

EUROPSKA UNIJA KAO SUPRANACIONALNA MEĐUNARODNA ORGANIZACIJA

Španja, Antonia

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2021

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:512478>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-12**

Repository / Repozitorij:

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



VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ
UPRAVNI STUDIJ

Antonia Španja

EUROPSKA UNIJA KAO SUPRANACIONALNA
MEĐUNARODNA ORGANIZACIJA

Diplomski rad

Šibenik, 2021.

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ
UPRAVNI STUDIJ

EUROPSKA UNIJA KAO SUPRANACIONALNA
MEĐUNARODNA ORGANIZACIJA

Diplomski rad

Kolegij: Europske integracije i institucije Europske unije

Mentor: dr.sc. Ljubo Runjić

Student: Antonia Španja

Matični broj studenta: 1219048041

Šibenik, 2021

IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, Antonia Španja, student/ica Veleučilišta u Šibeniku, JMBAG 1219048041 izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potpisom potvrđujem da je moj završni rad na specijalističkom diplomskom stručnom studiju Upravni studij pod naslovom: Europska unija kao supranacionalna međunarodna zajednica isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

U Šibeniku, 20.9.2021.

Student/ica:

Antonia Španja

Veleučilište u Šibeniku

Diplomski rad

Upravni odjel

Specijalistički diplomski stručni studij Upravni studij

EUROPSKA UNIJA KAO SUPRANACIONALNA MEĐUNARODNA ORGANIZACIJA

ANTONIA ŠPANJA

Josipa b. Jelačića 2a, antoniaspanja@gmail.com

Najprimjereniji način povezivanja europskih država pokazao se model integracije kroz supranacionalne zajednice, a potom i kroz svojevrsnu „uniju“, u kojoj države članice prenose dio svog suvereniteta na supranacionalna tijela Zajednice, ali zadržavaju vlastitu državnost i identitet. Do tad uobičajen put povezivanja država pomoću međunarodnih ugovora pokazao se kao previše nesiguran i neobvezujući oblik suradnje pred izazovima modernog globaliziranog svijeta. U raščlambi pravnog sustava Europske unije, najvažnije su tri njegove komponente koje ga čine samostalnim pravnim subjektom *sui generis*. To su pravna načela na kojima počiva, pravni akti na kojima se temelji te regulatorne ovlasti ili nadležnosti tijela koja stvaraju i provode isti sustav. S obzirom da je pravni sustav Europske unije nadnacionalni pravni sustav, njegova pravna narav i funkcioniranje definiraju se u kontrastu s unutarnjim pravnim sustavom država članica. Zahvaljujući supremaciji prava Unije nad nacionalnim pravima država, omogućena je veća, brža i kvalitetnija zaštita pojedinačnih prava svih u Uniji, te će stoga sigurno doprinijeti većem legitimitetu Unije u očima njenih građana.

(45 stranica / 21 literaturni navod / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u digitalnom repozitoriju Knjižnice Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: Europska unija, Europske integracije, supranacionalna zajednica,

Mentor(ica): dr. sc. Ljubo Runjić

Rad je prihvaćen za obranu dana: 20.9.2021.

BASIC DOCUMENTATION CARD

Polytechnic of Šibenik

Graduation Thesis

Department of administration

Professional Graduate Studies of public administration

THE EUROPEAN UNION AS A SUPRANATIONAL INTERNATIONAL ORGANIZATION

ANTONIA ŠPANJA

Josipa b. Jelačića 2a, antoniaspanja@gmail.com

The most appropriate way to connect European states proved to be the model of integration through supranational communities, and then through their own "union", in which member states transfer part of their sovereignty to supranational bodies of the Community, but retain their statehood and identity. Until then, the usual way of connecting states through international treaties proved to be too uncertain and non-binding a form of cooperation in the face of the challenges of the modern globalized world. In the analysis of the legal system of the European Union, the most important are its three components that make it an independent legal entity sui generis. These are the legal principles on which it is based, the legal acts on which it is based, and the regulatory powers or competencies of the bodies that create and implement the same system. As the legal system of the European Union is a supranational legal system, its legal nature and functioning are defined in contrast to the internal legal system of the Member States. Thanks to the supremacy of the Union's rights over the national rights of states, greater, faster and better protection of individual rights of all in the Union has been enabled, and will therefore certainly contribute to greater legitimacy of the Union in the eyes of its citizens.

(45 pages /21 references / original in Croatian language)

Thesis deposited in Polytechnic of Šibenik Library digital repository

Keywords: European Union, European integration, supranational community

Supervisor: dr. sc. Ljubo Runjić

Paper accepted: 20.9.2021.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. KLASIČAN KONCEPT SUVERENOSTI.....	2
2.1. Nove tendencije međunarodnih odnosa.....	2
3. PRVE SUPRANACIONALNE ZAJEDNICE.....	5
3.1. Europska zajednica za ugljen i čelik.....	5
3.2. Europska ekonomska zajednica i Europska zajednica za atomsku energiju.....	6
4. UGOVOR O EUROPSKOJ UNIJI.....	8
4.1. Tri osnovna stupa.....	8
4.2. Ugovor iz Amsterdama.....	10
4.3. Ugovor iz Nice.....	12
4.4. Europski ustavi.....	13
4.4.1. Lisabonski ugovor.....	15
5. EUROPSKA UNIJA – NOVI IGRAČ NA MEĐUNARODNOM OBZORU.....	17
5.1. Složenosti prirode Europske unije.....	17
6. INSTITUCIJE EU.....	20
6.1. Vijeće Europske unije.....	21
6.1.1. Donošenje odluka.....	21
6.2. Europsko vijeće.....	23
6.3. Europska komisija.....	23
6.3.1. Zadatci komisije.....	24
6.3.1.1. Priprema i predlaganje propisa.....	25
6.3.1.2. Izvršne i nadzorne ovlasti.....	25
6.4. Europski parlament.....	26
6.5. Sud pravde europske unije.....	28
7. PRAVNI SUSTAV EUROPSKE UNIJE.....	30
7.1. Opća načela pravnog sustava Europske unije.....	30
7.2. Obvezujući pravni akti.....	33
7.3. Lisabonski ugovor – pravni akti i tri stupa Europske unije.....	33
8. NADLEŽNOST INSTITUCIJA EUROPSKE UNIJE.....	35
8.1. Isključiva nadležnost.....	35
8.2. Podijeljena (konkurentna) nadležnost EU i država članica.....	35
8.3. Posebna područja pomoćnih ili komplementarnih mjera.....	36

9. UNUTARNJE TRŽIŠTE.....	38
9.1. Ekonomska integracija.....	39
9.2. Usklađivanje poreza.....	39
9.3. Zajednička poljoprivredna politika.....	41
9.3.1. Problemi.....	41
9.3.2. Ciljevi i načela ZPP-a.....	42
9.3.3. Donošenje odluka u okviru Zajedničke poljoprivredne politike.....	43
10. Zaključak.....	44
Literatura.....	45

1. Uvod

Nakon Drugoga svjetskog rata postala su očita sva ograničenja i rizici suverene države, koja je do tada bila primarni oblik političke organizacije europskih naroda. To je zahtijevalo preuređenje međudržavnih veza u Europi, kao i promjenu europskog geostrateškog stava; stvara se Europska zajednica, a stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora i Europska unija, koja postaje pravno tijelo i *stricto sensu*. Utjecaj razvoja nadnacionalnog entiteta na degradaciju klasične ideje suvereniteta vjerojatno je ono najintragantnije; članstvo u jednoj takvoj uniji neizbježno dovodi do odricanja dijela vlastitog suvereniteta, na što narodi nisu uvijek spremni.

Europska Unija u teoriji međunarodnih odnosa predstavlja jedinstven fenomen, dosad neviđen, koji se, kao takav, nalazi u fokusu brojnih teoretičara. Ova nejasnoća proizlazi i iz samog Maastrichtskog ugovora koji Europsku Uniju označava kao „novu etapu u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda Europe, u kojoj se odluke donose na nivou što je moguće bližem građanima“. Sama stvarnost procesa europskih integracija nije nimalo jednostavna. Njena kompleksnost se ogleda u složenosti institucionalne piramide, međuodnosu njenih institucija, no i u različitim programima integracija u sklopu interesnih kompleksa na kojima se temelji samo postojanje ove velesile.¹

Osnivačkim ugovorima, ili u skladu s njima, u Europskoj uniji su osnovana različita tijela. Međutim, samo njih pet se smatraju institucijama Unije. To su Europska komisija, Vijeće Europske unije, Europski parlament, Europski sud i Europski revizijski sud. Za razliku od drugih tijela Unije, gore navedene imaju ovlast donositi odluke koje su pravno obvezujuće u svim područjima djelovanja Unije, a njihove članove biraju ili imenuju države članice ili Vijeće EU. Činjenica da neki istraživači procjenjuju da EU postavlja više od 80% pravila koja kontroliraju gospodarska pitanja na tržištima država članica pokazuje opseg izvršne vlasti EU.

Na jedan važan način, EU se razlikuje od tradicionalnih međunarodnih organizacija: EU se, za razliku od UN-a ili WTO, ne oslanja prvenstveno na međuvladinu suradnju između potpuno suverenih država, već sadrži supranacionalna obilježja: zajedničke institucije preuzimaju dio suvereniteta svojih država članica. Nadmoć prava Europske unije najvažnije je od nadnacionalnih obilježja EU -a: zakoni koje objavljuju europske institucije nisu samo obvezujući, već imaju i prednost nad domaćim zakonodavnim aktima država članica.

¹Mirković M. (2016), Sukob nacionalnog i supranacionalnog, *Anali Pravnog Fakulteta Univerziteta u Zenici*, Issue 17, str. 79.

2. KLASIČAN KONCEPT SUVERENOSTI

Općenito se može reći da postoji jedinstveno stajalište unutar političko-pravnog nauka, da je otac doktrine suvereniteta Jean Bodin. Bodin smatra da suverenost ima nekoliko bitnih oznaka. Prva oznaka suverenoga vladara jest vlast da donosi zakone za sve općenito i za svakoga pojedinačno. No, to nije dovoljno već valja dodati bez pristanka višega od sebi ravna ili nižega od sebe. Prva je oznaka suverenosti dakle vlast (pouvoir) donošenja zakona, odnosno zapovijedanja svima zajedno i svakome posebno, moć koja se ne može prenijeti na podanike. Druga oznaka suverenosti jest mogućnost objave rata ili pregovori o miru. Treća esencijalna oznaka suverenosti očituje se u postavljanju glavnih dužnosnika. Pravo suverenosti nije dakle, sadržano u izboru dužnosnika, već u njihovoj potvrdi i imenovanju. Četvrta oznaka suverenosti je najviša nadležnost (dernierressort), što je oduvijek bilo jedno od glavnih prava suverenosti. Peta konstitutivna oznaka suverenosti je vlast da se osuđenicima udjeljuje pomilovanje koje stoji iznad svih odluka i djeluje protivno od strogoga pridržavanja zakona bilo da se osuđeniku poklanja život, vraća imutak ili čast ili pak opoziva progonstvo, a nije u vlasti magistrata, ma koliko visok bio njihov položaj da išta od toga odobre ili da nešto izmijene u presudama koje su donijeli.²

Međutim, Drugi svjetski rat, čiji je vihor sa sobom donio dotad nezapamćene strahote, predstavljao je prekretnicu u razvoju međunarodnog prava. Ogromna stradanja i besmislenost ljudskih žrtava su afirmirali ideju da je neophodno svakom čovjeku garantirati određeni korpus ljudskih prava i sloboda. Pokazalo se da je da je pravna zaštita žrtava rata od opasnosti od posljedica ratnih djelovanja umanjena i da pravo više ne odgovara nastaloj stvarnosti.

U tom smislu, dolazi do suštinske promjene koncepcije međunarodnog prava koja je dotad vladala.³

2.1. Nove tendencije međunarodnih odnosa

Dok se normativni sadržaj klasičnog međunarodnog prava temelji na fikciji o jednakom statusu suverenih država, koja se temelji na racionalnom priznavanju subjekata međunarodnog prava, nova paradigma međunarodnog prava ili tzv. idealistička tendencija

² Lozina D. (2006) "Globalizacija i suverenitet nacionalne države", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, str. 23.

³Mirković M. (2016), Sukob nacionalnog i supranacionalnog, Anali Pravnog Fakulteta Univerziteta u Zenici, Issue 17, str.76.

predmnijeva tendenciju prerastanja nacionalne države u novi svjetski poredak, ili svjetsku republiku koja stvara supranacionalni pravni poredak, koji omogućuje prebacivanje pozitiviranja prava građana s nacionalne na internacionalnu razinu.⁴

U tom smislu nastaju brojni dokumenti čiji je primarni cilj zaštita ljudskih prava i sloboda, regionalno i globalno. Za početak, Povelja Ujedinjenih naroda, koja je usvojena 1945., postavila je temelje za univerzalni sustav jamstava ljudskih prava i sloboda, kao i sustav međunarodnih sankcija u slučaju prekršaja. U smislu članka 1. stav 1. Povelje, utvrđuje se da je jedan od osnovnih ciljeva Ujedinjenih naroda održanje međunarodnog mira i sigurnosti i u tu svrhu poduzimanje efikasnih kolektivnih mjera radi sprječavanja i otklanjanja prijetnji miru, suzbijanje akata agresije ili drugih povreda mira kao i postizanje mirnim putem, a u skladu sa načelima pravde i međunarodnog prava, sređivanja ili rješavanja međunarodnih sporova ili konfliktnih situacija koje bi mogle dovesti do povreda mira. Iako odredba člana 2. stav 1. Povelje naglašava da je jedan od osnovnih principa na kojem počiva Organizacija upravo načelo suverene jednakosti svih njenih članica, ipak, prednost u odnosu na individualni interes ima zaštita općeg interesa međunarodnog društva.⁵

Također, drugu polovicu XX stoljeća karakterizira i pojava novih subjekata međunarodnog prava. Mada nacionalna država i dalje ostaje glavnim međunarodnim akterom u procesu globalizacije, njen kapacitet osigurati uvjete vlastitog samopreživljavanja nije više toliko determiniran posjedovanjem vojne sile i moći kao što je to bilo ne tako davno.⁶ Pored multinacionalnih korporacija, pojavljuju se novi, nedržavni akteri sistema međunarodnih odnosa, kao što su nevladine organizacije, mass mediji, mreže organiziranog kriminala, terorističke organizacije i drugi subjekti s velikom ambicijom da funkcioniraju van granica nacije države i time izazovu poremećaj tradicionalnog sistema međunarodnih odnosa. Pokazalo se i to da je tradicionalno određenje sigurnosti, koje se vezivalo poglavito za sposobnost države da odgovori na vanjske prijetnje, isuviše usko; naime, prema Barryju Buzanu, postoji nekoliko razloga koji su pojam sigurnosti ostavili nedorečenim: ideja sigurnosti je previše složena za analizu, zbog čega je većina autora taj pojam obradila površno; vezivanje pojma sigurnosti uz silu u vrijeme hladnog rata; suprostavljanje realističkoj školi međunarodnih odnosa (realisti smatraju da je sila glavni motiv ponašanja u

⁴Posavec Z. (2004), "Dileme međunarodnog prava: između nacionalizma i kozmopolitizma", Politička misao, vol. 51, br. 4, str. 116.

⁵Mirković M. (2016), Sukob nacionalnog i supranacionalnog, Anali Pravnog Fakulteta Univerziteta u Zenici, Issue 17, str.77.

⁶Bašić N./Stoett P. (2006), Savremena Evropa u tranziciji – reformacije pravnog, političkog i sigurnosnog sistema Evropske Unije, Human rights conflict prevention centre – Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću, str. 90.

međunarodnim odnosima); karakter strateških studija koje su se prvenstveno bavile vojnom komponentom; simbolička dvosmislenost pojma sigurnosti. Kao rezultat toga, višedimenzionalnost ovog pitanja postala je očita, što je potaknulo potragu za novom, širom definicijom sigurnosti, sposobnom odgovoriti na poteškoće koje predstavljaju moderna tehnologija i gospodarski napredak.

U takvim uvjetima, dolazi do rađanja prije Europske zajednice, a nakon stupanja na snagu Lisabonskog, Europske unije, tog čeda političke i ekonomske atmosfere međunarodnog okruženja nakon Drugog svjetskog rata.⁷

⁷Mirković M. (2016), Sukob nacionalnog i supranacionalnog, Anali Pravnog Fakulteta Univerziteta u Zenici, Issue 17, str.78.

3. PRVE SUPRANACIONALNE ZAJEDNICE

Jean Monnet, „otac Europe“, je presudno utjecao na prvi institucionalni oblik kojim je europsko integriranje započelo, tj. uspostavio je model supranacionalnih zajednica. Početkom 50-ih godina radio je na ideji o osnivanju triju supranacionalnih institucija za tri različita sektora: ekonomski, politički i vojni, kao temelj za stvaranje Ujedinjenih Država Europe. Prva bi bila Europska zajednica za ugljen i čelik, druga bi bila Europska obrambena zajednica i treća Europska politička zajednica.

Nakon toga je Robert Schuman objavio ideju o prvoj zajednici (tzv. Schumanov plan), a nedugo nakon toga tadašnji francuski premijer Pleven⁸ predložio je druge dvije. Schumanove političke okolnosti bile su povoljne, ali ne i Plevenove.. Schuman je predložio, dobivši francusku podršku, njemačkom predstavniku (kasnijem kancelaru) Adenaueru osnivanje zajedničke međunarodne institucije sa supranacionalnim ovlastima koja bi upravljala proizvodnjom i prodajom ugljena i čelika iz Ruhra. Projektu su se pridružile i zemlje Beneluxa i tako je 1951., sklapanjem ugovora u Parizu, nastala Europska zajednica za ugljen i čelik.⁹

3.1. Europska zajednica za ugljen i čelik

Prva supranacionalna institucija, osnovana između šest država (Francuske, Njemačke, Italije, Belgije, Nizozemske i Luksemburga) je bila Europska zajednica za ugljen i čelik.

Plan i cilj joj je bio omogućiti slobodnu trgovinu ugljena i čelika, zaštititi proizvodnju zajedničkom upravom i propisima, regulirati konkurenciju, te omogućiti kontrolu cijena i proizvodnje u slučajevima ozbiljne krize.

Zajednica je djelovala kroz institucionalnu strukturu koju su činile: 1. Visoka vlast, organizirana na supranacionalnom načelu; 2. Vijeće ministara, organiziranog na načelu međuvladine suradnje; 3. Suda i 4. Predstavnička skupština, koja je imala savjetodavnu i u nekoj mjeri nadzornu funkciju. Zajednica je djelovala samostalno sve do stvaranja Europske unije, odnosno ugovora iz Maastrichta 1991.

⁸ Rene Pleven (1901. – 1998.) bio je vođa frakcije koja se izdvojila iz stranke degolista i dva puta francuski premijer.

⁹Hodak Mintas Lj. (2010), Europska unija, Zagreb, .str. 16.

Druge dvije zajednice – Europska obrambena zajednica i Europska politička zajednica nisu nikad zaživjele. Propast ideje o osnivanju tih zajednica kao dviju supranacionalnih institucija za dva različita sektora državnih poslova, ali i ne baš osobito zadovoljavajući ekonomski rezultati djelovanja Europske zajednice za ugljen i čelik, ozbiljno su diskreditirali tzv. sektorski pristup europskom integriranju.

Ipak, ministri vanjskih poslova šest zemalja dogovorili su se 1955. godine na sastanku u talijanskoj Messini, da razrade plan mjera, temeljnih na Monnetovoj ideji da se političko jedinstvo najsigurnije može postići širim i dubljim gospodarskim povezivanjem država članica Europska zajednica za ugljen i čelik.. Posao je bio povjeren posebnom odboru kojim je rukovodio belgijski ministar vanjskih poslova Paul-Henry Spaak.

Spaakov odbor je do kraja 1956. izašao sa prijedlogom da države članice EZUČ sklope dva nova ugovora: Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici i Ugovor o Europskoj zajednici za atomsku energiju (EUROATOM).¹⁰

3.2. Europska ekonomska zajednica i Europska zajednica za atomsku energiju – Rimski ugovori

Ugovorom o Europskoj ekonomskoj zajednici bilo je predviđeno uspostavljanje carinske unije, a kasnije i zajedničkog tržišta među državama članicama Ugovora, kao dva ključna koraka na putu ekonomske integracije za europske zemlje. Ovaj Ugovor potpisalo je svih šest država članica EZUČA-a na sastanku u Rimu 25. ožujka 1957., a stupio je na snagu 1. siječnja 1958., nakon što su ga ratificirale sve države članice. Također, već 1. siječnja 1958. države članice su (u skladu s odredbama prvog rimskog ugovora) oformile i novu supranacionalnu zajednicu, poznatu kao Europska ekonomska zajednica (EEZ), a radi postizanja ciljeva navedenih u prvom Ugovoru.

Prema čl.2 Ugovora, zadatak EEZ-a je bio,„...da osnivanjem zajedničkog tržišta i postupnim usklađivanjem ekonomskih politika država članica unutar čitave Zajednice unaprijedi ravnomjeran razvoj gospodarskih djelatnosti, stalan i uravnotežen prirodni razvoj, veću stabilnost, brži porast životnog standarda i bliskije odnose među državama Zajednice.“

Kako bi mogla izvršavati ovako kompleksne zadatke, Zajednica je osnovala vlastita izvršna tijela, slična onima EZUČA-a. Tijela EEZ su bila: Vijeće ministara, Komisija, Skupština zastupnika i Sud pravde.

¹⁰ Ibid, str. 19.

Europski sud pravde (ESP) osnovan je u okviru Europske zajednice za ugljen i čelik, a bio je zadužen za rješavanje pitanja koja proizlaze iz osnivačkih ugovora. Ovaj je sud svojim presudama dao značajan doprinos razvoju prava Zajednice, kao i jačanju supranacionalnog karaktera EEZ -a.

Europska zajednica za atomsku energiju – EUROATOM, osnovana drugim Rimskim sporazumom iz 1957., imala je slični organizacijski okvir kao i EEZ, zadatak joj je bio jačanje suradnje i razvoj atomske energije za miroljubive i komercijalne svrhe. U pitanju je vrlo važna zajednica, ali, u okviru povijesti europskih gospodarskih i političkih integracija, nju navodim samo kao još jednu supranacionalnu instituciju osnovanu paralelno s EEZ-om.

4. UGOVOR O EUROPSKOJ UNIJI

Europska zajednica je kroz 70-te i 80-te godine udvostručila broj članica. Velika Britanija, Danska i Irska su ušle u članstvo 1973., Grčka 1981., te Španjolska i Portugal 1986. godine. To je bio najpouzdaniji znak da je europski integracijski proces na dobrom putu.

Ideja kod većina zemalja EZ-a da se krene prema razvoju jače (europske) političke unije sazrijela je kao rezultat mješavine političkih događaja u Europi i zamaha i integracijskog zamaha unutar EZ. U prosincu 1990. Europsko vijeće odlučilo je održati dvije paralelne međuvladine konferencije, jednu o stvaranju monetarne unije, a drugu o stvaranju europske političke unije. Države članice pregovarale su o sadržaju sporazuma do 9. i 10. prosinca, odnosno do summita u Maastrichtu, kada je Ugovor o osnivanju Europske unije napokon usvojen.

Ugovor o Europskoj uniji potpisan je 7. veljače 1992., ali je stupio na snagu tek 1. studenog 1993. Europska unija (EU) tek je nakon toga formalno osnovana. Unatoč činjenici da izraz "unija" ne odražava baš određeni stupanj postignutog jedinstva, ipak je to označilo nekakav početak produbljivanja europskih političkih i gospodarskih procesa.

4.1. Tri osnovna stupa

Razlike u mišljenjima o tome kako uspostaviti buduću političku suradnju postojale su između država članica do kraja pregovora, a rezultiralo je kompromisnim rješenjima koja su utjecala na stvaranje jedinstvene institucionalne arhitekture novonastale Europske unije. Tzv. tri osnovna stupa poslužila su kao temelj unije.

Prvi stup institucionalne strukture EU-a tvorile su već ranije osnovane zajednice. Europska zajednica za ugljen i čelik (koja je postojala do 2002.) Europska zajednica i EUROATOM. Samo u poslovima kojima su se bavile te zajednice zadržana je nadnacionalna suradnja država članica. Suradnja u pitanjima o kojima su se članovi složili da budu uključena u druga dva stupa bila je ograničena na međudržavnu razinu. Drugi stup sastojao se od suradnje članica na području Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (Common Foreign and Security Policy – CFSP), a treći stup sadržavao je suradnju država članica na području pravosuđa i unutarnjih poslova (Justice and Home Affairs -JHA).¹¹

¹¹ Ibid, str. 36.

Europska zajednica (prvi stup)

Cilj Zajednice bio je osigurati učinkovito funkcioniranje zajedničkog tržišta, kao i skladan, uravnotežen i dugoročan razvoj gospodarske aktivnosti, visoku razinu zaposlenosti i socijalne sigurnosti te ravnopravnost spolova. Zajednica je ove ciljeve promicala u okviru ovlasti koje su joj dodijeljene uspostavom zajedničkog tržišta i povezanih mjera iz članka 3. Ugovora o EZ-u, kao i uspostavom zajedničke ekonomske politike i zajedničke valute u skladu s člankom 4. U svom djelovanju Zajednica je morala poštovati načelo proporcionalnosti, a u područjima koja nisu bila u njezinoj isključivoj nadležnosti i načelo supsidijarnosti (članak 5. Ugovora o EZ-u).¹²

Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) (drugi stup)

Na razini međuvladine suradnje, jedna od odgovornosti Unije bila je razvoj i provedba vanjske i sigurnosne politike. Države članice moraju aktivno i bezrezervno podržavati ovu politiku u duhu lojalnosti i međusobne solidarnosti. Njezini su ciljevi bili zaštita zajedničkih vrijednosti, temeljnih interesa, neovisnosti i integriteta Unije u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda, jačanje sigurnosti Unije u svakom pogledu, promicanje međunarodne suradnje te razvoj i jačanje demokracije i vladavine zakon.

Suradnja u području pravosuđa i unutarnjih poslova (treći stup)

Zadaća Unije bila je ostvarenje zajedničkog djelovanja u ovim područjima, na temelju međuvladinog modela suradnje, kako bi se ostvario cilj da se građanima pruži visok stupanj sigurnosti u području slobode, sigurnosti i pravde. Ova suradnja obuhvaćala je sljedeća područja:

- pravila za prijelaz vanjskih granica Zajednice i jačanje kontrole,
- borbu protiv terorizma, teških kaznenih djela, trgovine drogom i međunarodnih prijevara,
- pravosudnu suradnju u kaznenim i građanskim stvarima,
- stvaranje Europskog policijskog ureda (Europol) opremljenog sustavom za razmjenu informacija među policijama država članica,

¹² Informativni članci o europskoj uniji – Europski parlament, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/3/ugovori-iz-maastrichta-i-amsterdama>, preuzeto 14. lipnja 2021.

- borbu protiv nezakonitog useljavanja,
- zajedničku politiku azila.¹³

Stupasta struktura EU-a svjedoči o nejedinstvenom ili policentričnom ustroju EU-a nasuprot ranijem, klasičnom modelu jedinstvene zajednice u kojoj se o svim pitanjima odlučivalo na jednak način i u odnosu na sve članice. Ova policentričnost dolazi do izražaja ne samo u situacijama nadnacionalne, i međuvladine suradnje u pojedinim stupovima, nego i u situacijama kad se pojedinim državama članicama dopušta da odbiju primijeniti određene usvojene politike EU-a (npr. V. Britanija i Danska). To je tzv. klauzula o izuzeću (opt-out clause)¹⁴

Uz sva značajna postignuća u Maastrichtu, policentrični pristup nije zadovoljio pobornike stvaranja „još bliže Unije“ (ever closer union), a istodobno je pojačao oprez euroskeptika (V. Britanija) da se s ujedinjenjem ne bi previše žurilo. U novom institucionalnom ustroju bilo je otežano donošenje odluka (napose u II. i III. stupu) pa se ubrzo počelo govoriti o potrebi nove institucionalne reforme unutar EU-a.

Reforma je pripremljena na temelju izvješća posebno sastavljene „grupe za razmišljanje“ koju je predvodio Carlos Westendorp (Španjolska)¹⁵

Analizirajući utjecaj svih procesa na probleme u Uniji, u izvješću su identificirana tri osnovna područja na kojima je trebalo provesti reforme:

1. Približiti EU građanima (ljudska prava, sigurnost, zapošljavanje, zaštita okoliša);
2. Poboljšati učinkovitost institucija EU-a (otkloniti prigovor demokratskog deficita; pripremiti EU za proširenje);
3. Osigurati veću učinkovitost EU-a u vanjskoj politici.¹⁶

4.2. Ugovor iz Amsterdama

Slijedeće proširenje Europske unije dogodilo se 1995. ulaskom u članstvo bivših neutralnih država Austrije, Švedske i Finske. S obzirom da je riječ o razvijenim zemljama, u ekonomskom i demokratskom smislu, pregovori o članstvu išli su brzo i relativno lagano.

¹³ Ibid.

¹⁴ Hodak Mintas Lj. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 36.

¹⁵ Ibid, str. 37.

¹⁶ Ibid.

Europska komisija pokrenula je pristupne pregovore s 12 novih država, deset iz srednje i istočne Europe (SIE) te Malte i Cipra, samo dvije godine kasnije, 1997. godine. Pregovori su trajali sve do 2003. ovo. Ovo, do sada najveće proširenje EU -a, na zemlje koje su izašle iz komunizma tek nedavno i brzo prolaze kroz teške tranzicijske reforme, zahtijevalo je ne samo da države kandidati obave dugotrajne i kompleksne prilagodbe, nego i da je Unija institucionalno transformirana kako bi mogla neometano funkcionirati nakon proširenja na dvadeset sedam članova.

Imajući to na umu održana je u Dublinu 1996. međudržavna konferencija na kojoj je bilo prihvaćeno izvješće Carla Westendorpa te je odlučeno da se zbog proširenja, ali i ostalih slabosti Ugovora o EU, taj Ugovor revidira. Promijenjeni je Ugovor 2. listopada 1997. potpisan u Amsterdamu, ali je stupio na snagu tek 1. svibnja 1999.

Najvažnije novine koje je donio Ugovor iz Amsterdama su:

- Uspostavljen je mehanizam „bliže suradnje“, tj. mogućnost pojedinih članica EU-a da na gotovo svim područjima (osim onih iz II. i III. stupu) uspostave tjesniju suradnju negoli postoji između ostalih članica EU-a;
- Uveden je u EU pojam „područje slobode, sigurnosti i pravde“
- Ojačana je uloga EU-a u vanjskoj politici tako što je uspostavljena funkcija „Visokog predstavnika za vanjsku politiku“; predviđeno je planiranje i izrada zajedničke vanjskopolitičke strategije; uvedena je mogućnost „konstruktivne suzdržanosti“ u donošenju vanjskopolitičkih odluka.
- Sporazum iz Schengena o ukidanju graničnih kontrola unutar EU-a uključen je u Ugovor što znači da se počeo primjenjivati na sve članice EU-a osim V. Britanije i Irske koje su se izuzele od primjene.
- Donošenje odluka u pitanjima imigracije i azila preneseno je iz III. stupa (međudržavna suradnja) u I. stup (supranacionalne ovlasti tijela EU-a), a zbog smanjene nadležnosti III. stup je preimenovan u „Policijska i sudska suradnja u kaznenim predmetima“;
- Proširio je na nova područja donošenje odluka kvalificiranom većinom;
- Uključio u I. stup odlučivanje o politici zapošljavanja te je proširio nadležnosti Europske komisije u područjima zaštite potrošača i zaštite prirode¹⁷

¹⁷ Hodak Mintas Lj. (2010), Europska unija, Zagreb, .str. 39-40.

Osim svih postignuća, Amsterdamski ugovor pamtit će se po dvije značajne posljedice na buduće funkcioniranje EU -a: 1. povećao je nejedinstvo (fleksibilnost) unutar EU -a; i 2. nije proveo institucionalnu prilagodbu EU za proširenje na zemlje Srednje i Istočne Europe.

Još su se u Maastrichtu pojedini članovi mogli izuzeti od primjene nekih odredbi Ugovora. To je potaknulo široku raspravu o tome jesu li članice slobodne izabrati svoju razinu integracije u EU, pri čemu se neke odriču određenih zajedničkih politika, a druge uspostavljaju još tješnju suradnju u nekim područjima nego što je to predviđeno osnivačkim ugovorima. Skepticizam Ujedinjenog Kraljevstva prema EMU -u, kao i vjerojatnost dodatnog proširenja na ekonomski slabe i manje zemlje Srednje i Istočne Europe utjecali su na uvođenje veće fleksibilnosti u odnosima između 15-orice.

4.3. Ugovor iz Nice

Međutim, kako su pregovori s državama kandidatkinjama odmicali, bilo je odlučeno riješiti problem institucionalne prilagodbe EU proširenju na nove članice, na sljedećoj međuvladinoj konferenciji, novom revizijom Ugovora iz Maastrichta. Konferencija je održana 14. veljače 2000., a pokrivala je širok raspon tema (o budućnost), zaključujući, između ostalog, da se Europsko vijeće dogovori o bitnim strukturnim promjenama na summitu u Nici od 7. do 11. prosinca 2000. Članice su Ugovor potpisale 26. veljače 2001., no on je stupio na snagu tek nakon drugog referenduma u Irskoj, 2002.

Mnogi su oštro kritizirali rješenja koja je predvidio ovaj Ugovor kao sub-optimalna, ali on je ipak osigurao nužne institucionalne promjene da bi se moglo provesti proširenje EU-a.

Još jedna značajna inovacija koju je donio Ugovor iz Nice bila je razvoj postupka za suspenziju glasačkog prava u svim tijelima Unije za bilo koju državu članicu koja je počinila ozbiljnije kršenje temeljnih načela EU -a ("žuti karton")

Međutim, Ugovor iz Nice ostat će poznat i po tome što je pojednostavio primjenu i revidirao mehanizam „bliže suradnje“ (closer cooperation), preimenovavši ga u „sveobuhvatniju suradnju“ (enhanced cooperation).

Uz ove, Ugovor iz Nice sadržava još neke važne novine, kao:

- Ponovno su značajno proširene ovlasti suodlučivanjem kvalificiranom većinom;

- Proglašen je novosastavljeni dokument pod nazivom „Povelja EU-a o temeljnim ljudskim pravima“;
- Govorima čelnika država i vlada na Konferenciji otvorena je diskusija o daljnjoj budućnosti EU-a. Naglasak je bio kako na procesu ostvarenja ideja o europskoj federaciji, tako i na pripremi europskog ustava¹⁸

U mjeri u kojoj proces stvaranja „sve bliže Unije“ istodobno podrazumijeva i produbljivanje suradnje između članica i širenje Unije na nove članice, moglo bi se reći da je rezultat konferencije u Nici bio istodobno i jačanje i slabljenje ideje o „sve bližoj Uniji“.¹⁹ S jedne strane, EU je nastavila širiti svoju fleksibilnost u smislu integracije pojedinačnih članica, dok je s druge strane institucionalna prilagodba za doček novih članica otvorila vrata novom, velikom europskom proširenju.

4.4. Europski ustavi

Na međudržavnoj konferenciji u Nici na kojoj je rasprava započeta o budućnosti Europe i EU-a, pretočena je u tekst posebne „Deklaracije o budućnosti Unije“. Ona je bila u značajnijoj mjeri pokazatelj nezadovoljstva političke javnosti u državama članicama EU-a rezultatima nakon pokušaja reforme institucija EU-a kako su dogovorene Ugovorom iz Nice. U tom, pravno neobvezujućem, dokumentu poziva se na široku i dublju raspravu o nekoliko osnovnih tema:

- kako uspostaviti precizniju razdiobu nadležnosti između EU i država članica;
- kako pojednostaviti odredbe osnivačkih ugovora Unije da budu razumljiviji građanima EU-a;
- redefinirati ulogu nacionalnih parlamenata u funkcioniranju EU-a;
- kako poboljšati demokratski legitimitet i transparentnost tijela EU-a;
- utvrditi kakva će biti daljnja sudbina proglašene Povelje o ljudskim pravima.²⁰

Ubrzo je osnovano posebno tijelo koje se bavilo tim pitanjima, nazvano je „Konvencija“, a predsjednikom je imenovan Giscard d'Estaing. Zadatak Konvencije je bio nerazumljivo i vrlo široko formuliran: „da razmotri ključna pitanja za budući razvoj Unije i nastoji identificirati

¹⁸ Ibid, str. 42.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Hodak Mintas Lj. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 43.

različite moguće odgovore“.²¹ Kako u mandatu Konvencije nije bilo jasno propisano u kakvom obliku treba izložiti rješenja, odnosno prijedloge odgovora na postavljena pitanja, prihvaćena je francuska inicijativa Giscard d'Estainga da se radi na izradi prvog ustava EU-a.

Konvencija je započela s radom u veljači 2002. i nakon 18 mjeseci tijelima EU-a je u prosincu 2003. predstavila nacrt takozvanog Ustavnog ugovora EU-a u kojem je dala svoja rješenja za većinu problema, odn. postavljenih pitanja.

Nacrt Ugovora o Ustava EU -a nije predložio nikakve radikalne promjene u djelovanju Unije, već je napravio manje strukturne promjene uz zadržavanje institucionalne ravnoteže Unije između supranacionalnih i međuvladinih institucija. Konkretno, Ugovor je zahtijevao posebnu institucionalnu reformu EU -a, uključujući smanjenje veličine i sastava pojedinih organizacija EU -a, stvaranje novih subjekata (poput Europskog vijeća s predsjednikom EU -a) i reformu glasovanja i mehanizam odlučivanja.

Najveći uspjeh Ugovora o Ustavu EU-a bio je taj što je spojio sve postojeće osnivačke ugovore u jedan ugovor (Ustavni ugovor) i integrirao trostupastu pravnu strukturu Unije u jedinstveni pravni sustav. Nadalje, Ustavni ugovor osmišljen je i kako bi EU po prvi put pružio neovisnu pravnu osobnost koju su do tad imale samo Zajednice. Uloga Europskog parlamenta u donošenju propisa i proračuna značajno se jača uvođenjem suodlučivanja kao redovitog postupka za donošenje svih propisa za koje nije propisan neki drugi način odlučivanja, također pojašnjava se podjela nadležnosti između tijela Unije i država članica Unije. Povelja o temeljnim (ljudskim) pravima također je ugrađena u sadržaj Ustava, kao i mnoge druge izmjene.

Na summitu u Rimu, u studenom 2004. godine 25 članica EU-a je potpisalo prvi Ustav Europske unije, građani u Francuskoj i Nizozemskoj, međutim, odbili su prihvatiti prvi europski ustav na referendumima 2005. godine, što je rezultiralo konačnom "smrtnom presudom" jer je za njegovo stupanje na snagu bila potrebna ratifikacija svih 25 država članica Unije.

²¹ Usp.: Laekenska deklaracija
http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc-151201_en.htm .

4.4.1. Lisabonski ugovor

Merkel, njemačka kancelarka, bila je ključna u "očuvanju" rješenja dogovorenih u tekstu propalog Ugovora o Ustavu EU. Na Europskom vijeću 2007. uspjela je postići „tihu“ sporazum među državama članicama o "kompromisnim načelima" na temelju kojega će Međuvladina konferencija razviti novi ugovor, Reformski, to su:

1. napustiti ustavni koncept kojim prestaju vrijediti osnivački ugovori, koje zamjenjuje tekst Ustavnog ugovora, te zadržati postojeće osnivačke ugovore i vratiti se klasičnoj metodi njihovih izmjena;
2. očuvati prvi dio Ustavnog ugovora uz nužne promjene predodžbe da se ne radi o Ustavu EU-a;
3. koristiti različitu terminologiju od one u Ustavnom ugovoru, ali bez da se mijenja njen pravni sadržaj;
4. izbaciti Povelju o temeljnim pravima EU-a iz teksta Ugovora, a u Ugovoru se samo na nju pozvati kako bi joj se osigurala pravna snaga;
5. brisati članak koji govori o simbolima Unije (zastava, himna) i članak koji naglašava prvenstvo europskog nad nacionalnim pravima država članica;
6. nastojati na otvarati raspravu o institucionalnim odredbama sadržanim u Ustavnom ugovoru.²²

Iz prethodnog je jasno da su to bile samo "kozmetičke" i manje izmjene teksta Ustavnog ugovora, kako su primijetili i Giscard d'Estaing i brojni stručnjaci koji su pregledali dva teksta. Reformski ugovor se, dakle, sastoji od izmjena dvaju osnivačkih ugovora: Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i Ugovora o europskoj zajednici koji je sada dobio novi naziv: Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Reformski ugovor potpisan je na summitu u Lisabonu 13. prosinca 2007., nakon dodatnog dogovora država članica. Reformski ugovor često se naziva Lisabonskim ugovorom, jer je jedna od normi briselske diplomacije ta da se osnivački ugovori obično nazivaju prema zemljama u kojima su potpisani..

Lisabonski (reformski) ugovor je stupio na snagu 2009. godine.

Iako su građani dviju država članica jasno odbili Ustavni ugovor, europska politička elita je, uz „kozmetičke“ promjene, progurala većinu rješenja sadržana iz Ustavnog ugovora kroz nacionalne parlamente prikazujući Lisabonski ugovor kao novo, prihvatljivo rješenje kojim se

²² Ibid, str.45 – 46.

mijenjaju dosadašnji osnivački ugovori EU-a. Osim toga, stručnjaci ukazuju i na to da nova institucionalna rješenja sadržana u Lisabonskom ugovoru narušavaju jedno od temeljnih načela na kojima se zasnivala Unija, a to je načelo jednakosti i ravnopravnosti država članica jer odredbe o ustroju, međusobnom odnosu institucija Unije, broju glasova država članica i načinu glasovanja oslabljuju položaj malih država članica.²³

²³ Ibid, str. 47.

4. EUROPSKA UNIJA – NOVI IGRAČ NA MEĐUNARODNOM OBZORU

Funkcija i važnost Europske unije u međunarodnim odnosima već je desetljećima predmet žestoke rasprave. Jedno od najjasnijih objašnjenja došlo je od francuskog znanstvenika Francois Duchenea, koji je opisao EU kao "civilnu silu", kojoj je ideja širenje demokratskog standarda u svijet, i to putem ekonomske, a ne vojne moći.²⁴ Svojevremeno ju je Jacques Delors opisao kao neidentificirani politički objekt, a osamdesete su donijele mišljenje da je EZ „vuk u janjećoj koži“ i „supersila u nastajanju“.²⁵

Diskusija oko funkcije i važnosti EU -a u međunarodnim odnosima ponovno je izbila u drugoj polovici 1990 -ih, kada je EU počela ostvarivati vojne ambicije, prvo oprezno unutar NATO -a, a kasnije i neovisno, jer postalo je očito da EU više ne može biti samo "civilna sila". Za razliku od drugih velikih sila u povijesti, EU, unatoč svom širenju i jačanju, uspjela je ne samo izbjeći strah drugih zemalja, i time ih okrenuti protiv sebe, već privući značajan broj država u okruženju i preokrenuti mehanizam ravnoteže moći, zbog toga se naziva još i "magnetskom silom".

Različita mišljenja o tome što EU jest, kao i različite hipoteze o prirodi Europske unije, njezinim institucijama i programima integracije, rezultat su često suprotstavljenih stajališta i kompliciranog pitanja o samoj biti procesa europskih integracija. Od značaja je upoznati se s nekim od najeminentnijih teorijskih metoda za analizu ove teme kako bi se pokušalo barem donekle dokučiti složena priroda integracijskih procesa i njihov utjecaj na eroziju klasičnog koncepta državnog suvereniteta.

5.1. Složenosti prirode Europske unije

Najveći broj teorijskih radova o suštini i karakteru Europske unije obraćaju pažnju na dva teorijska pristupa koja proizlaze iz teorije međunarodnih odnosa: jedan je neofunkcionalizam, dok je drugi međuvladin pristup, ili intergovernmentalizam. Sve se češće spominje i treći

²⁴Tu je izjavu prvi put dao za The New York Times, 25. siječnja 1991. godine, a drugi put tijekom Kosovske krize za Washington Post 25. ožujka 1999. godine.

²⁵Šegvić S. (2010), "Oružane snage EU u sigurnosnim okolnostima postmoderne ere", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, br. 3, str. 622.

pristup, koji je najneodređeniji jer Uniju promatra kao tvorevinu sui generis dajući naglasak na izuzetnim odlikama nekih od njenih organizacijskih elemenata.²⁶

Funkcionalizam i njegova nova verzija, neofunkcionalizam su teorijski pravci u teoriji integracije u međunarodnim odnosima, a igrali su značajnu ulogu u formiranju Zajednica, jer su bili prihvaćeni od njenih začetnika. Teorija funkcionalizma glasi da suverene vlade mogu dijeliti neka područja koja inače kontroliraju, a u interesu gospodarskog napretka budući da je kooperativno djelovanje u obliku funkcionalne povezanosti daleko učinkovitije i lakše za postići. U tim slučajevima, ovlaštenja se prenose na nadnacionalno središnje tijelo koje djeluje na razini višoj od nacionalne države i posjeduje ovlaštenja neovisna o državama članicama. U tim područjima, koja su identificirana kao područja integracije, jedan nivo integracije nastavlja se novim, što predstavlja proces koji se naziva prelijevanjem (spill-over), i koji se objašnjava kretanjem od carinske unije, ustanovljavanja zajedničkog ili unutrašnjeg tržišta, formiranjem monetarne unije što vodi ka krajnjem cilju – formiranju političke i ekonomske unije država.²⁷

Američko – njemački politolog Ernest Haas osnivač je sljedeće teorije, neofunkcionalističke. Neofunkcionalistička teorija vidi europsku integraciju kao niz postupaka usmjerenih na postizanje specifičnih ciljeva, što rezultira novim okruženjem u kojem se postavljeni ciljevi mogu ispuniti samo daljnjim radnjama. Međutim, okolnosti sredinom 1960-ih natjerale su Haasa da napusti svoju teoriju kao održivu opciju. Konkretno, u tom je razdoblju Europska zajednica doživjela svoju prvu ozbiljnu krizu koja je proizašla iz razlika među državama članicama u pogledu načina financiranja zajedničke poljoprivredne politike. Budući da je Francuska u to vrijeme povukla svog ministra iz Vijeća ministara, situacija je u povijesti europskih integracija postala poznata kao "kriza prazne stolice"

Osamdesetih godina, u procesu stvaranja zajedničkog tržišta, dolazi do revizije neofunkcionalizma, s ciljem objašnjavanja dinamike integracijskog procesa. U tom smislu se može govoriti o neo-neofunkcionalizmu.

Opravdano se postavlja pitanje: zašto dolazi do ponovnog oživljavanja teorije koju je i njen tvorac odbacio – i to dvaput?! Činjenica je da je neofunkcionalistička teorija imala i svoje

²⁶Miščević T. (2007), "Novi teorijski pravci u izučavanju međunarodnih organizacija", Godišnjak 2007, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, No.1, str. 354.

²⁷Ibid.

dobre strane. Primjerice, stvaranje Eura kao jedinstvene zajedničke valute te efekt prelijevanja u područje vanjske politike.²⁸

Neoinstitucionalizam, novi trend u teoriji međunarodne politike koji je svrgnuo do tad dominantnu neorealističku teoriju, razvio se krajem 1980-ih. U kontekstu međudržavne suradnje, neoinstitucionalisti ističu važnost institucije. Neoinstitucionalistička koncepcija svodi se na činjenicu da se nadnacionalne institucije EU-a razvijaju ne samo kao alat za suradnju, već i kao alat za oblikovanje i ostvarivanje interesa vlada država članica EU-a, što u svakom slučaju proizlazi iz specifične međuovisnosti između institucije EU-a i države članice, političkih stranaka i drugih sudionika, od lokalnih do globalnih. Time EU izrasta u moćnu tržišnu i političku silu. Neoinstitucionalistička teorija klasificirana je kao teorija ekonomske integracije budući da promiče gospodarsku suradnju među državama članicama EU. Inicijativa zajedničke integracije tržišta ključna je u tom pogledu. Pozitivna i negativna integracija dva su vida ove integracije.

Pojam liberalnog intergovernmentalizma jedan je od najnovijih teorijskih pristupa problemu europskih integracija. Intergovernmentalizam je pojam koji se odnosi na institucionalne aranžmane i mehanizme donošenja odluka koji omogućuju vladama suradnju u određenim domenama uz očuvanje njihovih suverenih sposobnosti. Prema tom teoretskom pojmu, nacionalne vlade država članica uvelike koriste proces europskih integracija kako bi postigle svoje nacionalne ciljeve kroz proces suradnje, a ne kroz proces integracije, ograničavajući definiciju EU -a na konfederalni koncept. Ova teorija tvrdi da je EU dovoljno sličana prethodnim međunarodnim upravnim sustavima koji će se proučavati iz perspektive međunarodnih odnosa. Tvrdi da su se šefovi država kroz povijest zalagali za europsku integraciju kako bi zaštitili ekonomske interese svojih zemalja.

Zagovornici ove teorije smatraju da je EU tvorevina prije svega njenih država članica, i, shodno tome, traje sve dok to države dozvole, odnosno dok je to u njihovom interesu. U ovom konceptu se mogu prepoznati naznake realističkog tumačenja međunarodnih odnosa.²⁹

²⁸Mirković M. (2016), Sukob nacionalnog i supranacionalnog, Anali Pravnog Fakulteta Univerziteta u Zenici, Issue 17, str. 80-81.

²⁹Mirković M. (2016), Sukob nacionalnog i supranacionalnog, Anali Pravnog Fakulteta Univerziteta u Zenici Issue 17, str. 83-84.

6. INSTITUCIJE EU

Europske zajednice imale su vrlo složen sustav institucija. U početku je svaka novo osnovana Zajednica imala vlastita izvršna tijela, a zajednički su im bili samo Skupština predstavnika (kasnije preimenovana u Europski parlament) i Sud pravde. Tek je 1965. godine, sklapanjem Ugovora o spajanju tijela Zajednica, formaliziran već ranije postignut dogovor o spajanju izvršnih tijela Zajednica. Ratifikacija ovog Ugovora u državama članicama odgodila je početak njegove primjene do 1967. godine. Odat postoje samo jedna Komisija i jedno Vijeće ministara za sve tri Zajednice. S vremenom su se razvila i druga tijela, tako da danas Lisabonski ugovor kao najvažnija tijela u Europskoj Uniji navodi:

- Europsko vijeće (EV)
- Vijeće EU (VEU)
- Europska komisija (EK)
- Europski parlament (EP)
- Sud pravde EU (SP)
- Revizorski sud (RS)
- Europska središnja banka (ESB)³⁰

Uz navedene institucije poslovima vezanim uz funkcioniranje država članica EU-a bave se i:

- Ekonomski i socijalni odbor
- Odbor regija
- Europska investicijska banka
- Europska banka za obnovu i razvoj

Funkcionalni odnos unutar sustava institucija Zajednica/Unije je takav da se raspodjela nadležnosti između pojedinih tijela samo u osnovi temelji na trodiobi vlasti. Ipak, dioba vlasti u Zajednici uvelike ne odgovara podjeli vlasti u nacionalnim državama – i to prvenstveno stoga što su temelj Zajednica države članice i njihovi interesi, a ti državni interesi se najučinkovitije štite putem vladinih predstavnika u Vijeću EU-a. U početku su se sve odluka na razini Zajednica donosile samo u Vijeću ministara (današnjem Vijeću EU-a), ali zbog nedemokratičnosti takvog načina odlučivanja postupno se tijekom povijesti zakonodavna ovlast počela sve više širiti i na Europski parlament.

³⁰ Hodak Mintas Lj. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 96.

Specifičnost institucionalnog okvira EU-a je i u tome što izvršne ovlasti imaju Europska komisija, ali (donekle) i Vijeće EU-a, dok pravosudnu funkciju obnaša samo Sud EU-a.³¹

6.1. Vijeće Europske unije

Vijeće se sastoji od ministara zemalja članica, kao što se i dalo nagovijestiti iz njegovog ranijeg imena, te se stoga smatra "vezom" ili "šarkom" među državama. Drugim riječima, Vijeće je najučinkovitije mjesto za uspostavljanje međusobne suradnje i dogovora između vlada država članica. Zahvaljujući činjenici što u Vijeću sjede predstavnici vlasti država članica (npr. ministri vanjskih poslova, obrane i sl.), Vijeće donosi, ne samo propise o pitanjima koja se tiču prvog stupa, nego može donositi i odluke o zajedničkim mjerama i akcijama koje će članice poduzeti na polju zajedničke vanjske i sigurnosne politike (II.stup) i na polju policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima (III.stup).³²

"Dvostruki" karakter Vijeća povećava njegov osebujan značaj kao tijela unutar institucionalne strukture EU -a. Budući da predstavnici vlada država članica sudjeluju u Vijeću, oni često donose odluke koje su posljedica njihove predanosti očuvanju vlastitih državnih interesa (međudržavna komponenta) i želje za definiranjem zajedničkog interesa svih država članica (nacionalna komponenta).

6.1.1. Donošenje odluka u Vijeću

Vijeće je nezaobilazan donositelj odluka u EU-u. Vijeće pregovara o novim zakonodavnim aktima EU-a i donosi ih, po potrebi ih mijenja te koordinira politike. U većini slučajeva Vijeće odlučuje zajedno s Europskim parlamentom putem redovnog zakonodavnog postupka poznatog i kao „suodlučivanje”. Postupak suodlučivanja upotrebljava se u područjima politike za koja je nadležan samo EU ili su u zajedničkoj nadležnosti EU-a i država članica.

U tim slučajevima Vijeće donosi zakone na osnovi prijedloga koje je podnijela Europska komisija.³³

Kada se u EU odlučuje u svim pitanjima osim Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, odluke se mogu donijeti kao:

1. obvezujući akti: uredbe (regulations), smjernice (directives) i odluke (decisions)

³¹ Ibid, str. 97-98.

³² Ibid, str. 99.

³³ <https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/decision-making/> preuzeto 05.srpnja 2021.

2. neobvezujući akti: preporuke (recommendations) i mišljenja (opinions)³⁴

Odluke o pitanjima iz područja Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, donose se:

1. zajedničke strategije 2. zajednička stajališta i 3. zajedničke akcije.

Nekada, prije Lisabonskog ugovora, kad je Vijeće EU-a donosilo odluke o pitanjima iz III. stupa, ono je moglo donositi odluke samo kao: 1. zajednička stajališta; 2. okvirne odluke, 3. odluke; i 4. konvencije. Lisabonskim ugovorom su poslovi III. stupa preneseni u I. stup EU, a time su i pojednostavljene forme odluka koje mogu donijeti institucije EU-a.

Prigodom donošenja odluka u Vijeću EU-a postoje posebna pravila. Odluke se mogu donositi : a) jednoglasno (konsenzusom), ili b) većinom glasova, i to: i) običnom većinom ili ii) kvalificiranom većinom.³⁵

Povijesno gledano, Vijeće ministara donosilo je sve odluke jednoglasno na početku. Pokušaji da se u Vijeću općenito uvede glasovanje kvalificiranom većinom naišlo je na veliko protivljenje država članica, pa je stoga Jedinostveni europski akt, koji je usvojen sredinom 1980-ih, bio prvi veliki korak u donošenju odluka kvalificiranom većinom.³⁶ Danas je odlučivanje u Vijeću primjenom jednoglasnosti svedeno na najmanju mjeru.

Međutim, jednoglasnost (konsenzus) članica i dalje je potrebna kada se radi o odlukama koje uključuju zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a, poreznu politiku i institucionalne reforme, kao i druga ključna područja u kojima države članice zadržavaju svoje suvereno pravo na neovisno donošenje odluka.

Kad se odluka mora donijeti jednoglasno, svaka država članica može glasovati protiv nje. Ako država članica želi izraziti svoje nezadovoljstvo odlukom ili njezinim dijelom bez blokiranja njezinog usvajanja, suzdržat će se od glasovanja - to je poznato kao konstruktivno suzdržavanje.

Od 1986. godine, kada jednoglasnost više nije bila potrebna za odluku / propis, te je potrebna bila samo kvalificirana većina, broj slučajeva u prvom stupu se stalno povećavao. Svaka država članica ima ponderirani glas kada Vijeće glasa kvalificiranom većinom. Ponderiranje je određeno veličinom države, ekonomskom moći i stanovništvom, iako čak i male države

³⁴ Hodak Mintas Lj. (2010), *Europska unija*, Zagreb, str. 106.

³⁵ Ibid, str. 106-108.

³⁶ Otpor široj primjeni glasovanja na osnovi kvalificirane većine pokazala je Francuska 60-ih godina (kriza prazne stolice). Širu primjenu glasovanja na osnovi kvalificirane većine uveo je Jedinostveni europski akt u cilju ubrzanja uspostave zajedničkog tržišta.

ponekad imaju "teži" glas nego što bi trebale imati na temelju svoje veličine, broja stanovnika i ekonomske snage.

6.2.Europsko Vijeće

Europsko vijeće je po svom sastavu najreprezentativnije tijelo Europske unije. Čine ga predsjednici država ili vlada svih država članica, Predsjednik Europskog vijeća i predsjednik Europske komisije, a Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku sudjeluje u njegovom radu bez prava glasa.

Europsko vijeće određuje opće političko usmjerenje i prioritete EU-a. Ono nije zakonodavna institucija EU-a i stoga ne pregovara niti donosi zakone EU-a. Međutim, ono utvrđuje program politike EU-a, obično usvajanjem zaključaka na sastancima Europskog vijeća, u kojima se utvrđuju problematična pitanja i mjere koje treba poduzeti³⁷

Europsko se vijeće razvilo iz povremenih sastanaka na vrhu (summit) predsjednika država i vlada država članica E(E)Z –a 60-ih godina kad se nastojalo riješiti pojedina pitanja vezana uz funkcioniranje Zajednica. Nakon summita u Haagu (1969.) i Parizu (1972.), ovakvi sastanci predsjednika država i vlada postali su, od 1975. redovita praksa dva puta godišnje. Kasnijim revizijama Rimskih ugovora priznat je ovaj oblik djelovanja Zajednica više kao korisni neformalni forum za usklađivanje stajališta članica i dogovaranje daljnjih strateških pitanja razvoja integracijskog procesa, negoli kao formalno tijelo Zajednica koje ima jasno određene ovlasti i zadatke³⁸, te nas u kontekstu ovog rada pretjerano ne zanima.

6.3.Europska komisija

Europska se komisija smatra i političkim i izvršno – administrativnim tijelom, zamišljenim da djeluje tako da je odlučivanje u njoj neovisno od volje država članica (supranacionalni karakter). Stoga je mnogi smatraju i svojevrsnim „motorom integracije“ jer se u Komisiji osmišljavaju inicijative (prijedlozi akata) koje predstavljaju zajednički interes sviju država članica Unije.³⁹

³⁷ <https://www.consilium.europa.eu/hr/european-council/> preuzeto 05. srpnja 2021.

³⁸ Hodak Mintas Lj. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 114 – 115.

³⁹ Ibid, str.117

Položaj Komisije tijekom povijesti se mnogo puta mijenjao. Međutim, u praksi su njezine izvršne i političke ovlasti ograničene, a mnogi tvrde da borba država članica da dobiju dodatne povjerenike u Komisiji pokazuje da njeni članovi nisu u potpunosti oslobođeni nacionalnih političkih briga. EZ se često naziva "hibridnim" entitetom zbog svojih višestrukih funkcija.

Europska komisija sastoji od povjerenika koji dolaze iz država članica te oni svi zajedno djeluju kao jedinstveno tijelo. Komisiju čini ukupno 27 povjerenika.

Na sjednicama EK-a, odluke se donose po kolegijalnom načelu, tj. većinom glasova članova Komisije, ali svi stoje iza odluke (bez obzira kako je tko glasao). Svaki povjerenik ima u komisiji po jedan glas. S obzirom da bi svi prijedlozi koji izlaze iz Komisije trebali biti prethodno usvojeni na sjednici Komisije, zbog ogromnog broja prijedloga i akata koji se pripremaju pod okriljem Komisije, uvriježilo se da oni prijedlozi koji nemaju posebni značaj ili su tehničkog karaktera, pošalju u pisanoj formi povjerenicima na usvajanje izvan sjednice Komisije.⁴⁰

6.3.1. Zadatci Komisije

Europska komisija se najbolje može usporediti s vladom neke države članice. Ona ima izvršnu vlast i mora nadzirati poštivanje ogromnog broja propisa i zakona. Ovo zvuči suhoparno, ali je za svakoga građanina ipak važno. Primjerice riječ je o kontroli hrane, dozvoli korištenja kemikalija, lijekovima, ograničavanju količine ispušnih plinova iz automobila i brojnim drugim stvarima. Time su obuhvaćena sva područja svakodnevnog života.⁴¹

Najznačajnije zadaće Europske komisije mogu se svesti na sljedeća područja:

- priprema i predlaganje propisa;
- izvršne i nadzorne ovlasti;
- uloga u zajedničkim vanjskim odnosima i sigurnosnoj politici EU-a.

⁴⁰ Hodak Mintas Lj. (2010), Europska unija, Zagreb str. 120.

⁴¹ <https://www.dw.com/hr/%C5%A1to-radi-europska-komisija/a-49599104> preuzeto 7. srpnja 2021.

6.3.1.1. Priprema i predlaganje propisa

Europska komisija je tijelo EU -a sa gotovo isključivim ovlastima za predlaganje zakona, koje zatim prenosi drugim nadležnim tijelima na razmatranje i/ili usvajanje (Vijeće EU -a i Europski parlament). Drugim riječima, kada Vijeće EU-a ili Europski parlament žele urediti neko područje ili donijeti odluku iz nadležnosti EU -a, mogu zatražiti od Komisije da izradi akt o toj temi i dostavi ga nadležnom tijelu ili tijelima na usvajanje, iako ga Komisija ne mora prihvatiti. Pravo inicijative Komisije temelji se na postavci da će Komisija, kada priprema i izrađuje neki prijedlog, najbolje artikulirati i braniti zajedničke interese EU-a jer ima najviše supranacionalnih karakteristika.⁴²

Međutim, Ugovor iz Nice i Lisabonski ugovor predviđaju i određena odstupanja od isključivog prava Komisije na zakonodavnu inicijativu. To su:

- a) u području pravosudne suradnje u kaznenim djelima i policijske suradnje (III. stup) pravo inicijative ima ili Komisija ili jedna četvrtina država članica;
- b) u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike inicijativu Vijeću EU-a može podnositi Visoki predstavnik Unije za vanjske odnose i sigurnosnu politiku, sam ili uz podršku Komisije ili bilo koja država članica;
- c) jedan milijun građana koji su državljani značajnog broja država članica može tražiti od Komisije da podnese prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je potreban pravni akt Unije, u svrhu implementacije Ugovora.⁴³

6.3.1.2. Izvršne i nadzorne ovlasti;

Europska se komisija općenito smatra glavnim izvršnim tijelom EU-a. Izvršne ovlasti Komisije, s druge strane, ograničene su na dva načina. Za početak, Komisiji nedostaju vlastita tijela za provedbu odluka i propisa koje su donijele države članice; umjesto toga, Komisija se oslanja samo na nacionalna tijela u državama članicama za provedbu nacionalnih i europskih pravila. Zbog toga su izvršna ovlaštenja Komisije usmjerena na donošenje niza pod-propisa koji omogućuju pravilnu provedbu propisa Vijeća EU-a, a ne na provedbu odluka i propisa na terenu.

⁴² Hodak Mintas Lj. (2010), Europska unija, Zagreb str. 122.

⁴³ Ibid, str. 123.

U sklopu ove vrlo važne i razgranate djelatnosti Komisije, ona godišnje zna donijeti i do 5.000 provedbenih smjernica, uredbi ili odluka.⁴⁴

Zbog detaljnosti propisa Komisije koji na taj način zadiru svojim rješenjima u svakodnevni život i poslovanje ljudi u državama članicama, česte su kritike o radu Komisije kao birokratizirane, ali i da provedbenim propisima često prelazi svoje delegirane ovlasti.⁴⁵

Cijela jedna struktura nacionalnog nadzora nad postupcima Komisije tijekom odobravanja provedbenih pravila ima za cilj izbjegavanje ovog drugog prigovora, ali prvenstveno da se čuju nacionalni interesi država članica u procesu donošenja odluka Komisije. Države sudjeluju kroz, u tu svrhu osnovane, odbore u kojima nacionalni predstavnici ispituju, ocjenjuju, izmjenjuju i na drugi način utječu na konačni sadržaj provedbenih pravila Komisije.

EK primjenjuje administrativne mjere na području tržišnog natjecanja u sklopu svojih izvršnih i nadzornih odgovornosti. Može pružiti različite mjere zaštite u vrijeme kriznih situacija.

Komisija također ima značajnu nadzornu nadležnost nad državama članicama jer može tužiti svakog člana koji prekrši odredbu osnivačkih ugovora pred Europskim sudom pravde. Komesar se zbog svoje moći često naziva "čuvarom integracije". Od ostalih važnih ovlasti, jedna od njih je da Komisija može državi dati odobrenje da odstupi od zajedničke politike (opt-out).

6.4.Europski parlament

Europski parlament je tijelo predstavničke demokracije u EU. EP jedina je institucija koju izravno biraju građani⁴⁶. To nije bio slučaj sve do 1979. godine, kada su države članice održale svoje prve izravne izbore za Europski parlament. Stav Europskog parlamenta u početku je bio sporedan u odnosu na Vijeće ministara i Europsku komisiju. Unatoč tome što je na značaju počeo dobivat još 70 -ih, ipak ga se još uvijek često naziva "višejezična parlaonica". Razlog tome najviše je zbog činjenice da još uvijek ima ograničene zakonodavne mogućnosti, kao i tehničke prepreke u svom učinkovitom djelovanju.

⁴⁴ Ibid, str. 124

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Europski parlament - <https://www.europarl.europa.eu/portal/hr> preuzeto 09.srpnja 2021.

Razvio se iz Zajedničke skupštine Europske zajednice za ugljen i čelik, koja je osnovana 1951., a 1962. preimenovana u Parlament. Sedamdesetih godina prošlog stoljeća funkcija EP-a prvi put je uvelike poboljšana, s nekim ovlastima odlučivanja o proračunu Zajednice.

Od sredine 1980-ih do 1990-ih, kada su među državama članicama Zajednice počele rasti pritužbe na nedostatak demokracije u funkcioniranju EZ-a (demokratski deficit), EK je pokušala ublažiti takve pritužbe počevši davati EP-u veću važnost i povećanje ovlasti, osobito u zakonodavnom procesu.

Jedinstvenim europskim aktom uspostavljena je nova metoda za donošenje zakona vezanih za razvoj jedinstvenog tržišta, poznata kao postupak suradnje. To je značilo da je EP imao ovlast predlagati izmjene nacrtu zakona Komisije, koje je Vijeće moglo samo jednoglasno odbiti, ako ih Komisija odobri. Također, EP ima ovlaštenje uložiti veto na prijedlog Komisije.

Osim postupka suradnje, Jedinstvenim europskim aktom uspostavljen je još jedan novi postupak za sudjelovanje EP -a u donošenju ključnih odluka. Bio je to postupak odobrenja, u kojem Parlament samo odobrava ili odbija prijedlog. Ovaj pristup nikada se nije šire koristio, već samo u određenim područjima kao što su Europska središnja banka, osnivanje strukturnih fondova i kohezijskog fonda, proširenje, pristupanje novih članica i drugim značajnim međunarodnim sporazumima.

Ugovorom iz Maastrichta (1992.) uspostavljen je najnoviji mehanizam odlučivanja koji uključuje EP i Vijeće. To je zajednički proces donošenja odluka, odnosno postupak suodlučivanja. Kao što naziv implicira, to je postupak u kojem Vijeće i Parlament zajedno rade na odobravanju propisa i (po prvi put) na ravnopravnoj osnovi.

Nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, suodlučivanje između Vijeća i Parlamenta postalo je norma za utvrđivanje zakona i proračuna EU-a, dok se svi drugi postupci koriste samo u rijetkim slučajevima.

Sudjelovanje u donošenju propisa danas je već postao jedan od temeljnih poslova Europskog parlamenta. Drugi važan posao EP-a je sudjelovanje u donošenju proračuna. Treće, Parlament je zadržao i snažnu nadzornu ulogu.

Lisabonskim ugovorom Parlament je dobio ovlast ne samo odobriti, već i izabrati predsjednika i cijeli sastav nove Komisije na početku njezina mandata.

Unutar EP -a postoji i ombudsman kojem građani EU -a mogu uputiti svoje pritužbe u vezi s aktivnostima tijela EU -a.

Četvrti važniji skup ovlasti koje ima Parlament pokriva ključne aspekte vanjske politike EU-a. Ulogu nacionalnih zakonodavnih tijela u europskom regulatornom procesu učvrstio je Lisabonski ugovor. Kako je utvrđeno Ustavom EU-a i provedeno Lisabonskim ugovorom, ovo proširenje ovlasti nacionalnih parlamenata pokušaj je da se riješi takozvani demokratski deficit u EU-u. Kao nositelji demokratskog legitimiteta u državama članicama, nacionalni parlamenti dobivaju ubuduće veću razinu informiranja o tijeku zakonodavnog procesa u EU - u, kao i priliku da izraze svoje mišljenje o značajnom dijelu zakonodavnih projekata još u fazi njihovog usvajanja.⁴⁷

6.5.Sud pravde Europske unije

Europski sud pravde tijelo je koje je jedini ovlašten tumač osnivačkih ugovora. Osim toga, njegova je zadaća rješavanje sporova između država članica, između EU i država članica, između institucija EU, te između pojedinaca i EU.⁴⁸

Do Lisabonskog ugovora, postojao je tzv. sustav sudova Zajednice. Taj sustav su činili: 1). Sud pravde Europskih zajednica (Europski sud) i 2). Prvostupanjski sud Europskih zajednica, a u postupku osnivanja su bili i 3) tzv. sudski paneli. Prijedlogom Ustava EU-a, a što je prihvaćeno kasnije u Lisabonskom ugovoru, izvršeno je nezgrapno preimenovanje sustava sudova Zajednice u „Sud pravde EU-a“ koji obuhvaća: a) Sud pravde; b) Opći sud i c) specijalizirane sudove.

Sud pravde EU-a tradicionalno je nadležan odlučivati u sporovima koji se tiču prvog stupa, a koji proizlaze iz osnivačkih ugovora i sekundarnog prava ako ga ugovor na to ovlašćuje. Ugovorom iz Amsterdama Sud pravde je dobio vrlo ograničenu nadležnost u pogledu tumačenja odredaba Ugovora o UFEU koje se odnose na policijsku i sudsku suradnju u kaznenim stvarima (III. stup). Proširenje nadležnosti Suda na gotovo cijeli bivši treći stup EU -a, odnosno pitanja koja se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima i policijsku suradnju, jedna je od najznačajnijih reformi Lisabonskog ugovora. Nikad dosad nije bilo, pa ni Lisabonskim ugovorom to nije promijenjeno, da Sud pravde EU-a ima ikakvu nadležnost u pogledu drugog stupa koje se odnosi na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku EU.⁴⁹

⁴⁷ Hodak Mintas Lj. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 137.

⁴⁸ Kesner – Škreb M. (2007), Institucije Europske unije, Institut za javne financije, Zagreb, str. 75.

⁴⁹ Hodak Mintas Lj. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 141.

Prema Lisabonskom ugovoru postoje određene iznimke od navedenog pravila o nadležnosti Suda pravde EU-a. To su:

- a) u okviru II. stupa Sud je nadležan i ovlašten
 - 1) na zahtjev fizičkih i pravnih osoba, kontrolirati valjanosti odluka Vijeća EU-a koje uvode restriktivne mjere za njih zbog potrebe ZVSP-a
 - 2) kontrolirati razgraničenje između ovlasti EU-a u ZVSP-u i u ostalim područjima
- b) u okviru III. stupa nije nadležan
 - 1) preispitivati valjanost ili razmjernost radnja koje poduzimaju policija ili druga izvršna tijela u državi članici ili preispitivati ispunjenje obveza država članica glede očuvanja javnog reda, mira i zaštite unutarnje sigurnosti.⁵⁰

Razlog zašto u EU postoji, uz nacionalne sudove država članica, i europski sudski sustav je u tome što Unija opravdano smatra da pravo (propisi) koje se donosi u tijelima Unije može na jednoobrazan način u svim situacijama (konkretnim sporovima) tumačiti samo posebna nadnacionalna sudska instancija koja nije podložna nacionalnom pravu bilo koje države članice, a koja djeluje na razini Unije.⁵¹ Sud pravde će odlučivati o pojedinačnim slučajevima i primjenjivati isključivo pravo EU -a samo ako se sudi u sporovima između država članica i/ili institucija Unije.

Snažan i uspostavljen pravni sustav na europskoj razini jedan je od najvažnijih elemenata EU -a kao katalizatora, ali i jamstvo uspješnog procesa integracije unutar EU -a.

U nizu odluka koje datiraju iz ranih 1960 -ih, Europski sud pravde uspostavio je temeljna načela koja tada nisu bila uključena u osnivačke ugovore država članica. To uključuje, između ostalog, nadmoć prava Zajednice nad nacionalnim pravom, neposredni učinak zakonodavstva Zajednice u državama članicama, načelo proporcionalnosti i nediskriminacije itd.

Zahvaljujući formuliranju i primjeni ovakvih načela, Europski sud pravde je, mimo onoga što su u to vrijeme predviđali osnivački ugovori, razvijao ne samo neovisni europski pravni sustav nego i usmjerio proces integracije prema sve većem stupnju nadnacionalnosti unutar Zajednice, a kasnije i Unije.

⁵⁰ Ibid, str. 142.

⁵¹ Ibid, str. 143.

7. PRAVNI SUSTAV EUROPSKE UNIJE

7.1. Opća načela pravnog sustava Europske unije

Temeljna načela pravnog sustava Europske unije prema njihovoj funkciji i cilju možemo svrstati u pet grupa:

- a) načela koja omogućuju izravnu primjenu prava Europske unije u državama članicama;
 - načelo nadređenosti prava Europske unije
 - načelo izravnog učinka
- b) načela koja omogućuju razgraničenje nadležnosti Europske unije i država članica (određuju nadležnost institucija Europske unije u odnosu na nadležnost institucija država članica)
 - načelo dodjeljivanja
 - načelo supsidijarnosti
 - načelo proporcionalnosti
- c) načela koja omogućuju i potiču suradnju između država članica Europske unije i institucija Europske unije
 - načelo iskrene suradnje
- d) načela koja omogućuju zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda u Europskoj uniji
 - ustavne tradicije zajedničke državama članicama
 - temeljna prava koja proizlaze iz Europske konvencije zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda
 - načela, slobode i prava sadržani u Povelji o temeljnim pravima
- e) načela koja osiguravaju demokratsku proceduru i transparentnost sustava:
 - načelo demokratske ravnopravnosti
 - načelo predstavničke demokracije
 - načelo participativne demokracije
 - načelo socijalnog dijaloga
 - načelo transparentnosti postupanja⁵²

Najvažnija pitanja funkcioniranja i učinkovitosti pravnog sustava Europske unije su: a) nadležnost ili ovlasti institucija Europske unije u donošenju i provedbi pravnih akata Europske unije i b) provedba tih akata u državama članicama. Ta pitanja Lisabonski ugovor

⁵² Majić H. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 159.

rješava tako što razgraničava važenje europskog prava u odnosu na domaće prave država članica te razgraničava nadležnost europskih institucija u odnosu na nacionalna tijela država članica.⁵³

Prema načelu nadređenosti prava Europske unije pravu država članica (načelo više pravne snage), pravo Europske unije uživa prednost u primjeni pred nacionalnim pravom država članica.

Presude Europskog suda pravde kojima je ono uspostavljeno obvezatne su kao pravni izvor europskog prava za sve države članice i nacionalne sudove. Ispuštanje izričite odredbe o prednosti primjene prava Europske unije korigirano je u Lisabonskom ugovoru određivanjem isključive nadležnosti europskih institucija u određenim područjima te reguliranjem stupnja pravne obvezatnosti pojedinih pravih akata.⁵⁴

Pravna tvar pravih akata odobrenih od strane tijela Europske unije povezana je s načelom izravnog učinka prava EU. Na primjer, uredbe se izravno primjenjuju u svim državama članicama čim stupe na snagu. To znači da države članice nisu obvezne prenijeti sadržaj propisa u svoje nacionalno pravo u svrhu njihove teritorijalne primjene na teritoriju države članice. Naprotiv, to im nije dopušteno.

Uredbe će imati isti učinak u svim državama članicama kao da se radi o zakonodavstvu koje je donijelo nacionalno tijelo. Uredbe autonomno stvaraju prava i obveze za građane Europske unije kao pravne subjekte. Ako nacionalna pravila ne odgovaraju pozitivnom pravu Europske unije, nacionalni sudovi imaju ovlast izravno primijeniti tekst uredbe na određeni sudski slučaj.

U vezi s ovim načelom javljaju se i različite implikacije o pravnoj prirodi prava Europske unije. Možemo zaključiti da je pravo Europske unije nadnacionalno pravo, kao što proizlazi i iz načela nadređenosti. Smatra se dijelom međunarodnog prava i to pravom regionalnih organizacija u teoriji međunarodnog prava. Možemo zaključiti da je pravo Europske unije ili europsko pravo također javno pravo jer je njegova primjena obvezna i proizlazi iz djelovanja nadležnih institucija u skladu s definiranim metodom. Međutim, načelo izravnog učinka ili izravne primjene učinilo je pravo Europske unije jednako tako nacionalnim (unutarnjim, internim) pravom država članica Europske unije, koliko je ono i međunarodno (vanjsko)

⁵³ Ibid, str. 160.

⁵⁴ Ibid.

pravo. Pravo Europske unije zapravo je jedinstven pravni sustav sui generis koji kombinira naizgled kontradiktorne karakteristike.

Kao rezultat evolucije prava Europske unije, razvio se problem ulaska europskih institucija i zakonodavnih akata u područja u kojima države članice smatraju da su regulacija i izvršavanje nacionalni prerogativ. Odnosno, vidljiv je jedan od najočitijih elemenata svakog procesa globalne integracije, to je sukob između želje za povezivanjem i integracijom i potrebe zaštite nacionalnog suvereniteta. Standardi i načela koji kontroliraju nadležnost europskih institucija djeluju kao korektiv mogućoj zoni sukoba.

Načelo dodjeljivanja nadležnosti kaže da europske institucije mogu djelovati samo u okviru nadležnosti koje su određene osnivačkim ugovorima, a koje su države članice prenijele na europske institucije. To znači da su nadležnost tijela Europske unije uređene „zatvorenom klauzulom“ jer te institucije ne smiju djelovati izvan onih ovlasti i funkcija koje su im izrijekom dodijeljene na temelju osnivačkih ugovora. Dakle, u okviru nadležnosti uspostavljenih osnivačkim ugovorima i ostalim primarnim izvorima prava Unije, Europska unija može donositi odluke.

Tamo gdje nije određena isključiva nadležnost europskih institucija, one se 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. Ovakva formulacija sadržana u Lisabonskom ugovoru predstavlja načelo supsidijarnosti.⁵⁵

Kao rezultat navedenog, djelovanja institucija Europske unije ograničene su na sadržaj i oblik koji su potrebni za ispunjenje ciljeva Lisabonskog ugovora. Načelo proporcionalnosti utjelovljeno je u ovom ograničenju. Načelo proporcionalnosti povezuje cilj koji europske institucije žele postići i način na koji to žele učiniti, tj. svaki se postupak ili odluka mora procijeniti kako bi se vidjelo je li razmjern interesima i ciljevima koje institucije žele postići.

⁵⁵ Majić H. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 163 – 164.

7.2. Obvezujući pravni akti

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

No, Lisabonski ugovor, za razliku od prethodnih ugovora, uvodi hijerarhiju pravnih normi.⁵⁶

Uredbe su opći pravni akti obvezujuće pravne snage koji se od dana njihova stupanja na snagu primjenjuju izravno u svim državama članicama. Upravo u slučaju izravne i obvezujuće primjene uredbe vidljivo je ostvarenje načela izravnog učinka europskih pravnih akata. Uredbe stvaraju prava i obveze za sve građane država članica, kao i za institucije država članica.⁵⁷

Direktive su također opći obvezujući pravni akti, međutim, način na koji se provode u državama članicama kao pravno obvezujući akti znatno se razlikuje od uredbi. Države članice ponovno nisu ovlaštene posebnim aktima tumačiti ili mijenjati cilj i smisao direktive. Međutim, direktive su primjenjive u domaćem pravnom poretku tek nakon što su određenom metodom inkorporirane u domaći pravni sustav. Dakle, direktiva izvorno zadržava cilj i smisao, a članice same izabiru način njihove implementacije i primjene. Stoga možemo zaključiti da direktiva kao pravni akt počiva na načelu nadređenosti, ali nema izravan učinak u državama članicama.⁵⁸

Odluke se također smatraju obvezatnim pravnim aktima, ali se od uredbe ili direktive razlikuju po opsegu adresata kojima su upućene. One mogu biti općeobvezujući pravni akt, ali i pojedinačni pravni akti upućeni samo određenim adresatima.⁵⁹

7.3. Lisabonski ugovor – pravni akti i tri stupa Europske unije

Prema Ugovoru iz Nice regulatorne ovlasti Europske unije uređene su u tzv. tri stupa Europske unije, odnosno, tri regulatorna područja koja se razlikuju prema pravnim aktima kojima su regulirana, pravnoj obvezatnosti tih akata i ovlastima institucija Europske unije, postupcima donošenja akata i kontrolnoj ulozi Europskog suda.

U prvom stupu europske institucije su raspolagale nadnacionalnim ovlastima za reguliranje pojedinih područja i politika (npr. unutarnje tržište, socijalna politika, poljoprivredna politika,

⁵⁶ Mahmutović A. (2013), Zakonodavni i nezakonodavni pravni akti Evropske unije. HKJU – CCPA, br.2, str. 468.

⁵⁷ Majić H. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 168.

⁵⁸ Ibid, str. 169.

⁵⁹ Ibid, str. 171.

monetarna unija, zaštita potrošača itd.). Europska unija u tom području uobičajeno donosi urede, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Zaključujemo da se nadnacionalne ovlasti europskih institucija u prvom stupu temelje na načelu dodjeljivanja istih te pravnoj obvezatnosti i izravnom učinku pravnih akata koje donose u ovom području. Zbog toga u prvom stupu postoji pojačana uloga Europskog parlamenta (za razliku od drugih dvaju stupova) te široke kontrole ovlasti Europskog suda.

U drugom stupu europske institucije donose normativne akte kojima reguliraju zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije. To u pravilu čine na temelju zajedničkih stajališta, zajedničkih strategija i zajedničkih akcija.

U trećem stupu Europska unija je donosila pravne akte u području policijske suradnje i suradnje u kaznenim predmetima, a to je činila na temelju zajedničkih stajališta, odluka, okvirnih odluka i konvencija.⁶⁰

Regulatorne ovlasti i pravne akte europskih institucija u navedena tri stupa temeljito reformira Lisabonski ugovor. Naime, 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. Time se uvodi izravni učinak pravnih akata i u ovom području, kakav nije postojao prema Ugovoru iz Nice. Na treći stup sada se proširuje i pojačana uloga Europskog parlamenta te kontrolne ovlasti Europskog suda.

Drugi stup (zajednička vanjska i sigurnosna politika) i dalje ostaje izvan nadnacionalnih ovlasti te Lisabonski ugovor u njemu predviđa primarno donošenje odluke kao nezakonodavnog akta bez izravnog učinka.⁶¹

⁶⁰ Ur.dr.sc. Ljerka Mintas Hodak: Uvod u Europsku uniju, MATE, Zagreb, 2004., str.91.

⁶¹ Majić H. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 172.

8. NADLEŽNOST INSTITUCIJA EUROPSKE UNIJE

Lisabonskim ugovorom uspostavljene su dvije primarne kategorije nadležnosti institucija Europske unije: isključiva nadležnost i podijeljena ili konkurentna nadležnost, zasnovane na načelu dodjeljivanja nadležnosti, proporcionalnosti i supsidijarnosti. Osim ove dvije temeljne vrste nadležnosti, UFEU poznaje još i sa posebna područjima u kojima je Europska unija ovlaštena poduzimati dopunske ili komplementarne mjere te posebna područja koordinacije politika država članica.

8.1. Isključiva nadležnost

Institucije Europske unije imaju isključivu nadležnost u sljedećim područjima:

1. carinska unija;
2. zajednička trgovinska politika;
3. pravila tržišnog natjecanja nužna za funkcioniranje unutarnjeg tržišta;
4. zajednička monetarna politika za države članice koje su uvele euro kao službenu valutu;
5. očuvanje pomorskih bioloških bogatstava u okviru zajedničke ribarske politike;
6. sklapanje međunarodnih ugovora koji su nužni za vršenje nadležnosti institucija Europske unije ili primjenu zakonodavnih akata i drugih pravnih akata Unije

Samo institucije Europske unije imaju regulatornu inicijativu i kapacitet za provedbu zakonski izvršnih radnji u domeni isključive nadležnosti. Također, samo ako to Europska unija izričito odobri ili ako je to potrebno za provedbu pravnih akata Europske unije, države članice mogu donijeti pravno obvezujuće akte u ovom području.

8.2. Podijeljena (konkurentna) nadležnost EU i država članica

Pojam podijeljene nadležnosti odnosi se na ona područja u kojima regulatorne inicijative i ovlasti dijele institucije Europske unije s državama članicama. Lisabonski ugovor govori o sljedećim područjima:

1. unutarnje tržište;
2. socijalna politika;
3. ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija;

4. poljoprivreda i ribarstvo (isključujući očuvanje pomorskih bioloških bogatstava);
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 javne zdravstvene zaštite.

U ovim sektorima nalaze se konkurirajuće regulatorne ovlasti između institucija Europske unije i država članica. Međutim, konkurencija ovlasti prestaje kada Europska unija vlastitim pravnim aktima regulira navedena područja. Odnosno, 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 pravnoj regulativi istih.

Iako države članice kod razdiobe nadležnosti uživaju regulatorne ovlasti u odnosu na isključivu nadležnost kod koje takvih ovlasti nemaju, one su ograničene regulatornim ovlastima institucija Europske unije. Dakle, i ovdje je nadležnost Europske unije primarna nadležnost.⁶²

8.3. Posebna područja pomoćnih ili komplementarnih mjera

Postoje i takva područja u kojima Europska unija svojim ovlastima ne zadire u regulatorne ovlasti država članica, niti ima isključive ili primarne regulatorne ovlasti. U takvim područjima Europska unija ima samo nadležnost posebnim mjerama pomagati, koordinirati ili nadopunjavati mjere koje autonomno poduzimaju države članice. To su sljedeća područja:

1. socijalna politika i politika zapošljavanja;
2. zaštita ljudskog zdravlja;
3. industrijska politika;
4. kultura;
5. turizam;
6. obrazovna i sportska politika;
7. politika prema mladima;
8. civilna zaštita;

⁶² Majić H. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 180.

9. administrativna suradnja.

Lisabonski ugovor napokon predviđa i nadležnost EU da koordinira politike država članica u određenim područjima. Koordinacija je predviđena u području sljedećih politika:

1. ekonomske politike;
2. socijalne politike;
3. politike zapošljavanja.⁶³

Ovlasti institucija osobito su izražene u koordinaciji ekonomskih politika država članica. U tu svrhu Vijeće je ovlašteno donositi široko formulirane integralne smjernice. Važno je napomenuti da ove mjere Europske unije ipak nemaju funkciju harmonizacije pravnog sustava što Ugovor izričito isključuje niti ovlašćuju na zadiranje u nadležnosti država članica.

Prema postojećem tekstu Lisabonskog ugovora još uvijek ostaje nejasna formulacija nadležnosti u području zajedničke obrambene politike, istraživanja i razvoja (uključujući i istraživanje svemira) te politike humanitarne pomoći. U tim područjima svaka država članica, jednako kao i Europska unija, ovlaštena je voditi samostalnu politiku uz ograničenje nadležnosti Europske unije kojoj je zabranjeno miješanje u samostalne politike država članica.⁶⁴

⁶³ Ibid, str. 181.

⁶⁴ Ibid, str. 182.

10. UNUTARNJE TRŽIŠTE

Proces europske integracije nemoguće je zamisliti bez jedinstvenog unutarnjeg tržišta, koje danas čini temelj gospodarskog i političkog funkcioniranja Europske unije. Njegovim postojanjem omogućava se ravnopravna konkurencija gospodarskih subjekata unutar Unije, ali se povećava i njezina konkurentnost na svjetskom tržištu.⁶⁵

Unutarnje tržište jedno je od najvažnijih izvora pravila i propisa zajedničkih politika EU-a, kao i krunsko postignuće europske pravne i gospodarske integracije u posljednjih pola stoljeća. Svaka rasprava o prirodi Unije i koristima koje ona pruža svojim državama članicama i stanovnicima, na kraju se uvijek vraća na stvaranje jedinstvenog tržišta, koje danas čini 27 država članica i populacija od pola milijarde ljudi.⁶⁶

Ništa od toga ne bi bilo moguće bez odgovarajućeg pravnog okvira. Kako propisuje čl. 26/2 Ugovora o funkcioniranju Europske unije: „ Unutarnje tržište obuhvaća područje bez unutarnjih granica u kojem je slobodno kretanje robe, ljudi, usluga i kapitala osigurano u skladu s odredbama Ugovora.“

Ova odredba sažima osnovni koncept odnosno ideju unutarnjeg tržišta: stvoriti gospodarski prostor iz zasebnih gospodarstava država članica, koji bi što je više moguće nalikovao jedinstvenom tržištu, kakvo postoji unutar jedne države.

U tu svrhu pravo EU jamči četiri temeljne tržišne slobode:

1. slobodu kretanja robe;
2. slobodu kretanja ljudi;
3. slobodu pružanja usluga i s njom povezanu slobodu poslovnog nastana;
4. slobodu kretanja kapitala.

Pravo unutarnjeg tržišta obuhvaća odredbe primarnog prava tj. Osnivačkih ugovora (Ugovor o Europskoj uniji, Ugovor o funkcioniranju Europske unije) čiji je temeljni cilj uklanjanje prepreka slobodi ekonomske aktivnosti koje nastaju u državama članicama. Primjena tih odredaba od strane Europskog suda i nacionalnih sudova naziva se negativna integracija – integracija putem uklanjanja prepreka kretanju ekonomskih čimbenika.⁶⁷

⁶⁵ <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/14613> preuzeto 14. srpnja 2021.

⁶⁶ Mataija M. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 192.

⁶⁷ Mataija M. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 193.

Također, pravo unutarnjeg tržišta obuhvaća propise sekundarnog prava (uredbe, direktive itd.) kojima sama Unija uređuje pojedine aspekte funkcioniranja unutarnjeg tržišta. Tu zakonodavnu funkciju se obično naziva pozitivna integracija.

9.1. Ekonomska integracija

Integracija nacionalnih ekonomija odvija se, kako je pokazao Balassa⁶⁸, u više faza. Svaka faza uključuje u sebi postignuća prethodne i dodaje im još nešto. To su:

1. područje slobodne trgovine: uklanjanje carina i sličnih 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 državama;
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. potpuna ekonomska unija: oblik integracije koji se približava jedinstvenoj državi.⁶⁹

Europska je unija u svakom slučaju ostvarila stadije od 1 do 3, a u velikoj mjeri vodi i zajedničku i monetarnu politiku, uz jedinstvenu valutu. Dakako, države članice zadržale su brojne ovlasti, pa i u ekonomskoj politici. Dovoljno je za primjer spomenuti da je porezna politika još uvijek najvećim djelom izvan ovlasti Europske unije.⁷⁰

9.2. Usklađivanje poreza

Porezna politika EU tiče se dvaju područja: neposrednih poreza (poreza na dobit i poreza na dohodak) koji potpadaju gotovo pod isključivu nadležnost država članica, i posrednih poreza (poreza na dodanu vrijednost i trošarine) koji imaju izravni utjecaj na slobodan promet dobara i usluga. U slučaju neposrednih poreza države članice gotovo samostalno poduzimaju mjere

⁶⁸ B.A. Balassa, *Types of economic integration* (IBRD, 1974).

⁶⁹ Willem Molle, *op.cit.*, str. 10-12.

⁷⁰ Mataija M. (2010), *Europska unija*, Zagreb, str. 195.

radi sprječavanja porezne utaje i dvostrukog oporezivanja. Nasuprot tomu, usklađivanje posrednih poreza, zahvaljujući propisima inkorporiranim u europske ugovorne propise, u nadležnosti je EU i to je razlog znatnog dostignuća na području usklađivanja posrednih poreza.⁷¹ Tako u članku 91 Rimskog ugovora stoji:

„ Ako se proizvodi izvoze na područje neke države članice, iznos povrata unutarnjih poreza ne smije prelaziti iznos unutarnjih poreza koji se na te proizvode naplaćuju, bilo izravno bilo posredno.“. Članak 92 glasi: „U slučaju davanja različitih od poreza na promet, trošarina ili drugih oblika posrednog oporezivanja, na mogu se odobravati smanjenja i povrati u svezi s izvozom u druge države članice, kao što se u svezi s uvozom iz država članica ne mogu naplaćivati ni kompenzacijske pristojbe, osim ako Vijeće, odlukom kvalificirane većine i na prijedlog Komisije, nije prethodno odobrilo predviđene mjere na ograničeno vrijeme.“

Članak 93 po svojem je donošenju najvažniji jer daje izravne ovlasti EU na donošenje potrebnih mjera radi poreznog usklađivanja : „Na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom te Ekonomskim i socijalnim odborom, Vijeće prema posebnom zakonodavnom postupku jednoglasno donosi odredbe o usklađivanju pravnih propisa o porezu na promet, trošarinama i ostalim oblicima posrednog oporezivanja u mjeri u kojoj je takvo usklađivanje potrebno da bi se osigurala uspostava i djelovanje unutarnjeg tržišta u roku do 31. prosinca 1992.“.

Od svog osnutka EU stvara i razvija unutarnje tržište, koje se određuje kao područje „bez unutarnjih granica, na kojem se osigurava slobodno kretanje roba, osoba, usluga i kapitala“. No različita nacionalna porezna zakonodavstva zapreka su stvaranju Zajedničkog tržišta, a kako bi promet bez unutarnjih granica neometano funkcionirao moraju se ukloniti nacionalne porezne granice i razlike – tu je riječ o takozvanoj zabrani porezne diskriminacije. Uklanjanje nacionalnih poreznih razlika otvara osnovu za međunacionalnu gospodarsku suradnju.

Zabrana porezne diskriminacije utvrđena je člankom 95. Rimskog ugovora: „Niti jedna država članica ne smije na proizvode iz drugih država članica niti izravno niti posredno nametati nikakve unutarnje poreze veće od onih koje izravno ili posredno naplaćuje za slične domaće proizvode. Nadalje, niti jedna država članica ne smije na proizvode drugih država članica nametati nikakve unutarnje poreze koji bi omogućili posrednu zaštitu drugih proizvoda.“

⁷¹ Mijatović N. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 395.

Upravo s ciljem uklanjanja porezne diskriminacije i osiguranja nesmetanog djelovanja Zajedničkog tržišta, od kad postoji EU je radila na usklađivanju poreznih propisa, prije svega posrednih poreza, a manjim djelom i neposrednih poreza.

9.3. Zajednička poljoprivredna politika

Sagledavajući cilj Europske zajednice – uključenje potpunog gospodarstva kao jedne cjeline u zajedničko tržište – nužno je bilo u isto uključiti i sektor poljoprivrede kao jedan od važnijih elemenata gospodarstva. Iz tog razloga, Zajedničko tržište obuhvaća i poljoprivredu te trgovanje s poljoprivrednom politikom (ZPP).⁷²

ZPP se razvio kao značajan element europskog ugovornog djela pa se danas oko 50% pravne stečevine Europske unije odnosi na ZPP. Također, ZPP je najskuplja politika EU. Na provedbu ove politike trošila se gotovo polovica proračuna Europske unije.⁷³

Konačno, ZPP je jedina stvarno zajednička politika EU s obzirom da se sredstva za financiranje namiču isključivo iz proračuna EU, što kod ostalih politika nije slučaj.

Ekonomski značaj ZPP -a također se pokazao u uvozu i izvozu poljoprivrednih proizvoda u EU i izvan nje. Zahvaljujući Zajedničkoj poljoprivrednoj politici, Europa je napredovala od zemlje uvoznika poljoprivrednih proizvoda, koja nije mogla osigurati samodostatnost svom stanovništvu nakon Drugoga svjetskog rata, do jedne od najvažnijih izvoznih zemalja poljoprivrednih proizvoda s visokim stupnjem samoopskrbe.

9.3.1. Problemi

Iako je zajednička poljoprivredna politika uspjela postići svoje ciljeve, mehanizmi regulacije tržišta koji su joj to omogućili rezultirali su velikim ekonomskim, političkim i ekološkim pitanjima.

Zajamčena visoka cijena zanemarila je potražnju za poljoprivrednim proizvodima, istodobno potičući masovnu proizvodnju. Višak proizvoda morao se držati u skladištima diljem Europske unije, uz visoke cijene a na trošak poreznih obveznika.

⁷² Vidović B. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 420.

⁷³ Od 70-ih godina postotak proračuna koji se troši na poljoprivrednu politiku pada, i to 1972. na 85%, 1985. na 70%, 2003. na 45% da bi u 2009. pao na oko 33%; iako se zbog rasta proračuna EU apsolutna svota koja se trošila na ZPP povećala.

Zadržavanje kvota, poreza i tarifa na uvezene proizvode ljutilo je izvoznike u EZ jer njihovi proizvodi cijenama nisu nikako mogli konkurirati s proizvodima EZ. Izvozne potpore koje su pojedine države davale svojim izvoznicima poljoprivrednih proizvoda iskrivljavale su cijene tih proizvoda na svjetskom tržištu i kompromitirale takve države izvoznice koje nisu bile članice EZ, a što je često znalo dovesti i do trgovinskih sporova.⁷⁴

Veliki poljoprivrednici su zbog povećane proizvodnje zarađivali više, dok je onima kojima je pomoć bila potrebna, malim proizvođačima, EZ davala daleko manje. Ti poljoprivrednici su s vremenom koristili sve veće količine herbicida, insekticida i gnojiva kako bi povećali svoju proizvodnju, i tako primili više novca od EZ-a, a to je na kraju imalo negativne posljedice na okoliš.

9.3.2. Ciljevi i načela ZPP-a

Ugovor o osnivanju ekonomske zajednice utvrđuje sljedeće ciljeve ZPP-a:⁷⁵

1. povećanje poljoprivredne proizvodnje;
2. osiguravanje dobrog životnog standarda za poljoprivrednike;
3. stabiliziranje poljoprivrednog tržišta;
4. osiguravanje stalne ponude (dotoka) hrane te
5. osiguravanje prihvatljive cijene kupcima.

U postizanju ciljeva potrebno je uzeti u obzir posebnost poljoprivredne djelatnosti i isprepletenost poljoprivrede s cjelokupnim gospodarstvom.⁷⁶ Razvidno je da je postupanje po ciljevima vrlo teško ostvarivo. Teško je istovremeno zadovoljavati interese poljoprivrednika te u istoj mjeri i interese potrošača. Posljedično, bila je nužna konkretizacija ciljeva ZPP-a. Navedeno je moguće samo uz pomoć akata donesenih od strane zakonodavnih tijela, pri čemu ista imaju ovlasti široke ocjene, što je u skladu s ciljevima. Štoviše, akti podliježu samo labavoj sudskoj kontroli. S obzirom na navedeno, možemo zaključiti da je stvaranje ZPP-a prebačeno na institucije EU koje su u tome u velikoj mjeri slobodne.⁷⁷

Ciljevi ZPPA-a su se u sekundarnom pravu EZ često ostvarili i pojavili u obliku načela ZPP-a. Riječ je o načelima tržišta, prednosti proizvoda zajednice te financijske solidarnosti.

⁷⁴ Vidović B. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 423.

⁷⁵ Članak 33. stavak 1. Ugovora o osnivanju ekonomske zajednice.

⁷⁶ Članak 33. stavak 2. Ugovora o osnivanju ekonomske zajednice.

⁷⁷ Vidović B. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 425.

9.3.3. Donošenje odluka u okviru Zajedničke poljoprivredne politike

Kao što je već rečeno, gotovo oko 50% pravne stečevine Europske unije odnosi se na ZPP. Budući da se ZPP stalno uspostavlja i razvija te predstavlja jedan od stalnih zadataka Europske zajednice, kompetencija za donošenje odluka u okviru ZPP-a najčešće je korištena ovlast iz nadležnosti EU. Stoga je regulativa iz tog područja golema, godišnje se stvara više od 3.000 novih pravnih akata. Većina njih vrijedi samo kratkoročno te se kontinuirano nadomještava novim aktima jer se često prilagođavaju cijene, subvencije, doplate, naknade...⁷⁸

Kod donošenja akata Komisija ima ulogu inicijatora, a odluke se donose u Vijeću EU-a kvalificiranom većinom. Europski parlament od samog početka ima uglavnom samo savjetodavnu ulogu pa većinu odluka donosi Vijeće.

Pri ostvarivanju svojih kompetencija Vijeće može donositi sve vrste pravnih instrumenata europskog prava: direktive, uredbe i odluke.⁷⁹

Još jedna specifičnost ZPP-a sastoji se u tome da postoje snažne interesne skupine koje su toliko moćne i organizirane da mogu utjecati i utječu na donošenje odluka u okviru ZPP-a. „Agrolobiji“ funkcioniraju na nacionalnoj razini i na razini Europske unije. Postoji više od 50 profesionalnih organizacija za agrolobiranje, a na čelu su im Odbor poljoprivrednih organizacija u EU (Committee of Agricultural Organizations - COPA) i Opći odbor za poljoprivrednu suradnju u EU (General Committee of Agricultural Co-operations – COGECA), kao krovne organizacije koje zastupaju interese svih proizvođača.

COPA i COGECA su najbolje opremljene i najutjecajnije lobističke organizacije u Bruxellesu. Pored krovnih organizacija, postoje i organizacije koje se zastupaju interese samo određene skupine proizvođača.

Glavni protivnici agrolobija su lobiji potrošača i zelenih. No, oni su u usporedbi s agrolobijem vrlo slabi jer nemaju krovnu organizaciju koja bi zastupala njihove zajedničke interese. Osim toga, agrolobije podupiru zemljovlasnici, financijski stručnjaci, industrije poljoprivrednih strojeva i zaštitnih sredstava – svi složni oko ostvarenja svojih i ciljeva ZPP-a.⁸⁰

⁷⁸ Ibid, str. 427.

⁷⁹ Članak 37. stavak 2. Ugovora o osnivanju ekonomske zajednice.

⁸⁰ Vidović B. (2010), Europska unija, Zagreb, str. 427 – 428.

11. ZAKLJUČAK

Kao što možemo vidjeti, višedesetljetni razvoj prava EU je doveo do značajnih promjena u pravnom i političkom okviru, kako Unije, tako i njenih članica. U svrhu društvene i ekonomske integracije nalazimo mnoga nova prava, pa su tako na primjer tržišne slobode uzdignute na razinu temeljnih sloboda pojedinaca.

Golem doprinos razvoju postojećeg pravnog sustava Europske unije je dao Lisabonski ugovor, sa aspekta demokratizacije to se vidi u jačanju djelovanja Europskog parlamenta kroz uvođenje razlikovanja zakonodavnih i nezakonodavnih akata, te kroz posebne kontrole mehanizma nad djelovanjem Komisije. Sa aspekta jačanja nadnacionalnih ovlasti institucija tijela EU-a, značajno je pravno izjednačavanje prvog i trećeg stupa Europske unije.

Svi ti procesi su se razvijali kroz izmjene Osnivačkih ugovora, zakonodavnih harmonizacija određenih aspekata područja EU-a, te praksu Europskog suda.

Zaključujemo kako su se europske integracije, od Europske zajednice za ugljen i čelik, Europske ekonomske zajednice te Europske zajednice do Europske unije prošle dugačak i mukotrpan put. Također možemo ustvrditi da Europska unija svoje uspješno širenje na sve veći broj članica i dublju integraciju među postojećima može zahvaliti uspjehu projekta integriranja kroz supranacionalne zajednice. Da osnivanje i djelovanje Europske ekonomske zajednice nije odmah rezultiralo uspostavom carinske unije, a s vremenom i izgradnjom zajedničkog, a zatim i jedinstvenog tržišta u državama članicama, a što je imalo pozitivan utjecaj na oporavak gospodarstva, te razvoj i okrupnjivanje gospodarstava, druge države u tadašnjoj Zapadnoj Europi sigurno se ne bi htjele pridružiti takvoj zajednici, a kasnije ni Uniji.

Europska se unija kroz svoju povijest uspjela nametnuti kao važan svjetski ekonomski i politički faktor, pa ipak je njeno jedinstveno funkcioniranje u određenim područjima otežano jer države članice nisu uvijek spremne prenijeti dio svojih ovlasti na supranacionalni level. Naime, usprkos snažnom proeuropskom raspoloženju političkih elita, europska javnost nije spremna integracijski proces usmjeriti u federalističkom pravcu uz potpuno odricanje nacionalnog suvereniteta. Tome svjedoče i dva propala projekta donošenja europskog ustava.

No, u srazu golemih regionalnih sila, kao što su Amerika, Japan, Kina, Indija i itd, na globalnom tržištu i na svjetskoj političkoj sceni europske države i državnice mogu, jedino okupljene zajedno u Uniji, predstavljati dostojnog rivala drugim svjetskim igračima.

Literatura

1. Mirković M. (2016), *Sukob nacionalnog i supranacionalnog*, Anali Pravnog Fakulteta Univerziteta u Zenici, Zenica
2. Lozina D. (2006) “*Globalizacija i suverenitet nacionalne države*”, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split
3. Posavec Z. (2004) “*Dileme međunarodnog prava: između nacionalizma i kozmopolitizma*”, Politička misao, Zagreb
4. Bašić N./Stoett P. (2006), *Savremena Evropa u tranziciji – reformacije pravnog, političkog i sigurnosnog sistema Evropske Unije*, Human rights conflict prevention centre – Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću, Bihać
5. Hodak Mintas. Lj. (2010.), *Europska unija*, Mate d.o.o. Zagreb
6. Šegvić S. (2010), “*Oružane snage EU u sigurnosnim okolnostima postmoderne ere*”, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split
7. Mišćević T. (2007), “*Novi teorijski pravci u izučavanju međunarodnih organizacija*”, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd
8. Kesner – Škreb M. (2007), *Institucije Europske unije*, Institut za javne financije, Zagreb
9. Majić H. (2010), *Europska unija*, Mate d.o.o. Zagreb
10. Mahmutović A. (2013), *Zakonodavni i nezakonodavni pravni akti Evropske unije*. HKJU – CCPA, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, Zenica
11. Mataija M. (2010), *Europska unija*, Mate d.o.o. Zagreb
12. Mijatović N. (2010), *Europska unija*, Mate d.o.o. Zagreb
13. Vidović B. (2010), *Europska unija*, Mate d.o.o. Zagreb

Internetski izvori

1. Informativni članci o europskoj uniji – Europski parlament, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/3/ugovori-iz-maastrichta-i-amsterdama>, (preuzeto 14. lipnja 2021.)
2. <https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/decision-making/> (preuzeto 05. srpnja 2021.)
3. <https://www.consilium.europa.eu/hr/european-council/> (preuzeto 05. srpnja 2021.)

4. <https://www.dw.com/hr/%C5%A1to-radi-europska-komisija/a-49599104> (preuzeto 7. srpnja 2021.)
5. Europski parlament - <https://www.europarl.europa.eu/portal/hr> (preuzeto 09. srpnja 2021.)
6. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/14613> (preuzeto 14. srpnja 2021.)