upravnoj strukturi zaposleni su upravni službenici koji nisu ujedno i nacionalni upravni službenici, već su u službeničkom odnosu izravno s Europskom unijom. Prema podacima sa službenih web stranica, Europska unija ima oko 55.000 službenika i namještenika, što čini 0,011% sveukupnog stanovništva EU (oko 500 milijuna stanovnika). Europska unija svake godine troši oko 6% svog proračuna na zaposlenike, administraciju i održavanje svojih prostora. Od ovoga broja Europska komisija zapošljava oko 33.000 službenika, Europski parlament oko 6.000, a Vijeće Europske unije oko 3.500 službenika. Upravni službenici Unije mogu se grupirati u pet skupina: rukovodeći službenici, operativni službenici, upravni službenici, pomoćno osoblje i prevoditelji.

Poštujući jedno od najvažnijih načela Europske unije, „višejezičnost“, u Europskoj uniji, pa tako i u europskim institucijama postoje 24 službena jezika.<sup>1</sup> Ugovorom o Europskoj uniji (članak 3.) i Poveljom o temeljnim pravima Europske unije (članak 21. i članak 22.) zabranjuje se diskriminacija na temelju jezika te se predviđa da je Unija dužna poštovati jezičnu raznolikost. Razlozi zbog kojih se promiče višejezičnost su promicanje međukulturnog dijaloga i inkluzivnije društvo, pomoć građanima 28 država članica u razvijanju osjećaja građanstva EU-a, mogućnost mladima za studiranje i rad u inozemstvu i otvaranje novih tržišta za poduzeća EU-a koja se natječu na svjetskoj razini. Dokumenti se prevode u skladu s utvrđenim prioritetima: to ovisi o ciljnim korisnicima i svrsi. Zakonodavstvo i dokumenti od većeg javnog značaja ili interesa sastavljaju se na sva 24 službena jezika. Drugi dokumenti (npr. korespondencija s nacionalnim tijelima i odluke upućene pojedincima ili tijelima) prevode se samo na potrebne jezike. Ukupni trošak pismenog i usmenog prevođenja u svim institucijama EU-a (uključujući Europsku komisiju, Europski parlament, Vijeće, Sud, Europski revizorski sud, Europski gospodarski i socijalni odbor, Odbor regija) iznosi otprilike 1 milijardu eura godišnje. To je manje od 1 % proračuna EU-a ili malo više od 2 eura po građaninu. U Europskoj komisiji zaposleno je oko 3 000 pismenih i usmenih prevoditelja.

### 3. EUROPSKI PARLAMENT

Europski parlament (engl. *the European Parliament*, dalje u tekstu: Parlament, EP) je predstavničko tijelo građana država članica Europske unije. Postoji od samih početaka triju izvornih Europskih zajednica i jedino je tijelo Europske unije čiji se članovi biraju izravno u izbornom postupku. Predstavlja 500 milijuna građana Europske unije i jedinstveni je primjer višenacionalne i višejezične demokracije.

Od prvog zasjedanja<sup>2</sup> 10. rujna 1952. godine na kojemu je sudjelovalo 78 predstavnika nacionalnih parlamenata do Lisabonskog ugovora kojim je Europski parlament postao

---

<sup>1</sup> Službeni jezici Europske unije su: bugarski, hrvatski, češki, danski, nizozemski, engleski, estonski, finski, francuski, njemački, grčki, mađarski, irski, talijanski, latvijski, litavski, malteški, poljski, portugalski, rumunjski, slovački, slovenski, španjolski i švedski.

<sup>2</sup> Preteča Parlamenta bila je tzv. Parlamentarna skupština.

suzakonodavac u oblikovanju brojnih javnih politika, djelovanje članova tog tijela obilježila su nastojanja da se izbore za važan položaj u europskoj institucionalnoj strukturi i tako osiguraju poveznicu između odluka donesenih na europskoj razini i građana članica Europske unije. Još od 1979. godine njegovi se članovi biraju izravno na izborima u pojedinim državama članicama, na temelju Akta o izboru predstavnika Skupštine izravnim i općim pravom glasa iz 1976. godine. Prvi izravni izbori bili su održani između 10. i 13. lipnja 1979. godine, otkada se izbori provode svakih pet godina, posljednji put 2014. godine. UFEU u članku 22. jamči aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i na izborima za Europski parlament svakom građaninu Unije koji živi u bilo kojoj državi članici, pod jednakim uvjetima kao i državljani te države. Na državama članicama je da to pravo omoguće svojim državljanima u okviru vlastitog izbornog zakonodavstva. U sklopu priprema za prijem u EU, Vlada Republike Hrvatske prihvatila je Prijedlog zakona o izboru članova u Europski parlament. Zakon o izboru članova u Europski parlament stupio je na snagu 1. ožujka 2013. godine.

Broj članova Europskog parlamenta u sazivu od 2014. do 2019. iznosi 751, maksimalni broj koji predviđa Lisabonski ugovor (750 članova + predsjednik). Broj predstavničkih mjesta po državama članicama ne odražava u potpunosti broj stanovnika, ali ga uzima u obzir.. Naime, od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora broj zastupnika za svaku državu određuje se prema načelu „opadajuće proporcionalnosti“ (eng. *degressive proportionality*) s minimalno šest (u odnosu na dotadašnjih 5) i maksimalno 96 (u odnosu na dotadašnjih 99) zastupnika po državi članici. Tako, primjerice, najmanja država članica, Malta, ima 6 zastupničkih mjesta, a najveća, SR Njemačka, 96 mjesta. Ta pravna norma dovodi do toga da glas birača na Malti vrijedi mnogo više od glasa birača u Njemačkoj, jer je za jedan mandat u Njemačkoj potrebno 13 puta više glasova nego na Malti. Rezolucija od 11. listopada 2007. godine o sastavu Europskog parlamenta i u Izvješću o sastavu Europskog parlamenta daju opće odrednice načela „opadajuće proporcionalnosti“ navodeći da to načelo znači da „odnos između stanovnika i broja zastupničkih mjesta svake države članice mora varirati u skladu s njenim brojem stanovnika tako da svaki zastupnik iz države s većim brojem stanovnika predstavlja više građana od zastupnika iz države s manjim brojem stanovnika, ali također da niti jedna država članica s manjim brojem stanovnika nema više zastupničkih mjesta od države članice s većim brojem stanovnika“. Prema navedenoj Rezoluciji, načelo „opadajuće proporcionalnosti“ obuhvaća sljedeća načela: načelo nacionalne zastupljenosti, načelo solidarnosti (pri čemu države članice s više stanovnika pristaju biti podzastupljene

kako bi omogućile bolju zastupljenost država s manje stanovnika), načelo učinkovitosti, načelo relativne proporcionalnosti i fleksibilne proporcionalnosti, načelo poštene raspodjele i načelo poštivanja većine. Nacionalne kvote svake nove članice određuju se ugovorima o pristupanju.

Zastupnici u EP ne predstavljaju u njemu svoje države, već su organizirani u europske političke skupine (stranke), odnosno klubove zastupnika. Njih u ovom sazivu Parlamenta ima osam<sup>3</sup>. Najveći klub zastupnika je Klub zastupnika Europske pučke stranke (tzv. kršćanski demokrati), a slijedi ga Klub zastupnika progresivnog saveza socijalista i demokrata u Europskom parlamentu. 52 zastupnika u EP su nezavisni i ne pripadaju ni jednom klubu. U trenutnom sazivu Parlamenta za predsjednika je izabran Martin Schulz. Hrvatska ima 11 zastupnika u Europskom parlamentu, od kojih 5 zastupnika pripada tzv. kršćanskim demokratima, po dvoje u klubu zastupnika Progresivnog saveza socijalista i demokrata i u klubu zastupnika Saveza liberala i demokrata za Europu, a po jedan zastupnik u Klubu zastupnika Europskih konzervativaca i reformista i u Klubu zastupnika Zelenih/Europskog slobodnog saveza.

Mandat zastupnika je slobodan, što načelno znači da djeluju neovisno o instrukcijama nacionalnih vlada, europskih stranačkih obitelji i samih frakcija. No stega u pojedinim stranačkim frakcijama prilično je izražena, premda je slabija nego u nacionalnim parlamentima. Stoga je i sloboda djelovanja zastupnika veća nego u nacionalnim predstavničkim tijelima, pa zastupnik nerijetko glasuje protivno odluci stranačke frakcije, a u skladu sa stavovima članova svoje nacionalne delegacije iz drugih stranačkih frakcija.

Izabrani zastupnici u Europskom parlamentu uključuju se u javne rasprave i imaju ključnu ulogu u formiranju politike Europske Unije. Svaki parlament javnost ponajviše prepoznaje prema radu na plenarnim sjednicama na kojima svi članovi raspravljaju i odlučuju o pitanjima s dnevnog reda. To se odnosi i na Europski parlament, unatoč tome što se najveći dio posla obavlja u stalnim odborima ili stranačkim frakcijama. Plenarna zasjedanja Europskog parlamenta dodatno su zanimljiva i po tome što se održavaju na više mjesta. Na sastanku Europskog vijeća u Edinburghu 1992. odlučeno je da se 12 plenarnih zasjedanja godišnje mora održati u Strasbourgu, gdje se parlament sastajao od uspostave 1952. zato što u

---

<sup>3</sup> To su: Klub zastupnika Europske pučke stranke (kršćanski demokrati), Klub zastupnika Progresivnog saveza socijalista i demokrata u Europskom parlamentu, Klub zastupnika Europskih konzervativaca i reformista, Klub zastupnika Saveza liberala i demokrata za Europu, Konfederalni klub zastupnika Ujedinjene europske ljevice — Nordijske zelene ljevice, Klub zastupnika Zelenih/Europskog slobodnog saveza i Klub zastupnika Europe slobode i demokracije.

Luxembourg, gdje je tada bilo sjedište ostalih europskih institucija, nije bilo dovoljno velike dvorane da primi toliki broj članova. Francuska je inzistirala da svaka odluka o promjeni mjesta zasjedanja Europskog parlamenta mora imati jednoglasnu podršku Vijeća, štiteći tako Strasbourg kao jedno od sjedišta europskih institucija. Europski su parlamentarci inzistirali na tome da sami imaju pravo odrediti gdje će se sastajati i željeli su da to bude Bruxelles kako bi bili blizu ostalim akterima, poglavito Europskoj komisiji, te imali veći utjecaj na proces odlučivanja. Pat pozicija u koju su se doveli predstavnici nacionalnih vlada i Europskog parlamenta utjecala je na to da parlament sada službeno djeluje na tri adrese: tajništvo se nalazi u Luxembourg, stalni odbori djeluju u Bruxellesu, a plenarne sjednice održavaju se u Strasbourg.

Europski parlament obavlja tri glavne skupine funkcija:

1. zakonodavna - ima zakonodavne ovlasti, te na inicijativu Europske komisije, a zajedno s Vijećem ministara donosi propise koji utječu na svakodnevni život građana Unije. Oni obuhvaćaju teme kao što su sloboda putovanja, sigurnost hrane i zaštita potrošača, okoliš i većina sektora u gospodarstvu. Države članice i dalje imaju pravo veta u pitanjima kao što su oporezivanje i vanjska politika/obrana. Za neka područja Vijeće mora ishoditi suglasnost Europskog parlamenta prije donošenja odluke. Ipak, EU čak i u pitanjima o kojima države članice same odlučuju – kao što su obrazovanje i kultura – često provodi mjere potpore, a jedna od takvih je i program Erasmus+ koji mladim Europljanima omogućuje studiranje, volontiranje, obuku ili stjecanje radnog iskustva u inozemstvu.

Redovni zakonodavni postupak daje Europskom parlamentu jednaku političku moć kakvu ima i Vijeće ministara, odnosno, drugim riječima, bez većine glasova članova Europskog parlamenta, propisi ne mogu biti prihvaćeni. U slučaju neslaganja između Europskog parlamenta i Vijeća ministara, osniva se Odbor za mirenje čiji je zadatak postizanje dogovora o zajedničkom tekstu pravnog akta koji se treba usvojiti. Usvojeni akt moraju supotpisati Predsjednik Europskog parlamenta i Predsjednik vijeća.

2. nadzorna – nadzire rad drugih institucija Europske unije, poglavito Europske komisije. Može politički utjecati na postupak izbora članova Europske komisije jer se rezultati izbora za EP uzimaju u obzir pri imenovanju predsjednika Europske komisije, ali Parlament također mora izabrati predsjednika i potvrditi imenovanje Komisije (predsjednik i kolegij povjerenika), a može je primorati i na ostavku. Povjerenike se često poziva na obranu njihovih politika pred Parlamentom, a predsjednik Europskog vijeća i visoki predstavnik za vanjsku i sigurnosnu politiku redovito govore u Parlamentu kako bi informirali zastupnike i



odgovorili na njihova pitanja. Tijekom posljednjih nekoliko godina Parlament je znatno povećao broj rasprava koje vodi sa svim ključnim donositeljima odluka u pitanjima vezanim uz euro kako bi se dodatno rasvijetlio način donošenja monetarnih odluka. U tom smislu EP je postao jedan od rijetkih foruma koji se zalažu za veću transparentnost upravljanja u području Eurozone.

3. proračunska – ima proračunske ovlasti koje dijeli s Vijećem ministara. Svakih sedam godina oni zajedno donose višegodišnji financijski okvir, preispituju i odobravaju godišnji proračun za sljedeću godinu, kao i izdatke iz prethodne godine. Pritom može odbaciti ili prihvatiti proračun u cijelosti, ali kasnije također i kontrolira njegovo izvršavanje od strane Komisije pri čemu svake godine razrješuje Komisiju odgovornosti za troškove prethodne godine. Lisabonskim ugovorom Parlament je stekao veću financijsku kontrolu u pogledu kohezijskih fondova<sup>4</sup>, jer je i ovdje dosadašnje jednoglasno odlučivanje u Vijeću zamijenjeno suodlučivanjem.

Europski parlament ima aktivnu i pasivnu legitimaciju pred Europskim sudom, što praktično znači da pred Europskim sudom može tužiti, ali i biti tužen. Tako može pokretati sudske postupke protiv drugih institucija EU, kao što i druge institucije, pojedinci i države članice mogu tražiti poništenje akata koje EP donosi ili zahtijevati naknadu štete za štetu koja im je nastala djelovanjem Europskog parlamenta.

Kao jedina izravno izabrana institucija EU-a, Parlament vrlo ozbiljno shvaća svoju ulogu zaštitnika sloboda, ljudskih prava i demokracije, kako u Europi, tako i šire. Zadaća zastupnika u Europskom parlamentu ponajprije je predstavljanje građana na razini EU-a i zaštita njihovih interesa u odnosu prema čelnicima EU-a i institucijama Unije. Suglasnost EP-a potrebna je za većinu međunarodnih sporazuma koje sklapa EU, a Parlament također sudjeluje u oblikovanju politike EU-a na području razvoja i humanitarne pomoći. Zastupnici u Europskom parlamentu sve više utječu na europsku vanjsku politiku i održavaju bliske kontakte sa zakonodavcima diljem svijeta. Zastupnici u Europskom parlamentu često preuzimaju ulogu izbornih promatrača u zemljama diljem svijeta radi nadzora mogućih nepravilnosti. Također osiguravaju zaštitu ljudskih prava u vanjskim gospodarskim i trgovinskim sporazumima EU-a i dodjeljuju nagradu Saharov u čast pojedincima i

---

<sup>4</sup> Kohezijski fond je financijski mehanizam uspostavljen 1993. godine za financiranje velikih infrastrukturnih projekata u Europskoj uniji na području prometa i zaštite okoliša.

organizacijama koje brane ljudska prava, demokraciju i slobodu izražavanja te se bore protiv netolerancije i ugnjetavanja svugdje u svijetu. Među dosadašnjim su dobitnicima Malala Yousafzai, Nelson Mandela i Aung San Suu Kyi.

#### **4. EUROPSKO VIJEĆE**

Europsko vijeće (eng. *the European Council*) je tijelo u čiji sastav ulaze državni poglavari ili predsjednici vlada država članica. Glavna mu je zadaća davanje poticaja za razvoj EU i prihvaćanje općih političkih smjernica i prioriteta.

Prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora nije bilo smatrano institucijom Unije u pravom smislu riječi. Tek nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora ono postaje zasebna institucija i prema tekstu Ugovora.

Valja razlikovati Vijeće EU i Europsko vijeće od Vijeća Europe (Council of Europe) koje je međunarodna organizacija nevezana za Europsku uniju. Vijeće Europe je međuvladina organizacija sa sjedištem u Strasbourgu, koja u državama članicama potiče razvoj demokracije, poštovanje ljudskih prava i načela pravne države te promiče europsko kulturno naslijeđe. Osnovano ga je 1949. godine deset europskih zemalja (Belgija, Danska, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Norveška, Nizozemska, Ujedinjeno Kraljevstvo i Švedska), a danas ima 47 članica.

Europsko vijeće nema zakonodavne ovlasti, međutim, s obzirom na činjenicu da u njemu sjede čelnici država kojima odgovaraju ministri koji sjede u Vijeću ministara, jasna je politička važnost ovog tijela i njegov utjecaj na zakonodavni postupak. Europsko vijeće odluke uglavnom donosi konsenzusom. Ipak, u posebnim slučajevima predviđenima u ugovorima EU-a odluke se donose jednoglasno ili kvalificiranom većinom. U glasovanju ne sudjeluje ni predsjednik Europskog vijeća ni predsjednik Komisije. Jedna od takvih iznimki je izbor Predsjednika Europskog vijeća koji se bira kvalificiranom većinom na mandat od 30 mjeseci s mogućnošću jednog reizbora. Institucija Predsjednika uvedena je tek Lisabonskim ugovorom čime se ukinuo sustav šestomjesečnog predsjedavanja Unijom uz rotaciju država članica. Takva rotacija se, doduše, i dalje primjenjuje, ali u svrhu predsjedavanja svim sastavima Vijeća ministara, osim kada se ono sastaje u sastavu ministara vanjskih poslova.

Europski predsjednik rukovodi radom Europskog vijeća i predstavlja Uniju prema van u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Prvi predsjednik vijeća bio je Herman Van Rompuy, koji je obavljao tu dužnost od 2009. – 2014., a sada tu dužnost obnaša Donald Tusk.

Uz njegovo formalno proglašenje institucijom, Lisabonski ugovor je donio i druge važne izmjene u kojima Europsko vijeće ima važnu ulogu, među kojima je mogućnost mijenjanja Ugovora u pojednostavljenom postupku. U takvom se postupku može izmijeniti samo treći dio Ugovora o funkcioniranju EU, koji se odnosi na zajedničke politike. Pojednostavnjeni postupak predviđa mogućnost preskakanja međuvladine konferencije. Naime, odluku o izmjenama može jednoglasno izglasati Europsko vijeće nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, Komisijom i, ako je potrebno, Europskom središnjom bankom. Tako usvojene izmjene također moraju ratificirati sve države članice EU. Na taj se način ne mogu proširiti ovlasti Unije, već samo izmijeniti postojeće.

Također, temeljem tzv. *passerelle* klauzule moguće je izmijeniti način odlučivanja o pojedinim europskim politikama (odnosno odlučiti o prelasku s jednoglasnosti u Vijeću na odlučivanje kvalificiranom većinom, ili o prelasku s odlučivanja u posebnom zakonodavnom postupku na odlučivanje u redovitom zakonodavnom postupku) i bez potrebe nacionalnih ratifikacija. Odluku o takvoj izmijeni Ugovora donosi Europsko vijeće nakon dobivenog pristanka Europskog parlamenta. No, prije donošenja takve odluke potrebno je o njoj obavijestiti nacionalne parlamente, koji mogu spriječiti takvu pojednostavnjenu izmjenju Ugovora protivljenjem izraženim u roku od šest mjeseci.

Sjedište Europskog vijeća je u Bruxellesu. Sastanci se najčešće održavaju četiri puta godišnje kako bi se raspravljalo o bitnim pitanjima za EU.

## **5. VIJEĆE MINISTARA**

Vijeće ministara (ili Vijeće, engl. *the Council of Ministers*) je uz Europski parlament glavno regulatorno tijelo Europske unije. Ono suodlučuje u zakonodavnom postupku zajedno s Europskim parlamentom, a u nekim područjima ima i samostalnu zakonodavnu ovlast uz obvezu savjetovanja Europskog parlamenta (tzv. posebni zakonodavni postupci). U okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, Vijeće odlučuje samostalno.

Svaka država članica ima jednog predstavnika u Vijeću koji se nalazi na ministarskoj razini, što znači da može biti ministar ili državni tajnik, može preuzeti obveze za tu državu i

glasovati u njeno ime. Kada se, primjerice, razmatraju opća pitanja, države članice obično predstavljaju njihovi ministri vanjskih poslova. Ako se raspravlja o nekom specifičnom pitanju, u radu Vijeća će sudjelovati ministri država članica za relevantni resor, npr. ministri poljoprivrede, gospodarstva, prometa, itd., odnosno raspravljat će u različitim „sastavima“ ili „konfiguracijama“ kojih trenutno ima deset.<sup>5</sup> Sastavi Vijeća nisu u hijerarhijskom odnosu, iako Vijeće za opće poslove ima posebnu koordinacijsku ulogu i odgovorno je za institucionalna, administrativna i horizontalna pitanja. Vijeće za vanjske poslove također ima posebnu zadaću. Svaki od deset različitih sastava Vijeća može donijeti akt koji je u nadležnosti jednog od ostalih sastava Vijeća. Stoga se u zakonodavnim aktima koje Vijeće donosi sastavi ne spominju.

Suglasnost ministra na neku odluku tumači se kao suglasnost države članice. Stoga svaki ministar za radnje poduzete u Vijeću odgovara parlamentu i građanima svoje države članice, čime je osiguran demokratski legitimitet odluka Vijeća.

Na sastanke Vijeća pozivaju se i europski povjerenici odgovorni za područje o kojemu se raspravlja. Ako se pokrene zakonodavni postupak, pozvan će biti i predstavnik Europske središnje banke. Sastancima predsjedava ministar države članice koja obnaša dužnost šestomjesečnog predsjedanja Vijećem. Iznimka je Vijeće za vanjske poslove čijim sastancima obično predsjedava Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. Ovisno o vrsti odluke koju treba donijeti, Vijeće odlučuje običnom većinom, kvalificiranom većinom ili jednoglasno. Vijeće može glasovati samo ako je prisutna većina njegovih članova.

Kad Vijeće raspravlja ili glasuje o prijedlogu zakonodavnog akta, njegovi su sastanci otvoreni za javnost. U tim slučajevima dnevni red sastanka uključuje dio pod nazivom „zakonodavno vijećanje“. Za javnost su otvorena i prva vijećanja o važnim nezakonodavnim prijedlozima. Vijeće k tome redovito održava javne rasprave o važnim pitanjima koja utječu na interese EU-a i njegovih građana. Javne su i rasprave o 18-mjesečnom programu Vijeća za opće poslove, prioritetima drugih sastava Vijeća te petogodišnjem programu Komisije.

Predsjedavanje Vijećem uređeno je na osnovi rotacije država članica koje se izmjenjuju na njegovom čelu svakih šest mjeseci, po redoslijedu o kojem Vijeće jednoglasno odlučuje. Za to vrijeme, dakle, predstavnici ove države članice predsjedavaju svim sjednicama Vijeća i drugih tijela Unije u kojima su predstavljene države. Država koja

---

<sup>5</sup> Trenutni sastavi Vijeća ministara su: Ekonomski i financijski poslovi, Konkurentnost, Obrazovanje, mladi, kultura i sport, Okoliš, Opći poslovi, Poljoprivreda i ribarstvo, Pravosuđe i unutarnji poslovi, Promet, telekomunikacije i energetika, Vanjski poslovi, Zapošljavanje, socijalna politika, zdravstvo i pitanja potrošača.

predsjeda Vijećem odgovara za zakonit i pravilan rad Vijeća. Ona ujedno ima ulogu posrednika između država članica u usuglašavanju njihovih interesa te predstavlja Uniju u pitanjima koja se tiču zajedničke vanjske i sigurnosne politike pred trećim državama.

Radi pojačanja koordinacije aktivnosti šestomjesečnog predsjedništva izrađen je sustav skupina predsjedništva, čiji je uobičajen naziv "trio". Ta suradnja ili koordinacija triju država članica koje slijede jedna drugu u obnašanju predsjedništva započeta je njemačkim, portugalskim i slovenskim predsjedništvom 2007-2008. godine, prethodeći time ustavnom ugovoru. Suradnju osigurava predodređena skupina triju država članica u trajanju od osamnaest mjeseci. Te su skupine konstituirane ravnomjernom rotacijom država članica uzevši u obzir njihovu raznolikost i geografsku ravnotežu unutar kalendara koji je dogovoren do 2020. godine. To je razlog zbog kojeg je novi trio (Španjolska, Belgija i Mađarska) predstavio svoj zajednički program u prosincu 2009. godine. Ništa ne sprečava ta tri predsjedništva da između sebe odlučuju o ad hoc ustrojstvu ili sustavima tijekom osamnaest mjeseci.

Lisabonskim ugovorom uvodi se posebna dužnost Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. Njega bira Europsko vijeće kvalificiranom većinom glasova i uz suglasnost predsjednika Europske komisije. On predsjedava Vijećem ministara kada se ono sastaje u sastavu ministara vanjskih poslova, a ujedno obnaša i dužnost jednog od potpredsjednika Europske komisije i predsjednik je nove europske diplomatske službe, Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD). Njegova/njena funkcija izuzeta je iz šestomjesečne rotacije Predsjedništva Vijeća ministara. Međutim, sustav rotacije i dalje ostaje primjenjiv na Vijeće ministara kad odlučuje u drugim sastavima. Prva Visoka predstavnica, Catherine Ashton, stupila je na dužnost 1. prosinca 2009. godine. Trenutni Visoki Predstavnik je Federica Mogherini, koja tu dužnost obavlja od 1. studenog 2014. godine.

Vijeće ministara, zajedno s Europskim parlamentom, obnaša zakonodavnu i proračunsku funkciju, oblikuje politike i ima koordinativnu funkciju. Vijeće je u institucionalnom smislu tijelo Unije s najširim djelokrugom poslova. Iako je najznačajnija zadaća Vijeća donošenje općenormativnih propisa i proračuna Unije uz sudjelovanje Europskog parlamenta, ono ujedno sklapa međunarodne sporazume između Europske unije i drugih država ili međunarodnih organizacija te povezuje Uniju i države članice. Vijeće EU također je nadležno za koordinaciju ekonomske politike država članica u kontekstu Ekonomske monetarne unije (EMU).

Vijeće ujedno ima pravo imenovanja brojnih dužnosnika na određene funkcije. Međutim, Vijeće ima i izvršne ovlasti kao npr. u skladu s člankom 42. stavak 2. Ugovora o Europskoj zajednici u slučajevima odobravanja državnih potpora koje su inače zabranjene, ili prema članku 126. stavci 6. do 13. Ugovora o Europskoj zajednici u postupku sanacije prekomjernog državnog deficita države članice.

Vijeće izražava interese država članica čiji predstavnici izvršne vlasti u njemu raspravljaju i donose odluke. Odluke se u Vijeću ministara u pravilu donose kvalificiranom većinom, osim kad Ugovori propisuju drugačije, ali mogu donositi odluke i običnom većinom, ali i jednoglasno. Jednoglasno odlučivanje u Vijeću je doista iznimka, osim u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike.

Sjedište Vijeća ministara je u Bruxellesu, a sastaje se i u Luksemburgu.

## **6. EUROPSKA KOMISIJA**

Europska komisija (eng. *the European Commission*, dalje u tekstu: Komisija) je, uz Europski parlament i Vijeće, jedno od najvažnijih regulatornih tijela Europske unije. Ona zastupa opće interese EU i nije politički odgovorna državama članicama. Izvršno je tijelo Europske unije, odgovorno za predlaganje i provođenje zakona EU, nadziranje ugovora i svakodnevno upravljanje Europskom unijom.

Sastoji se od 28 povjerenika (komesara) koje na razdoblje od pet godina u složenom postupku biraju Vijeće, države članice i Europski parlament. Komisiju imenuje Vijeće u sastavu šefova država ili vlada, kvalificiranom većinom, uz suglasnost država članica, a Europski je Parlament običnom većinom potvrđuje. Međutim, jednom izabrana, Komisija je odgovorna samo Europskom parlamentu koji joj može izglasati nepovjerenje.

Postupak potvrđivanja Komisije odvija se u dvije faze - prva je nominacija mandatar za predsjednika Komisije, a druga utvrđivanje sastava Komisije i potvrđivanje Komisije kao kolegija. U prvoj fazi, nakon provedenih izbora za EP Vijeće određuje mandatar za sastav komisije. Ta se odluka donosi kvalificiranom većinom, uz suglasnost svih država članica. U drugoj fazi, na prijedlog država članica i uz konzultacije s njima mandatar predlaže članove Komisije. Nakon održanih razgovora s predloženim povjerenicima, Predsjednika i članove

Komisije potvrđuje Europski parlament. Na kraju, imenovanje Komisije obavlja Vijeće kvalificiranom većinom.

Iako teoretski svaka država ima pravo na jednog povjerenika, povjerenik ne zastupa niti smije zastupati interese države iz koje dolaze, već mora biti neovisan te zastupati i braniti europske interese. U obavljanju dužnosti ne smije tražiti niti smije primati naputke od bilo koje vlade države članice ili drugog tijela Unije. Treba se suzdržati od svake radnje nekompatibilne s njegovim dužnostima. Sve se države članice obvezuju poštivati ovo načelo i ne utjecati na članove Komisije u obavljanju njihovih zadaća. Svaka povreda ovih načela može dovesti do prisilnog povlačenja tog člana Komisije. Upravo zbog neovisnosti Komisije u odnosu na nacionalne utjecaje, ali svakako i zbog svojih nadležnosti, Komisija se često naziva “čuvarem” Ugovora i “motorom” integracijskih procesa u Uniji.

Izvorno su veće države članice imale po dva povjerenika, ali je Ugovorom iz Nice prihvaćeno pravilo prema kojem svaka država članica ima pravo na jednog. Lisabonski je ugovor predviđao smanjenje Komisije pri čemu bi svaka država trebala imati jednog povjerenika u dva ili tri izborna ciklusa, odnosno, više ne odražavati broj država članica Europske unije. Svrha je te promjene bila u tome da se osigura efikasniji rad Komisije, koja uglavnom odlučuje kao kolegij, koji je, zbog širenja Unije na, za sada, čak 28 država, prerastao veličinu adekvatnu za efikasnu komunikaciju i odlučivanje. Kako Komisija u europskoj institucionalnoj strukturi ne odražava nacionalne interese, već zapravo kreira vlastite europske interese, te njezini povjerenici ne bi smjeli predstavljati interese država članica iz kojih dolaze, takvu, smanjenu Komisiju nije bilo teško zamisliti. Međutim, na temelju jamstava koje su prihvatile države članice kako bi postigle politički dogovor s Irskom nakon neuspjeha prvog referenduma o prihvaćanju Lisabonskog ugovora, dogovoreno je da će svaka država imati po jednog povjerenika i nakon stupanja Lisabonskog ugovora na snagu.

Članovi Komisije dužni su obavljati povjerene poslove pod nadzorom predsjednika Komisije. Komisija se u pravilu sastaje jednom tjedno. Član Komisije odgovoran za određeni resor predstavlja točke dnevnog reda iz tih područja. Za donošenje odluke u Komisiji mora biti nazočan kvorum. Komisija odlučuje kolektivno, većinom glasova. Rad Komisije detaljno je uređen Poslovníkom o radu Komisije. Povrede odredbi Poslovníka mogu biti razlogom ništavosti pravnog akta Komisije, zbog bitnih povreda postupka.

Svakom članu Komisije u radu pomaže njegov “kabinet”, skupina službenika koje on osobno imenuje i koji su mu neposredno odgovorni. Svaki kabinet čini u pravilu tim od šest do sedam službenika. Samo je kabinet predsjednika Komisije nešto veći i broji oko 12

službenika. Kabinet čini dio službenika Unije i dio nacionalnih službenika, pa oni nisu nužno i stalni zaposlenici Komisije. Članovi kabineta obavljaju različite poslove. Oni povezuju člana Komisije s drugim dijelovima Komisije i državom članicom. U postupku donošenja propisa razmatraju nacрте uredbi i smjernica koje dolaze iz drugih službi Komisije, vode brigu o obaviještenosti člana Komisije o pitanjima koja su vezana uz njegovo područje djelovanja, prikupljaju podatke i vrše analize za člana Komisije i sl. Šef kabineta ujedno je i “desna ruka” člana Komisije. Šefovi kabineta svih članova Komisije redovito se sastaju zbog usuglašavanja djelovanja Komisije i pripreme njezinih sjednica. Štoviše, ukoliko se šefovi kabineta jednoglasno dogovore o rješenju nekog pitanja, njihovu odluku Komisija najčešće usvaja bez rasprave.

Također, Komisija je podijeljena u nekoliko odjela i službi. Odjeli su poznati kao glavne uprave (eng. *Directorate General*, ili, skraćeno, DG). Sve glavne uprave razvrstane su prema područjima politike za koja su nadležne.<sup>6</sup> Glavne uprave kao stručna tijela Komisije pripremaju, provode i analiziraju kompleksnu mrežu politika EU te osiguravaju stručnu osnovu za donošenje odluka. Službe Komisije bave se općim administrativnim pitanjima ili imaju određeni mandat, kao što je borba protiv prijevare ili izrada statističkih izvješća.<sup>7</sup> U biti, razlika između glavnih uprava i drugih službi nije pravnim pravilima jasno postavljena. Međutim, analizirajući njihov rad može se ustvrditi da se opća ravnateljstva ponajprije bave analizom i osmišljavanjem politika Unije, dok druge službe u pravilu obavljaju druge poslove od koristi za Komisiju i njezin upravni aparat u cjelini.

Europska komisija ima tri glavne zadaće: predlaže zakone i propise Parlamentu i Vijeću EU, provodi politike EU te, u suradnji s Europskim sudom, osigurava provođenje europskih zakona.

Komisija ima isključivo pravo zakonodavne inicijative, osim u području Zajedničke zakonodavne i vanjske politike gdje Europska unija ne može donositi zakonodavne akte. Ona priprema prijedloge europskih politika i pravnih akata (sekundarno pravo) te ih, kada budu prihvaćeni, provodi. To isključivo pravo čini Komisiju pokretačkom silom Europske unije.

---

<sup>6</sup> Neki od odjela, odnosno glavnih uprava su: Energetika (ENER), Eurostat (ESTAT), Gospodarski i financijski poslovi (ECFIN), Humanitarna pomoć i civilna zaštita (ECHO), Oporezivanje i carinska unija (TAXUD), Pravosuđe i zaštita potrošača (JUST), Trgovina (TRADE) i dr. Trenutno u okviru Europske komisije djeluju 33 glavne uprave.

<sup>7</sup> Neke od službi su: Europski centar za političke strategije (EPSC), Europski ured za borbu protiv prijevare (OLAF), Služba za unutarnju reviziju (IAS) i dr. Trenutno u okviru Europske komisije djeluje 12 službi.



Osim toga, Komisija, zajedno s Europskim parlamentom, upravlja proračunom Europske unije.

Komisija, kao čuvar Ugovora, nadzire kako države članice primjenjuju pravo EU. Dio te ovlasti sastoji se u tome da ona može, na temelju čl.258 i čl. 260. UFEU pokretati tužbe protiv članica, ukoliko smatra da je koja od njih povrijedila neku od preuzetih obveza. Ukoliko, nakon što je prikupila relevantne informacije, Komisija zaključi da neka država članica krši svoje obveze, najprije će joj uputiti tzv. „formalno upozorenje“ (eng. *formal notice*). Ukoliko država, ni nakon što je upozorena, ne otkloni povredu prava EU, Komisija će joj, nakon što joj je dala mogućnost očitovanja, uputiti tzv. „obrazloženo mišljenje“ (eng. *reasoned opinion*), koje predstavlja pravnu podlogu za spor pred Europskim sudom. U tom sporu odgovornost države ne može biti šira od onoga što je Komisija navela u obrazloženom mišljenju. Ukoliko država ne ukloni povrede za koje Komisija smatra da ih je počinila, Komisija može pokrenuti postupak pred Europskim sudom. Ukoliko Europski sud prihvati stajalište Komisije, on može donijeti deklaratornu presudu kojom potvrđuje povredu države. Ako ni po takvoj presudi država ne ispravi povredu, Komisija može pokrenuti novi postupak pred Europskim sudom, u kojem je sud ovlašten odrediti državi članici plaćanje novčane kazne, čiji je iznos znatan upravo kako bi odvratio države od kršenja propisa. Komisija tijekom cijelog ovog postupka zadržava diskrecijsko pravo u odluci hoće li „goniti“ državu članicu ili ne. Čak i kada je uvjerena da postoji kršenje prava EU od strane države članice, Komisija može odlučiti ne pokrenuti postupak protiv države članice.

Važnu ulogu Europska komisija ima i u vanjskim odnosima EU. Europska komisija u ime EU, a na temelju mandata koji dobije od Vijeća, pregovara međunarodne ugovore s trećim državama i međunarodnim organizacijama.

Sjedište Komisije je u Bruxellesu u Belgiji, no dio ureda nalazi se u Luxemburgu, dok se predstavništva Komisije nalaze i u svim državama članicama Unije. Komisija ima svoje delegacije u mnogim glavnim gradovima širom svijeta.

## **7. SUD EUROPSKE UNIJE**

Sud Europske unije (eng. *the Court of Justice of the European Union*) najviši je sud za pravo Europske unije. Tumači pravo EU i osigurava njegovu jednaku primjenu u svim

državama članicama. Lisabonski ugovor promijenio je dotadašnji naziv Sud Europskih zajednica u Sud Europske unije (ili kako se često naziva, Europski sud). Sastoji se od tri suda: Europskog suda (eng. *Court of Justice* ili, kako se nekad naziva, *European Court of Justice*), Općeg suda (eng. *General Court*) i Službeničkog suda (eng. *Civil Service Tribunal*). Stoga se postupak u nekim slučajevima može odvijati u više stupnjeva.

Od samih početaka europske integracije, još u okviru Europske zajednice za ugljen i čelik, države su članice u institucionalnoj strukturi zajednice željele i sud. Upravo je taj sud odigrao važnu ulogu u trenucima zastoja političkog procesa, te je njegova zasluga što je došlo do konstitucionalizacije pravnog poretka EU.

Europski sud osnovan je Rimskim ugovorom, 1957. godine. Ovom je sudu 1989. pridodan novi sud pod nazivom Sud prvog stupnja ili Prvostupanjski sud. Lisabonskim ugovorom ovaj je sud preimenovan u Opći sud. Osnivanjem ovog suda nije proširena nadležnost Europskog suda, već je postupak koji je dotad bio jednostupnjski postao postupak u dva stupnja. U prvom stupnju u nekim postupcima danas odlučuje Opći sud, a na njegove odluke postoji mogućnost žalbe Europskom sudu. Danas samo nekoliko postupaka počinje pred Europskim sudom jer se većina postupaka odvija pred Općim sudom. To su prethodni postupak i postupak protiv države članice zbog neprimjene prava Europske unije. Razlog osnivanja novog suda bio je preopterećenost Europskog suda brojem predmeta što je počelo utjecati na kvalitetu riješenih predmeta, kao i na brzinu njihovog rješavanja. No, ubrzo nakon osnivanja novog suda pokazalo se da su i dva suda još uvijek nedovoljna da se rastereti rad Europskog suda. Stoga su i Ugovor iz Nice i Lisabonski ugovor predvidjeli mogućnost osnivanja specijaliziranih sudova na europskoj razini. Ova je mogućnost dosad iskorištena samo za jednu kategoriju sporova. To su službenički sporovi, odnosno oni u kojima je stranka s jedne strane zaposlenik ili potencijalni zaposlenik u jednoj od europskih institucija, a s druge strane institucija u pitanju. Od 2005. godine je u toj kategoriji sporova u prvom stupnju nadležan Službenički sud.

Organizacija suda uređena je Ugovorom o EU, Ugovorom o funkcioniranju EU, Statutom Suda i Pravilima postupka. U Europskom sudu sjedi po jedan sudac iz svake države članice. Suci se biraju iz redova osoba „čija je neovisnost izvan sumnje i koji posjeduju kvalifikacije za izbor na najviše sudačke funkcije u svojim državama ili su pravni savjetnici priznatih sposobnosti“. Tako neke države na mjesto sudaca biraju istaknute profesore, suce

svojih sudova ili poznate odvjetnike. U Općem sudu danas također sjedi po jedan sudac iz svake države članice, iako su Ugovor iz Nice i Lisabonski ugovor predvidjeli mogućnost povećanja broja sudaca. Broj sudaca tog suda određuje se Statutom suda. Za razliku od Europskog suda, suci Općeg suda ne moraju imati kvalifikacije za izbor na „najviše sudačke funkcije“ već samo za izbor na sudačke funkcije u svojoj zemlji. Službenički sud čini sedam sudaca, čiji se broj može povećati na zahtjev Europskog suda odlukom Vijeća ministara.

Suci se biraju na vremensko razdoblje od šest godina zajedničkom odlukom vlada svih država članica, s mogućnošću ponovnog izbora. Jedino suce Službeničkog suda bira Vijeće ministara. Lisabonski ugovor je uveo jednu novinu u postupak izbora sudaca. Prije nego što države zajedničkom odlukom potvrde suca kojeg je imenovala neka država članicom, morat će zatražiti mišljenje Odbora osnovanog čl. 255 UFEU. Taj se odbor sastoji od sedmero osoba izabranih iz redova bivših članova Europskog suda i Općeg suda, članova nacionalnih najviših sudova i priznatih pravnika, a jednog među njima predlaže Europski parlament. Mišljenja koja daje taj Odbor ne obvezuju države, međutim, za očekivati je da će njegovo uvođenje u proces izbora sudaca utjecati na postupke nominiranja kandidata na nacionalnoj razini.

Suci među sebe tajnim glasanjem biraju predsjednika suda na razdoblje od tri godine, s mogućnošću reizbora. Svaki sudac ima svoj kabinet, kojeg čine pravni savjetnici koji pomažu sucima u pripremi odluka. Kabinet svakog suca Europskog suda čine tri pravna savjetnika, a Općeg suda po dva pravna savjetnika.

Osim sudaca, u Europskom sudu postoji i osam nezavisnih odvjetnika. Oni se također biraju na razdoblje od šest godina iz redova osoba s istim kvalifikacijama kao i suci tog Suda. Nezavisni odvjetnici imaju status jednak sucima i u redu prvenstva Suda navode se zajedno sa sucima. U Općem sudu i Službeničkom sudu ne postoje nezavisni odvjetnici, ali je predviđeno da u određenim kategorijama predmeta, jedan od sudaca može preuzeti ulogu nezavisnog odvjetnika u Općem sudu.

Glavna funkcija nezavisnih odvjetnika je da, postupajući nepreistrano i nezavisno, podnose Sudu mišljenja o predmetima o kojima odlučuje Sud. Sud nije obvezan slijediti ta mišljenja, ali ih u većini slučajeva slijedi, a posljednje se vrijeme često i u presudama izričito poziva na njihova mišljenja. Svrha tih mišljenja je dati pravnu ocjenu predmeta uzimajući u obzir postojeću sudsku praksu, kako bi se, konačno, pomoglo Sudu u donošenju sudske odluke. Ta mišljenja se objavljuju u Zborniku sudske prakse prije teksta presude ili druge

odluke Suda te na Internet pretraživačima sudske prakse, i imaju veliki faktični autoritet i često se citiraju u znanstvenoj i stručnoj literaturi, te se njima koriste pravni zastupnici stranaka u drugim sudskim postupcima. Svaki nezavisni odvjetnik ima svoj kabinet koji se sastoji od četiri pravna savjetnika.

Sud u pravilu sudi u sudskim vijećima, a vrlo rijetko i u plenumu. Opći sud i Službenički sud mogu neke odluke donositi i u svojstvu suca pojedinca. Važni predmeti pred Europskim sudom se uglavnom odlučuju u velikom vijeću, sastavljenom od trinaest sudaca. Kolegij sudaca odlučuje o tome hoće li se o predmetu suditi u vijeću od tri ili pet sudaca ili u velikom vijeću ili plenumu, te određuje suca izvjestitelja. Istovremeno, prvi nezavisni odvjetnik dodjeljuje predmet jednom od nezavisnih odvjetnika ukoliko se radi o predmetu koji se vodi pred Europskim sudom.

Postupak pred Europskim sudom uglavnom se odvija u dvije faze: prismoj i usmenoj. Pravila postupka predviđaju mogućnost preskakanja neke od faza postupaka ukoliko se radi o jednostavnijim pitanjima, što omogućuje njegovo ubrzavanje. U slučajevima koji su hitni, predviđena je mogućnost pokretanja ubrzanog postupka, ali i tzv. hitnog prethodnog postupka<sup>8</sup>.

Europski sud odluke donosi tajnim glasanjem, na zatvorenoj sjednici na kojoj ne može prisustvovati nitko osim sudaca, ali ih uvijek objavljuje kao jedinstvene odluke svih sudaca. Pred Europskim sudom ne postoji institut izdvojenih mišljenja, u kojem bi suci koji se nisu složili s odlukom suda mogli obrazložiti svoje mišljenje i neslaganje s odlukom većine.

Budući da tajnom glasovanju ne mogu prisustvovati prevoditelji, neslužbeno je za jezik sporazumijevanja među sucima izabran francuski. Sve se presude, u pravilu, prvo donose na francuskom jeziku, te se zatim prevode na službeni jezik predmeta, a onda i na ostale službene jezike Europske unije, na kojima se objavljuju sve konačne sudske odluke.

Sud Europske unije ima ograničenu nadležnost. Nije ovlašten odlučivati u apsolutno svim sporovima koji se rješavaju na temelju europskog prava, već samo o onim pitanjima za odlučivanje o kojima ga ovlašćuje Osnivački ugovor. Opća zadaća Suda EU uređena je čl. 19.

---

<sup>8</sup> Taj se postupak uobičajeno naziva kraticom PPU, od francuskog imena tog postupka: *procedure preliminaire d'urgence*.

Ugovora o Europskoj uniji, koji u prvom stavku predviđa da taj sud osigurava da se u interpretaciji i primjeni Ugovora poštuje pravo. U članku 19., stavku 3. Ugovora o Europskoj uniji, općenito su naznačene funkcije Suda Europske unije. Tako Sud Europske unije, u skladu s Ugovorima:

1. donosi odluke u postupcima koje pokreću države članice, institucije ili fizičke ili pravne osobe;

2. odlučuje o prethodnim pitanjima, na zahtjev sudova država članica, o tumačenju prava Unije ili valjanosti akata koje su usvojile institucije;

3. donosi odluke u ostalim slučajevima predviđenima ugovorom.

U cilju provedbe tih zadata UFEU dodjeljuje sudu konkretne nadležnosti. Među njima najvažnije su da su:

a) odlučuje u postupcima koje zbog propusta u ispunjavanju obveza utjeljemljenih na pravu EU protiv država članica pokreće Europska komisija ili druge države članice;

b) nadzire pravnu valjanost akata institucija, tijela, ureda i agencija EU;

c) odlučuje o prethodnim pitanjima koja u upućuju sudovi država.

Od Lisabonskog ugovora se Nadležnost Suda proteže na sva područja europskog prava, osim zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Najveća promjena vezana za Europski sud koji je donio Lisabonski ugovor jest da je njegova nadležnost proširena i na cijelo područje policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Posebice je važno da je Komisija stekla ovlast pokretati infrakcijski postupak protiv države koja ne provede akt usvojen u okviru navedenih politika, koji u krajnjem stadiju može završiti i pred Europskim sudom. Broj potencijalnih tužitelja povodom izravne tužbe za poništenje proširen je na iste one osobe kao i u dotadašnjem prvom stupu, a uobičajeni se prethodni postupak provodi u cijelom području politike slobode, sigurnosti i pravde. To znači da su svi nacionalni sudovi, a ne samo oni zadnje instancije, automatski, bez potrebe prethodnog pristanka njihovih država, stekli ovlast obraćati se Europskom sudu sa zahtjevima za tumačenje ili ocjenu valjanosti primarnog ili sekundarnog prava u ovom području. Do nekih navedenih promjena došlo je odmah nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, dok su neke nastupile tek po isteku prijelaznog razdoblja od pet godina.

Sjedište Suda Europske unije je u Luksemburgu.

## 8. REVIZORSKI SUD

Revizorski sud (eng. *the European Court of Auditors*) obavlja reviziju financija EU-a. Kao vanjski revizor, doprinosi poboljšanju financijskog upravljanja EU-a i djeluje kao neovisni zaštitnik financijskih interesa građana EU-a.

Kao i državama članicama, i EU-u je potreban vanjski revizor koji može djelovati kao neovisan zaštitnik financijskih interesa njenih građana. Iz toga je razloga Revizorski sud osnovan 1977. godine, a status institucije EU-a dobio je 1993. godine. Jedino sjedište Suda nalazi se u Luksemburgu. Cilj je Suda biti učinkovita organizacija i predvoditi razvoj u reviziji u javnom sektoru, kao i javnoj upravi i pridonijeti unaprjeđivanju financijskog upravljanja EU-om, promicati odgovornost i transparentnost te djelovati kao nezavisni zaštitnik financijskih interesa građana Unije. Uloga je Suda, kao neovisnog vanjskog revizora, provjeriti jesu li sredstva EU-a točno prikazana te jesu li iskorištena u skladu s važećim pravilima i zakonskim aktima, kao i ostvaruju li vrijednost za uloženi novac. Sud upozorava na rizike, pruža jamstva i smjernice tvorcima politika EU-a o tome kako poboljšati upravljanje javnim financijama te vodi računa o tome da građani EU-a znaju kako se troši njihov novac. Na taj način Sud doprinosi jačanju demokratskog legitimiteta i održivosti Europske unije.

Europski revizorski sud djeluje kao zajedničko tijelo 28 članova, po jedan iz svake države članice. Članove imenuje Vijeće na obnovljivi mandat od šest godina, nakon konzultacija s Europskim parlamentom. Oni trebaju obnašati svoje dužnosti potpuno neovisno, vodeći računa o općem interesu Europske unije. Članovi među sobom imenuju predsjednika na obnovljivi mandat od tri godine. On ili ona predsjedava sastancima Suda, osigurava provedbu odluka Suda, kao i dobro upravljanje institucijom i njenim aktivnostima.

Europski je revizorski sud organiziran u pet vijeća kojima se dodjeljuju članovi i revizorsko osoblje. Članovi svakog vijeća izabiru doajena na obnovljivi mandat od dvije godine. Četiri su vijeća odgovorna za revizije različitih rashodovnih područja EU-a te za prihode, zajedno s horizontalno postavljenim vijećem – CEAD-om – odgovornim za koordinaciju, vrednovanje, jamstvo i razvoj.

Svako vijeće ima dva područja odgovornosti:

- usvajanje tematskih izvješća, posebnih godišnjih izvješća i mišljenja; te
- pripremanje godišnjih izvješća o proračunu EU-a te o Europskim razvojnim fondovima koje usvaja Sud u punom sastavu.

Sjedište Revizorskog suda nalazi se u Luksemburgu.

## **9. EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA**

Europska središnja banka (eng. *the European Central Bank*, dalje u tekstu: ESB) središnja je banka za 19 država Europske unije koje su prihvatile euro. Njezin je glavni cilj održavanje stabilnosti cijena u europodručju te očuvanje kupovne moći jedinstvene valute.

Zadaće Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) i Eurosustava utvrđene su Ugovorom o funkcioniranju Europske unije te detaljnije određene Statutom Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke. Statut je jedan od protokola Ugovora. Ugovor o funkcioniranju Europske unije većinom se odnosi na ESSB, a ne na Eurosustav jer je on sastavljen u očekivanju da će sve države članice na kraju prihvatiti euro. Eurosustav se sastoji od ESB-a i nacionalnih središnjih banaka (NSB) država članica čija je valuta euro, dok ESSB obuhvaća ESB i nacionalne središnje banke svih država članica EU-a (članak 282. stavak 1. Ugovora). Dokle god postoje države članice čija valuta nije euro, bit će potrebno razlikovati Eurosustav od ESSB-a. Stabilnost cijena, dakle, nije samo glavni cilj monetarne politike ESB-a već i cilj Europske unije u cjelini. Ugovorom o funkcioniranju Europske unije i Ugovorom o Europskoj uniji tako je uspostavljena jasna hijerarhija ciljeva Eurosustava, čime se jasno iskazuje da je stabilnost cijena najvažniji doprinos monetarne politike ostvarivanju povoljnoga gospodarskog okružja i visoke razine zaposlenosti.

U skladu s člankom 127. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, osnovne su zadaće Eurosustava:

- utvrđivanje i provođenje monetarne politike europodručja;
- obavljanje deviznih poslova;

- držanje i upravljanje službenim deviznim pričuvama država članica (upravljanje portfeljem);
- promicanje nesmetanog funkcioniranja platnih sustava.

Središnja banka javna je ustanova koja upravlja valutom države ili skupine država i nadzire ponudu novca, odnosno, doslovno rečeno, količinu novca u optjecaju. Stabilnost cijena glavni je cilj mnogih središnjih banaka. U nekim je državama zakonom propisano da središnje banke svojim djelovanjem podupiru punu zaposlenost. Među glavnim je alatima svake središnje banke određivanje kamatnih stopa, »cijene novca«, u sklopu monetarne politike. Središnja banka nije poslovna banka. U središnjoj banci građani ne mogu otvoriti račun ili zatražiti kredit. Budući da je javno tijelo, središnja banka ne djeluje radi stjecanja dobiti. Ona funkcionira kao banka za poslovne banke i tako utječe na novčane i kreditne tokove u gospodarstvu radi postizanja stabilnih cijena. Poslovne banke mogu se obratiti središnjoj banci da im posudi novac, obično za pokrivanje vrlo kratkoročnih potreba. Da bi im središnja banka posudila novac, poslovne banke moraju dati kolateral: imovinu kao što su državne obveznice ili korporacijske obveznice koje imaju određenu vrijednost i jamstvo su da će posuđeni iznos biti vraćen. Kada poslovne banke daju dugoročne zajmove na temelju kratkoročnih depozita, mogući su problemi s likvidnošću: situacija u kojoj imaju novca za povrat duga, ali ga ne mogu brzo pretvoriti u gotovinu. U takvim slučajevima središnja banka može odigrati ulogu »zajmodavca u krajnjoj nuždi«. Time pomaže očuvati stabilnost financijskog sustava. Osim monetarne politike, središnje banke mogu imati širok raspon drugih zadaća. One uglavnom izdaju novčanice i kovanice, a često i osiguravaju nesmetano funkcioniranje platnih sustava za banke i financijske instrumente kojima se trguje, upravljaju deviznim pričuvama i sudjeluju u obavještanju javnosti o gospodarstvu. Mnoge središnje banke pridonose stabilnosti financijskog sustava i time što nadziru poslovne banke kako bi se uvjerile da se zajmodavci ne izlažu prevelikom riziku.

Osim toga, na temelju članka 127. stavka 6. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije te Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 (»Uredba o SSM-u«), ESB je odgovoran za određene zadaće koje se tiču bonitetnog nadzora kreditnih institucija sa sjedištem u državama članicama sudionicama. Te zadaće provodi u okviru Jedinog nadzornog mehanizma koji čine ESB i nacionalna nadležna tijela. Također, ESB ima isključivo pravo odobriti izdavanje euronovčanica na europodručju. U suradnji s nacionalnim središnjim bankama ESB prikuplja statističke informacije potrebne za obavljanje zadaća Europskog sustava središnjih banaka od nacionalnih tijela ili izravno od gospodarskih subjekata. Povezano sa zadaćama povjerenima



Eurosustavu, ESB održava dobre odnose s odgovarajućim institucijama, tijelima i forumima u EU i na globalnoj razini.

## **10. AGENCIJE EUROPSKE UNIJE**

Unutar organizacijske strukture Europske unije agencije sve više dobivaju na značenju. One pomažu institucijama Unije i nacionalnim vlastima u određivanju, pripremanju i ocjenjivanju posebnih mjera u različitim područjima politika. Agencije su općenito osnovane kao odgovor na rastuće zahtjeve za informacijama i koordinacijom na razini Unije s ciljem olakšavanja rada Komisije u različitim područjima djelovanja.. Drugim riječima, upravo su agencije na sebe preuzele cijeli niz zadaća Komisije te su je tako oslobodile posebnih upravnih poslova i otvorile joj prostor za intenzivnije bavljenje političkim pitanjima.

Među agencijama razlikuju se neovisne ili decentralizirane agencije, agencije u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike, izvršne agencije, agencije i tijela EUROATOM-a i druge organizacije.

Neovisne ili decentralizirane agencije utemeljene su s ciljem obavljanja vrlo specifičnih tehničkih, znanstvenih ili upravnih zadaća u okviru “prvog stupa” Europske unije. Rade na pitanjima i problemima koji utječu na svakodnevni život 500 milijuna ljudi koji žive u EU-u. Njihov je velik utjecaj u tome što institucijama EU-a i državama pružaju specijalizirana znanja iz raznih područja, kao što su: hrana, lijekovi, kemikalije s kojima dolazimo u dodir, obrazovanje, kvaliteta radnog vijeka i okoline, pravosuđe, sigurnost u prometu, sigurnost, temeljna prava, znanje, pružanje usluga javnosti i industriji. Prve su dvije agencije osnovane 1975. godine. Neovisne agencije nemaju pravni temelj osnivanja u Ugovorima, već su osnovane sekundarnim pravom Unije. Iako neovisnih agencija ima podosta, svaka je od njih u biti jedinstvena i ispunjava individualnu funkciju određenu općim aktom o njezinom osnivanju. Naravno, zadaće agencija promjenom sekundarnih akata mogu se i izmijeniti te prilagoditi novim potrebama Unije. Bitno je naglasiti da su ovlasti neovisnih agencija ipak prilično ograničene. One nemaju izravan utjecaj na zakonodavni postupak niti imaju samostalne regulatorne ovlasti. Najveći dio njihovih zadaća svodi se na pružanje i osiguravanje potrebnih informacija, ili, u slučaju nekih agencija, provođenje politika Unije.

Nadalje, agencije su ipak neovisne o drugim institucijama i uživaju različite stupnjeve financijske samostalnosti. Svaka agencija djeluje prema uputama svojeg upravnog odbora,

koji donosi opće propise i usvaja programe rada svake agencije, naravno, u skladu s njezinom svrhom, te raspolaže njezinim financijskim sredstvima. Sastav svakog upravnog odbora određen je općim aktom o osnivanju agencije. Redovito ih sačinjavaju predstavnici država članica, jedan ili nekoliko predstavnika Komisije, a mogu uključivati i zastupnike Europskog parlamenta ili predstavnike određenih interesnih skupina. Pored upravnog odbora, svaka agencija ima i ravnatelja, koji je ujedno pravni zastupnik agencije. Agencija može imati i jedan ili više tehničkih ili znanstvenih odbora. Njih sačinjavaju stručnjaci specijalizirani u relevantnim poljima.

Najveći broj agencija financira se iz proračunskih sredstava Europske unije. Neke od njih se financiraju iz pristojbi koje same naplaćuju ili od naknada koje naplaćuju svojim korisnicima.

Neovisne agencije svojim radom ujedno doprinose većoj transparentnosti i jačanju odgovornosti unutar Unije. One osiguravaju veću konzistentnost u provođenju politika jer djeluju sasvim drugačije od političkih institucija.

Agencije u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike su osnovane radi izvršavanja vrlo specifičnih tehničkih, znanstvenih i administrativnih zadaća u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike Europske unije.

Izvršne agencije osniva Europska komisija na ograničeno razdoblje radi upravljanja posebnim zadaćama povezanim s programima EU-a. Uspostavljene su sa svrhom upravljanja određenim projektima i programima EU, kao primjerice Europska agencija za obrazovanje, audiovizualni sektor i kulturu (EACEA), Europska agencija za zdravlje i potrošače i druge.

Agencije i tijela EURATOM-a su osnovani radi potpore pri ostvarivanju ciljeva utvrđenih Ugovorom o Europskoj zajednici za atomsku energiju (EURATOM): koordinacije nacionalnih nuklearnih istraživačkih programa u miroljubive svrhe, pružanja znanja, infrastrukture i financijskih sredstava za nuklearnu energiju te dovoljne i sigurne opskrbe nuklearnom energijom.

Druge organizacije uključuju tijela osnovana kao dio programa EU-a i javno-privatna partnerstva Europske komisije i industrije.

Dosadašnji Osnivački ugovor nije ni na jednom mjestu prepoznao postojanje tih tijela. Novi Ugovor također ne prepoznaje agencije u svojim institucionalnim odredbama, ali se one spominju u poglavlju o Europskom sudu. Tako je Sud stekao izričitu nadležnost kontrolirati pravnu valjanost odluka agencija, tijela i ureda EU povodom izravne tužbe za poništenje te interpretirati ili kontrolirati valjanost takvih odluka putem prethodnog postupka koji pokreću

nacionalni sudovi. Time je prepoznata mogućnost tih tijela da svojim aktima utječu na uređenje pravnih odnosa u EU te je priznata njihova važnost.

## **11. ZAKLJUČAK**

Posebnost Europske unije očituje se i u njoj institucionalnoj strukturi. Tradicionalna trodioba vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku teško je primjenjiva na institucije vlasti u Europskoj uniji jer je među njima teško strogo razgraničiti posebne institucije na osnovi toga kojem tipu vlasti pripadaju ovlasti koje su im dane ugovorima na kojima se temelji čitava Europska unija. To je još jedan od razloga zašto je Europsku uniju potrebno promatrati kao poseban tip zajednice, koja funkcionira na načelima različitih od nacionalnih država ili drugih međunarodnopravnih entiteta. Nadalje, preko institucija Europske unije povezane su različite razine odlučivanja, koji u određenim fazama procesa donošenja odluka izuzetno blisko surađuju.

Možemo zaključiti da se institucionalni okvir Europske unije odlikuje svojom složenosti. Pri tome se postavlja pitanje kako ta složenost utječe na rad same Europske unije? Zbog kompleksnosti postupka, procesi donošenja odluka su dugotrajni i odlikuju se složenosti koja se još više povećala nakon izmjena uvedenih Lisabonskim ugovorom. Jasno je da je teško zamisliti strukturu koja će upravljati golemom zajednicom od 500 milijuna ljudi brzinom jednakom onom u pojedinim nacionalnim državama, ali, uzevši u obzir da veliki broj odluka koje donesu tijela Europske unije u okviru sekundarnog zakonodavstva nema izravan učinak i na državama je članicama da tu odluku implementiraju u svoje nacionalno zakonodavstvo u ostavljenom roku, može se uvidjeti važnost bržeg donošenja upravo te prve odluke.

Također, Lisabonskim ugovorom na europsku su scenu nastupili novi akteri: stalni predsjednik Europskog vijeća kao i Visoki predstavnik za vanjsku i sigurnosnu politiku. Oni su trebali naći svoje mjesto u sustavu europskih institucija, čemu se i cijeli sustav morao, i još uvijek mora, prilagoditi i njima, što traje i iziskuje zastoje u funkcioniranju institucionalne strukture.

Jedino izravno izabrano tijelo u Europskoj uniji je Europski parlament, koji je izmjenama ugovora 2009. godine u sklopu Lisabonskog ugovora dobio značajniji položaj među institucijama Europske unije. Međutim, jedan od problema na kojem je potrebno poraditi u budućnosti je slaba izborna participacija i negativan trend izlaznosti na izbore za Europski parlament što utječe i na slab demokratski legitimitet tog tijela. Rezultati, naravno, variraju od države do države, ali problem koji je zajednički gotovo svima jest taj da se izbori za Europski parlament percipiraju kao drugorazredni nacionalni izbori koji su svojevrsna priprema za one „važnije“, nacionalne izbore za nacionalni parlament. Takva percepcija samih izbora onda vodi i kažnjavanju onih koji su na vlasti za sve što su učinili ili su propustili učiniti, imalo to veze s Unijom ili samim izborima ili ne. Potrebno je kod građana osvijestiti važnost izlaska na izbore, kako i na nacionalne tako i na one za Europski parlament, što bi moglo dovesti do većeg legitimiteta Parlamenta i do njegovog većeg značaja među europskim institucijama.

Na kraju, današnji izgled europskih institucija rezultat je brojnih kompromisa među velikim brojem država članica s velikim brojem građana kako bi se zadovoljili kako zajednički interesi zajednice, tako i pojedinačni interesi određenih država članica. Bilo kakva institucionalna promjena mogla bi izazvati promjene u institucionalnoj ravnoteži, ali i ravnoteži između država članica. Institucionalne promjene kojima je u ovom radu bilo riječ govore u prilog tezi da će pomak, velikim dijelom, ići u korist Vijeća (i većih država članica) kao predstavnika međuvladine metode u Uniji, a na štetu Komisije i nadnacionalne metode. Međutim, određene promjene, kao što je dobivanje prava inicijative u novim područjima i moguće smanjenje broja Povjerenika, mogle bi se pozitivno odraziti na budući položaj Europske komisije. Poučeni dosadašnjim iskustvima, sve daljnje institucionalne promjene odvijat će se polako i oprezno, poštujući načela demokratičnosti i transparentnosti, nastojeći pronaći ravnotežu između interesa zajednice i interesa država članica.

## 12. LITERATURA

1. Čepo, D., „Europski parlament: koga predstavlja, kako radi i treba li ga mijenjati?“, *Political analysis*, Vol.4 No.14, 2013
2. Čapeta, T., "Sudska zaštita u Europskoj uniji nakon Lisabonskog ugovora", u: Čapeta, T., Goldner Lang, I., Rodin, S.(ur.), *Reforma Europske unije-Lisabonski ugovor*, Zagreb, Narodne novine, 2009
3. Čapeta, T., "Europska unija po Lisabonskom ugovoru", *Hrvatska javna uprava*, sv. 10, br. 1, 2010
4. Čapeta, T., Rodin, S., *Osnove prava Europske unije*, Zagreb, Narodne novine, 2011
5. Đerđa, D., "Institucionalni ustroj izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, sv. 28, br. 2
6. Kesner Škreb, M., "Institucije Europske unije", *Financijska teorija i praksa*, sv. 31, br. 1, 2007
7. Mangenot, M., "*Lisabonski ugovor i nove institucije Europske unije*", *Politička misao*, sv. 47, br. 1, 2010;
8. Rudolf, D., "Lisabonski ugovor Europske unije", *Adrias*, sv. 16, 2009
9. [http://www.dadalos-europe.org/bih/grundkurs\\_4/zusammenspiel\\_eu-system.htm](http://www.dadalos-europe.org/bih/grundkurs_4/zusammenspiel_eu-system.htm) dostupno 17.6.2016.
10. <http://europa.eu/> dostupno 16.6.2016.
11. <http://www.consilium.europa.eu/> dostupno 16.6.2016.
12. <http://ec.europa.eu/> dostupno 16.6.2016.
13. <http://www.europarl.europa.eu/portal/hr> dostupno 16.6.2016.
14. [http://www.europarl.europa.eu/pdf/divers/HR\\_EP%20brochure.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/divers/HR_EP%20brochure.pdf) dostupno 16.6.2016.
15. <http://www.eca.europa.eu/> dostupno 16.6.2016.
16. <https://www.ecb.europa.eu/> dostupno 16.6.2016.