

Institucije Europske unije

Dr.sc. Dario Čepo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

UVOD

Europska unije nije država. Ona nije ni međunarodna organizacija. Europska je unija novi oblik političkog sustava. Kao i svi drugi politički sustavi, i europski se temelji na institucijama koje obavljaju različite poslove. S obzirom na složenost Europske unije i njezina je institucionalna struktura kompleksna.

Kada spominjemo političke institucije, u načelu zamišljamo parlament, vladu, predsjednika republike. Ponekad u tu strukturu uvrstimo i sudbenu vlast (najčešće ustavne sudove), a rijetki od nas će i središnju banku promatrati kao političku instituciju (što ona svakako jest). Te specifične institucije možemo grupirati i na drugi način. Možemo, primjerice, istaknuti legislativnu (zakonodavnu) ulogu institucije, pa pojasniti djelovanje parlamenata, sabora, kongresa, skupština. Možemo se baviti egzekutivnom (izvršnom) ulogom, pa se koncentrirati na rad vlade, predsjednika republike, ministarstava.

Institucionalna je struktura Europske unije jedinstvena. Mnoge njezine institucije ne možemo bezrezervno svrstati u jednu od kategorija. Primjerice, Europska komisija, uz temeljne ovlasti izvršnog tipa, ima značajnu ulogu u zakonodavnom procesu, dok predstavnici država članica u Vijeću imaju izvršne ovlasti, iako je njihova primarna uloga da budu zakonodavno tijelo. Stoga ne možemo Europsku komisiju sasvim izjednačiti s vladom, kao što ni Vijeće nije samo jedan od dvaju zakonodavnih domova. Miješanje zakonodavnih i izvršnih ovlasti, te ograničenost sudbenih ovlasti, kao i fluidnost aktera i institucija na europskoj razini, glavne su odrednice institucionalne strukture Europske unije.

U nastavku poglavlja ukratko ćemo pojasniti povijesni razvitak, način formiranja te ovlasti i način djelovanja Europskog parlamenta, Vijeća, Europske komisije, Europskog vijeća i Suda Europske unije u europskoj institucionalnoj strukturi. No njihove aktivnosti nisu potpune bez čitavog niza pomoćnih institucija koje, iako slabijih ovlasti, nisu nevažne za razumijevanje funkcioniranja Europske unije. Stoga će u drugom dijelu ovog poglavlja biti kratko dane činjenice o Europskoj središnjoj banci, Odboru regija, Europskom ekonomskom i socijalnom

odboru i Revizorskom sudu. Na samom kraju poglavlja bit će dan pregled temeljnih koraka kroz koje neko pitanje mora proći da bi od prijedloga postalo zakonskim aktom.

EUROPSKI PARLAMENT – ZAŠTITNIK INTERESA EUROPSKIH GRAĐANA

Promatrajući razvoj Europskog parlamenta možemo razumjeti koliko je daleko Europska unija došla od vrlo tehničkih početaka Europske zajednice za ugljen i čelik s početka 1950-ih godina, do suvremene, politički kompleksne i ekonomski usko povezane Europske unije. Za mnoge je upravo Europski parlament dokaz da je Europska unija demokratska politička pojava koja se pretvara iz međunarodne organizacije u saveznu državu.

Pariški ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik iz 1951. određivao je način formiranja i ovlasti europskog predstavničkog tijela – Zajedničke skupštine. Ona se sastojala od predstavnika naroda država članica koje su birali nacionalni parlamenti. Na prvu sjednicu u francuskom gradu Strasbourgu, koja se održala 10. rujna 1952. godine, nacionalni su parlamenti delegirali 78 zastupnika, koji su odmah poticali daljnje integrativne aktivnosti između europskih država.

No, ovlasti dane Zajedničkoj skupštini bile su sasvim simbolične, te su se svodile na savjetovanje i raspravljanje o strogo određenim i malobrojnim pitanjima. Vijeće i Europska komisija u početku nisu ni morale uzimati u obzir njezine stavove. Iako su tijekom godina aktivnosti članovi Zajedničke skupštine – koja je ubrzo promijenila ime u Europski parlament – jačali svoju poziciju i uspjeli osigurati nove ovlasti, tek su uvođenjem izravnih izbora, dobili legitimnost tražiti izjednačavanje u pravima s Vijećem – drugom institucijom koja je imala zakonodavne ovlasti na europskoj razini.

Način izbora članova Europskog parlamenta

Europski parlament inzistirao je da se izbori provedu po jednakim pravilima, te na isti dan u svim državama članicama, no predstavnici nacionalnih vlada odlučili su da će se izbori provoditi tijekom četiri dana (između četvrtka i nedjelje) u lipnju, svakih pet godina, po pravilima koja usvoje države u skladu s načelima zajedničkima svim. To je značilo da se izbori za Europski parlament održavaju po razmjernom izbornom sustavu, putem izbornih lista (odnosno pojedinačnog prenosivoga glasa u Irskoj, Malti i Sjevernoj Irskoj). I oblici glasovanja se razlikuju. Dok u nekim državama postoje zatvorene blokirane liste (Njemačka,

Španjolska, Grčka i dr), pa birač može birati samo listu ali ne i kandidate, u drugima postoje zatvorene neblokirane liste (Austrija, Danska, Švedska i dr) u kojima birač određuje kojem kandidatu na stranačkoj listi dati prednost. U Luksemburgu birači, pak, imaju pravo birati kandidate s različitih lista.

Cijela je država jedna izborna jedinica u najvećem broju članica (osim u Belgiji, Francuskoj, Irskoj, Italiji, Poljskoj i Velikoj Britaniji), uz maksimalan izborni prag od 5 posto, te biračko pravo ostvarivo sa 18 godina (u Austriji sa 16) za sve građane Europske unije, uključujući i one koji nisu državljani te države, ali u njoj imaju prebivalište. Pasivno biračko pravo (pravo kandidiranja na izborima) varira od 18 (u većini država) do 25 godina (u Italiji i Cipru). Glasovi se u mandate u najvećem broju država preračunavaju po D'Hondtovo metodi (po kojoj se preračunavaju glasovi u mandate na izborima za Hrvatski sabor).

Izbori za Europski parlament u Hrvatskoj provode se po razmjernom sustavu i putem preferencijalnoga glasovanja, u jednoj izornoj jedinici. Birač ima pravo izabrati jednog kandidata na listi koju je izabrao, kojemu može dodijeliti preferirani glas. Izborni je prag 5 posto. Preračunavanje glasova u mandate obavlja se putem D'Hondtove metode. Preferirani glasovi za pojedine kandidate se uvažavaju ako broj preferiranih glasova kandidata iznosi najmanje 10 posto glasova koje je osvojila pojedina lista.

Struktura Europskog parlamenta

Europski parlament sastavljen je od predsjednika i 750 članova. Broj članova iz svake države određuje se po načelu degresivne proporcionalnosti uzimajući u obzir da nijedna država ne može imati manje od šest ni više od 96 zastupnika (vidi tablicu 1).

Tablica 1. Raspored mandata u Europskom parlamentu.

Država	Broj mandata	Italija	73
Njemačka	96	Španjolska	54
Francuska	74	Poljska	51
Velika Britanija	73	Rumunjska	33
		Nizozemska	26

Portugal	22
Grčka	21
Belgija	21
Češka	21
Mađarska	21
Švedska	20
Austrija	18
Bugarska	17
Danska	13
Slovačka	13
Finska	13
HRVATSKA	11

Irska	11
Litva	11
Latvija	8
Slovenija	8
Estonija	6
Cipar	6
Luksemburg	6
Malta	6
Europska unija	751

Izvor: Report (2013).

Iako se mjesta u Europskom parlamentu dodjeljuju sukladno nacionalnim kvotama, članovi nakon izbora ne trebaju braniti nacionalne interese svoje države, već su vođeni zaštitom interesa svih europskih građana. Iz tog su razloga stvorene europske stranačke frakcije (stranačke političke grupe) koje djeluju u Europskom parlamentu (vidi tablicu 2), a iz kojih su potom izrasle i europske stranačke obitelji, odnosno federacije europskih političkih stranaka. Članovi Europskog parlamenta, stoga, pripadaju jednoj od političkih frakcija ili stranačkih grupacija (u svakom sazivu ima i određen broj tzv. neovisnih zastupnika, koji ne pripadaju nijednoj europskoj stranačkoj obitelji). Pravila Europskog parlamenta ističu da frakcija mora brojati najmanje 25 zastupnika koji dolaze iz najmanje četvrtine država članica. Članstvo u frakciji važna je odskočna daska za svakog parlamentarca željnog profiliranja i uspješnijeg djelovanja na europskoj razini. Stranačke frakcije dio su širih europskih stranačkih obitelji (odnosno stranačkih središnjica), a same su sastavljene od nacionalnih političkih stranaka (poput britanske Laburističke stranke ili njemačkoga CDU/CSU-a).

Tablica 2. Klubovi zastupnika (stranačke frakcije) u Europskom parlamentu u sazivu 2014-2019.

STRANAČKA FRAKCIJA	BROJ ČLANOVA EUROPSKOG PARLAMENT A	BROJ ČLANOVA FRAKCIJE IZ HRVATSKE
Klub zastupnika Europske pučke stranke (kršćanski demokrati)	217	5
Klub zastupnika Progresivnog saveza socijalista i demokrata	190	2
Europski konzervativci i reformisti	74	1
Klub zastupnika Saveza liberala i demokrata za Europu	70	2
Konfederalni klub zastupnika Ujedinjene europske ljevice i nordijske zelene ljevice	52	0
Klub zastupnika Zelenih/Europskog slobodnog saveza	50	1
Klub zastupnika Europe slobode i demokracije	45	0
Klub zastupnika Europe nacija i slobode	39	0
<i>Nezavisni zastupnici (ne pripadaju nijednoj frakciji)</i>	14	0

Za razliku od nacionalnih parlamenata, iz Europskog se parlamenta ne rađaju izvršna tijela, pa ne postoji ni minimalna vladajuća većina koja treba podržavati Europsku komisiju. Stoga je način funkcioniranja Europskog parlamenta specifičan. Vodeće se stranačke frakcije u parlamentu (redovito pučani i socijalisti, a često i uz podršku liberala) dogovaraju o podjeli parlamentarnih dužnosti razmjerno broju zastupnika svake frakcije. Ta se neformalna velika koalicija najbolje vidi u odluci o podjeli položaja predsjednika Europskog parlamenta na način da svaka frakcija daje predsjedavajućeg polovicu petogodišnjeg mandata. Time se osigurava unutarinstitucionalna stabilnost i jača položaj Europskog parlamenta u odnosu na ostale europske institucije. Na proporcionalan su način podijeljena i mjesta 14 potpredsjednika Europskog parlamenta kao i mjesta predsjednika stalnih odbora, međuparlamentarnih odbora i drugih organa unutar Europskog parlamenta.

Predsjednika Europskog parlamenta biraju članovi iz svojih redova. Glavnu je zadaća predsjednika upravljanje poslovima parlamenta, raspodjela parlamentarnih resursa, organizacija dnevnog reda, predsjedanje plenarnom sjednicom te kontrola rasprave uz poštivanje poslovnika. Uz te opće poslove, predsjednik Europskoga parlamenta ima i niz specifičnih zadaća: predstavlja parlament u međuinstitucionalnim odnosima s Vijećem i Europskom komisijom, kao i nizom drugih tijela, kako na razini Europske unije tako i na međunarodnoj razini; potpisuje proračun Europske unije, čime on stupa na snagu; daje supotpis na sve akte koji trebaju stupiti na snagu, a doneseni su procedurom suodlučivanja;

iznosi stajališta Europskog parlamenta na sjednicama Europskog vijeća. U njegovu mu poslu pomaže 14 izabраниh potpredsjednika.

Unutrašnjim radom Europskog parlamenta upravlja Konferencija predsjednika, koja okuplja predsjednika Europskog parlamenta i predsjednike političkih frakcija. Oni nastoje konsenzusom donijeti odluke koje se tiču dnevnog reda, imenuju članove u stalne odbore, razrješavaju razmirice između različitih odbora, vode računa o interesima Europskog parlamenta tijekom međuinstitucionalnih pregovora i dr. Uz nju djeluje i Predsjedništvo, kojeg čine predsjednik i potpredsjednici Europskog parlamenta (te kvestori u svojstvu savjetnika), a zaduženo je za interna financijska i administrativna pitanja. Ono imenuje glavnog tajnika Parlamenta, odobrava posebne studije i saslušanja od interesa za pitanja koja se nalaze na dnevnom redu. Treći je važan unutrašnji organ Europskog parlamenta Kolegij kvestora, koji pomaže članovima Europskog parlamenta u njihovu svakodnevnom radu.

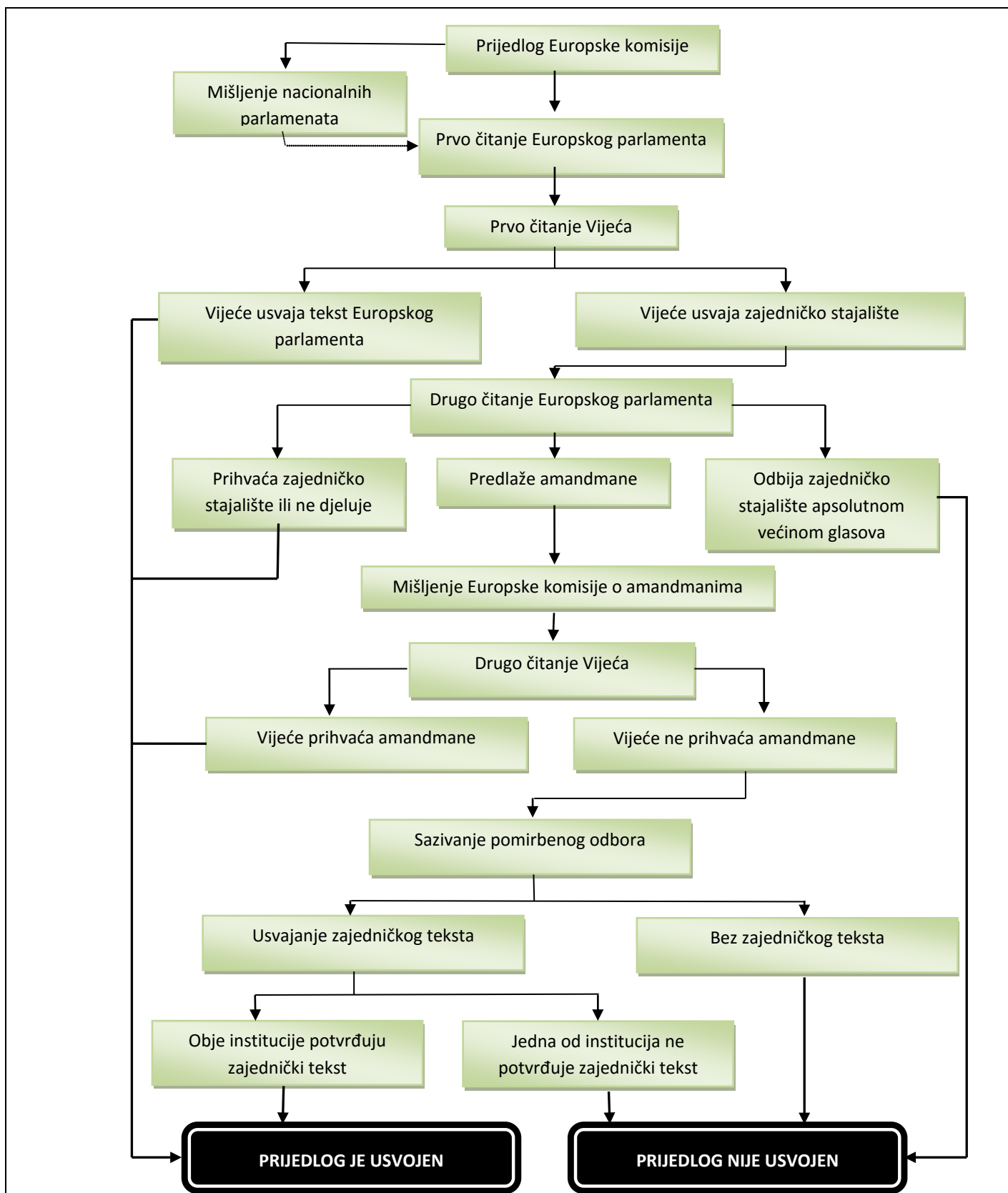
Rad u odborima, najvažnije je mjesto djelovanja svakog parlamentarca. U njima se može najbolje provoditi postupak zakonodavne djelatnosti i parlamentarnog nadzora. Odbori se popunjavaju članovima nakon provedenih izbora za Europski parlament. Prvi korak jest odluka o broju odbora, njihovoj veličini i odgovornostima, koja se donosi na prvoj sjednici novog saziva parlamenta, a potom slijede nominacije članova u pojedine odbore, koje provode klubovi, odnosno neovisni članovi. Potom Konferencija predsjednika podnosi prijedlog parlamentu pazeći da sastav odbora reflektira sastav parlamenta i nacionalnu ravnotežu. Većina članova službeno djeluje u jednom odboru kao punopravni član, a u drugom kao zamjena.

Najprestižniji događaj za svakog člana Europskog parlamenta jest mogućnost podnošenja izvještaja o određenom pitanju (tzv. *rappporteurship*), koji se dodjeljuje pojedincima sa specijalističkim znanjima i političkom težinom.

Ovlasti članova Europskog parlamenta

Lisabonski ugovor Europski parlament određuje kao suzakonodavca, koji zajedno s Vijeće donosi odluke, korištenjem redovnog zakonodavnog postupka (vidi dijagram 1) (specifični koraci Europskog parlamenta u procesu donošenja zakona detaljnije su objašnjeni pod naslovom *Proces donošenja odluka*).

Dijagram 1. Zakonodavno djelovanje redovnim zakonodavnom postupkom.



Izvor: Prilagođeno iz Nugent (2006) i

http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/diagram_en.html; preuzeto iz Čepo (2013) .

Osim zakonodavnih, Europski parlament ima proračunske i nadzorne ovlasti. Europska komisija predlaže godišnji proračun Europske unije. Nakon što prijedlog dođe u Europski parlament, o njemu raspravlja Odbor za proračun, koji putem amandmana može izmijeniti prijedlog proračuna, kao i stajalište Vijeća Europske unije (koje je ranije raspravilo o istom prijedlogu Komisije). O njemu potom glasuje Europski parlament na plenarnoj sjednici. Ako se prijedlog Europskog parlamenta razlikuje od prijedloga kojeg je stajalištem usvojilo Vijeće Europske unije, saziva se pomirbeni odbor koji potom donosi zajednički tekst, kojeg potvrđuju i Vijeće i Europski parlament. Nakon što usvojeni proračun potpiše predsjednik Europskog parlamenta, on stupa na snagu.

Uz to, Europski parlament nadzire provođenje trošenja proračunskih sredstava, usvajanjem Završnog računa. Osim te, Europski parlament ima još niz nadzornih ovlasti, kojima kontrolira rad drugih europskih institucija i pravilno provođenje europskih pravila. Primjerice, temeljni ugovori obvezuju Europskog vijeće, Vijeće za vanjske poslove (jednu od inkarnacija Vijeća Europske unije), Revizorski sud i Europsku komisiju, da o svom radu redovito izvještavaju Europski parlament, koji potom ima pravo raspravljati o njihovom radu. Najvažnija nadzorna uloga Europskog parlamenta očituje su u izboru Europskog ombudsmana, svojevrsnog pučkog pravobranitelja, koji štiti građane Europske unije od nepravilnog djelovanja europskih institucija.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE – ZAŠTITNIK INTERESA DRŽAVA ČLANICA

U početku razvoja ideje o Europskoj zajednici za ugljen i čelik nije bila predviđena institucionalizacija Vijeća ministara (kako se izvorno ta institucija zvala). Time se htjelo nadići uske nacionalne interese i osigurati uspjeh europskog ujedinjenja. No, kao što je uspostava Europskog parlamenta, bila simbolički čin usmjeren na uključenje nacionalnih parlamenata u europski integracijski proces, slična je simbolička uloga bila namijenjena i Vijeću. Njega su predstavnici nacionalnih vlada zamislili kao protutežu nadnacionalnim institucijama i kao forum u kojem bi se povremeno raspravljalo o temama od interesa za nacionalne države. To je bio začetak sukoba između intergovernmentalističke (međuvladinske) i nadnacionalne ideje europskog integriranja, koja postoji i danas.

Struktura Vijeća Europske unije

U Vijeću se okupljaju resorni ministri, drugi članovi vlade, ili pojedinci koje vlade ovlaste da u njihovo ime djeluju. Iako se Vijeće sastaje u nekoliko konfiguracija, ovisno o temi koja je na dnevnom redu, formalno riječ je o jedinstvenoj instituciji, čije se članstvo i nazivi mijenjaju po potrebi. To je dovelo do današnjeg funkcioniranja deset različitih konfiguracija Vijeća (vidi tablicu 3). Budući da je riječ o jedinstvenoj instituciji, Vijeće može donijeti odluku o bilo kojem pitanju, neovisno radi li se o temi kojom se bave resorni ministri ili o sasvim drugom pitanju.

Tablica 3. Konfiguracije Vijeća Europske unije

Vijeće za opće poslove (GAC)
Vijeće za vanjske poslove (FAC)
Ekonomsko i financijsko vijeće (ECOFIN)
Vijeće za pravosudna i unutrašnja pitanja (JHA)
Vijeće za promet, telekomunikacije i energiju (TTE)
Vijeće za poljoprivredu i ribarstvo (AGRIFISH)
Vijeće za okoliš (ENVI)
Vijeće za obrazovanje, mladež, kulturu i sport
Vijeće za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravstvo i pitanja zaštite potrošača (EPSCO)
Vijeće za konkurentnost

Izvor: Preuzeto iz Čepo (2013).

Prvim proširenjem iz 1973. države su članice institucionalizirale praksu izmjenjivanja na čelu Vijeća, uvođenjem rotirajućeg šestomjesečnog predsjedanja. Sve veća kompleksnost djelovanja Europske unije, razmjerno kratak period predsjedanja, kao i velik broj država članica različitih administrativnih kapaciteta i nacionalnih interesa, stvorili su potrebu za reformom načina vođenja europskih institucija. Dio se problema riješio stvaranjem stalnih predsjedništava različitih institucija i organa (poput Europskog vijeća, Vijeća za vanjske poslove ili Eurogrupe), dok su se preostali problemi nastojali riješiti boljom koordinacijom između rotirajućih predsjedništava. S tom se namjerom programi donose za razdoblja od 18 mjeseci, pri čemu tri države članice koje u tom razdoblju predsjedaju europskim institucijama nastoje zajednički donijeti program djelovanja i razraditi proces njegova provođenja.

Rotirajuće je predsjedništvo važno i jer se na temelju njegova rasporeda određuje prvenstvo javljanja za riječ na sjednicama, kao i raspored sjedenja za stolom (gdje predsjedavajući Vijećem sjedi na čelu stola, država koja je upravo predsjedala sjedi njemu zdesna, a država koja će predsjedati u idućem razdoblju sjedi lijevo). Iako su u početku europske integracije države abecednim redom predsjedale Vijećem, to je promijenjeno (vidi tablicu 4), pa su predsjedništva uređena tako da u svakoj grupi od tri države bude barem jedna velika država.

Tablica 4. Raspored rotirajućih predsjedanja Vijećem 2014–2020.

Italija	srpanj-prosinac	2014.
Latvija	siječanj-lipanj	2015.
Luksemburg	srpanj-prosinac	2015.
Nizozemska	siječanj-lipanj	2016.
Slovačka	srpanj-prosinac	2016.
Malta	siječanj-lipanj	2017.
Velika Britanija	srpanj-prosinac	2017.
Estonija	siječanj-lipanj	2018.
Bugarska	srpanj-prosinac	2018.
Austrija	siječanj-lipanj	2019.
Rumunjska	srpanj-prosinac	2019.
Finska	siječanj-lipanj	2020.

Izvor: prilagođeno iz Čepo (2013).

Uloga je predsjedavajućeg evoluirala od jednostavnih vremena vođenja sastanaka s početaka europske integracije. Danas država članica koja predsjedava Vijećem ima mnogo veće i šire ovlasti u koje spada upravljanje svakodnevnim aktivnostima Vijeća, iniciranje pitanja postavljenih u programu rada predsjedništva, facilitiranje kompromisnih prijedloga, te predstavljanje Europske unije (u koordinaciji s akterima poput predsjednika Europskog vijeća i predsjednika Europske komisije).

Uz pojedine konfiguracije Vijeća postoji i oko 150 radnih tijela, organa i koordinacijskih odbora, koji djeluju unutar jedinstvene hijerarhijske strukture (vidi dijagram 2), od kojih je najvažniji Coreper, odnosno Odbor stalnih predstavnika.

Dijagram 2. Hijerarhija tijela, organa i aktera u Vijeću



Izvor: Čepo (2013).

Odbor stalnih predstavnika glavno je tijelo za pripremu rada Vijeća. Sastaje se najmanje jednom tjedno, a po potrebi i češće. Stalni predstavnici (koji se sastaju u Coreperu II) i njihovi zamjenici (koji se sastaju u Coreperu I), posao između sebe dijele dogovorom, iako je običaj da se stalni predstavnici bave pitanjima i pripremanjem sastanaka Vijeća za opće poslove, Vijeća za vanjske poslove, ECOFIN-a i Vijeća za pravosudna i unutarnja pitanja, koja su politički osjetljivije naravi. Svaka njihova odluka postaje važećom tek nakon što ju glasovanjem potvrde ministri.

Važnost radnih grupa za uspješno funkcioniranje Vijeća i njegovu mogućnost odlučivanja očituje se u činjenici da se svakoga dana u Bruxellesu održi nekoliko desetaka sastanaka radnih grupa Vijeća, na kojim se raspravljaju najrazličitija pitanja o kojima Vijeće mora donijeti zajedničko stajalište. Članovi radnih grupa mogu biti dio nacionalnih ministarstava ili

agencija ili mogu biti na „posudbi“ (*secondment*) u Bruxellesu. Njima se pridružuju i predstavnici Europske komisije koji brane stajališta Komisije i prate raspravu nacionalnih predstavnika.

Radne se grupe bave onim poslovima koje im proslijedi Odbor stalnih predstavnika, a najčešće je riječ o iznimno specifičnim tehničkim pitanjima, kao i pitanjima koja nisu politički osjetljiva, ali traže određenu razinu usuglašavanja. Uz to Odbor stalnih predstavnika radnim grupama šalje i potpuno nova pitanja, o kojima se tek treba povesti rasprava. Nakon što radna grupa raspravi svako pitanje, predsjedavajući radne grupe (koji dolaze iz države članice koja drži šestomjesečno rotirajuće predsjedništvo Vijećem) obavještava Coreper da je suglasnost postignuta, pri čemu se dalje o toj temi ne raspravlja nego ju se prihvaća na višim razinama. Ako nema suglasnosti Coreper se obavještava da nije moguće postići dogovor te se to pitanje prenosi njima na daljnju raspravu.

Funkcioniranje Vijeća

Bez obzira na konfiguraciju u kojoj se Vijeće sastaje, gotovo se svi sastanci održavaju u Bruxellesu, gdje je i sjedište stalnih struktura te institucije, poput tajništva, kao i stalnih predstavništava država članica pri Europskoj uniji u kojima se nalaze stalni predstavnici u rangu veleposlanika koji djeluju u Coreperu. S obzirom na često kompleksne odnose među državama članicama vezano uz sjedišta institucija, tri mjeseca godišnje Vijeće se mora sastajati u Luxembourgu (u travnju, lipnju i rujnu). Ponekad se sastanci mogu održavati u državi članici koja drži šestomjesečno rotirajuće predsjedništvo.

Sastanci se Vijeća održavaju u prisustvu svih predstavnika država članica (osim u slučaju kada ih po dogovoru predstavlja predstavnik neke druge države članice), predsjedava im predstavnik države koja drži šestomjesečno rotirajuće predsjedništvo (osim u onim konfiguracijama koje imaju stalnog predsjednika), a prisustvuju im i predstavnici Europske komisije. S obzirom na to i rasprave koje se odvijaju nakon što Komisija izloži svoje mišljenje o temi koja se nalazi na dnevnom redu vrlo su kratke i strogo strukturirane. Javljanje za riječ vodi se točno određenim rasporedom (predstavnici sjede po rasporedu šestomjesečnih predsjedanja, te se svakih šest mjeseci pomiču za jedno mjesto tako da je predsjedavajuća država uvijek na čelu stola).

Dnevni je red u rukama predsjedavajuće države, no mora biti jednoglasno prihvaćen na početku sjednice. Predsjedništvu u pripremi materijala koji se šalju na razmatranje državama članicama pomaže tajništvo Vijeća. Ti materijali sadrže dva skupa dokumenata. Oni dokumenti označeni u dnevnom redu kao točke A zahtijevaju samo glasovanje Vijeća. Riječ je o pitanjima koja su već ranija uređena dogovorima radnih grupa, Corepera ili neke druge konfiguracije Vijeća. Ostale točke dnevnog reda spadaju pod B točke i o njima Vijeće još mora provesti raspravu. Na koji način se do zajedničkog stajališta dolazi ovisi o tipu glasovanja kojim Vijeće usvaja određeno pitanje.

Način odlučivanja Vijeća

Vijeće može odlučivati na nekoliko načina: jednostavnom većinom, kvalificiranom većinom i donošenjem jednoglasne odluke, odnosno konsenzusom. Iako je konsenzus bio norma u samim počecima europske integracije, on zauzima sve slabije mjesto u procesu donošenja odluka, jer je broj država članica toliko narastao, a broj pitanja o kojima raspravlja Europska unija umnogostručen. Stoga se taj način glasovanja zadržao jedino za najvažnija pitanja, odnosno ona pitanja koja su posebno osjetljiva za nacionalne interese država članica. Konsenzus zahtijeva da sve države članice glasuju za neko pitanje. Jednoglasno odlučivanje, pak, ne znači da sve države prihvaćaju predloženu odluku. Dovoljno je da predstavnici neke države ne glasuju protiv prijedloga koji se nalazi na dnevnom redu, jer se suzdržavanje od glasovanja tumači kao prihvaćanje odluke. Riječ je o načelu tzv. konstruktivne suzdržanosti.

Odlučivanje kvalificiranom većinom postalo je norma u djelovanju Vijeća. Kako bi odlučivanje kvalificiranom većinom funkcioniralo državama članicama dodijeljen je određen broj glasova, koji donekle ovisi o veličini države članice, broju stanovnika i ekonomskoj snazi, ali vodi računa i o tome da jedna ili nekoliko država ne mogu konstantno nadglasavati sve ostale. Stoga je, slično situaciji prilikom podjele mjesta u Europskom parlamentu, korištena procedura degresivne proporcionalnosti (vidi tablicu 5).

Tablica 5. Glasovi država članica u Vijeću prilikom glasovanja kvalificiranom većinom.

Država	Glas	Švedska	10
Francuska	29	Danska	7
Italija	29	Finska	7
Njemačka	29	HRVATSKA	7
Velika Britanija	29	Irska	7
Poljska	27	Litva	7
Španjolska	27	Slovačka	7
Rumunjska	14	Cipar	4
Nizozemska	13	Estonija	4
Belgija	12	Latvija	4
Češka	12	Luksemburg	4
Grčka	12	Slovenija	4
Mađarska	12	Malta	3
Portugal	12	Ukupno	352
Austrija	10	Kvalificirana	
Bugarska	10	većina	260*

* Tih 260 glasova mora doći iz najmanje 15 država članica.

Izvor: preuzeto iz Čepo (2013).

Lisabonski ugovor donio je promjenu u načinu glasovanja Vijeća tražeći da za odluku glasuje 55% država članica, koje broje najmanje 15 država, s najmanje 65% stanovništva Europske unije, kako bi ona bila prihvaćena. Pritom je potrebno da se odluci usprotive samo četiri države članice kako bi se formirala tzv. blokirajuća manjina, koja onemogućuje prihvaćanje prijedloga. U slučajevima u kojima Vijeće ne donosi odluku na prijedlog Komisije ili Visokog

predstavnik za vanjsku i sigurnosnu politiku, za njezino je usvajanje potrebna superkvalificirana većina od 72 posto država članica, koje obuhvaćaju najmanje 65 posto stanovništva Europske unije. No s obzirom na protivljenje nekih država članica, stupanje na snagu te norme odgođeno je do 2017. godine.

EUROPSKA KOMISIJA – ZAŠTITNICA INTERESA EUROPSKE UNIJE

Što je točno Europska komisija? Ona jest izvršni organ Europske unije, ali nije njezina vlada. Uz to predstavlja i zajedničku upravnu strukturu europske integracije, ali je u usporedbi s upravama nacionalnih država iznimno slaba i samostalno gotovo nefunkcionalna. Dok izvršnu ulogu obavljaju povjerenici i predsjednik Europske komisije, ključni čimbenik koji ju čini upravnom strukturom su opće uprave. Europska komisija kao upravna struktura, gotovo je jednako važna kao i Europska komisija kao izvršni organ.

Jean Monnet je inzistirao na integraciji kao jedinom demokratski vrijednom načinu osiguranja mira u Europi. Orijentirao se pritom ka čvršćem povezivanju politički i ideološki manje važnih, ali ekonomski iznimno značajnih sektora, poput ugljena i čelika. Kako buduće odluke koje će se donositi na nadnacionalnoj razini, a provoditi na nacionalnim razinama, ne bi bile pod dominacijom neke države Monnet je predvidio uspostavu snažne, autonomne nadnacionalne institucije, koja će donositi odluke u interesu svijeta. Tako je nastala Visoka vlast, preteča današnje Europske komisije. Da bi bila uspješna Visoka je vlast morala djelovati fleksibilno, uz razmjerno malen broj zaposlenih. Prva je Visoka vlast imala devet članova izabranih za mandat od šest godina. U svome su se djelovanju obvezali provoditi samostalnu politiku. Ipak, današnja se Europska komisija uvelike razlikuje od Visoke vlasti.

Način formiranja Europske komisije

Povijesno gledajući pravo na sastavljanje Europske komisije bilo je rukama vlada država članica, koji su konsenzusom dogovarali predsjednika Europske komisije, a potom mu predlagali povjerenike. Europski je parlament potom dobio pravo na glasovanje o predloženom kandidatu za predsjednika Europske komisije, a posredno i o kandidatima za povjerenike, jer je Europski parlament morao kolektivno potvrditi Europsku komisiju (investitura).

Cijeli proces službeno započinje nakon izbora za Europski parlament. Lisabonski ugovor ističe da Europsko vijeće treba uzeti u obzir i rezultate izbora prilikom imenovanja predsjednika Europske komisije, pa je ta pozicija postala politiziranija. Nakon što šefovi država i vlada u Europskom vijeću dogovore kandidata, on ili ona dolazi pred Europski parlament, koji ga potom mora potvrditi većinom glasova.

Nakon toga slijedi proces odabira povjerenika, podjele resora, odnosno dosjea kojima će se povjerenici baviti, i potvrđivanja Europske komisije pred Europskim parlamentom. Povjerenike u Europsku komisiju predlaže Vijeće, uz savjet nacionalnih vlada iz kojih povjerenici dolaze i pristanak predsjednika Europske komisije. On može tražiti da mu vlade predlože više kandidata kako bi izabrao najbolje, no vlade se toga ne moraju pridržavati. Kandidati za povjerenike, uz to ne trebaju zadovoljiti samo vlade, koje ih predlažu, i predsjednika Europske komisije, koji im dodjeljuje resor, nego i članove Europskog parlamenta, koji nastoje utvrditi je li kandidat upoznat s poslom koji će obavljati. Iako Europski parlament nema mogućnost odbaciti pojedine kandidate, kao što nema mogućnost izglasavanja nepovjerenja pojedinim povjerenicima, pravo na potvrđivanje (ili pravo na izglasavanje nepovjerenja) cjelokupne Europske komisije, daje im dovoljno političke moći prilikom izbora. Europska je komisija u načelu izabrana na petogodišnji mandat.

Struktura Europske komisije

Europska se komisija sastoji od predsjednika, jednog ili više potpredsjednika i povjerenika. Ukupno ima 28 članova. Službeno je predsjednik Europske komisije prvi među jednakima, čime se nastoji ukazati na kolegijalnu prirodu djelovanja Europske komisije. No snaga predsjednika u odnosu na ostale članove Europske komisije ovisi o njegovoj snazi, međunarodnom profilu i potpori koju mu daju ostale institucije, poglavito Europsko vijeće, na čijim sastancima sudjeluje. Uloga je potpredsjednika da koordiniraju rad nekoliko povjerenika čije su aktivnosti relevantne za određeno šire područje djelovanja Europske unije. Položaj, pak, povjerenika u Europskoj komisiji sličan je, iako ne potpuno jednak, položaju ministara u nacionalnim vladama. Svaka država ima pravo imenovati po jednog povjerenika (iako je Lisabonski ugovor predvidio da broj povjerenika bude dvije trećine broja država članica, što je za sada odgođeno odlukom Europskog vijeća). To ne znači da su povjerenici agenti nacionalnih vlada na europskoj razini. Oni u svom djelovanju ne smiju primati instrukcije svojih vlada, nego moraju djelovati u interesu europske integracije.

Povjerenicima u svakodnevnom radu pomaže povjerenikov kabinet. Riječ je o političkom organu koji pruža savjete i usmjerava aktivnosti povjerenika. Oni služe kao poveznica između političke aktivnosti povjerenika i profesionalno-administrativne naravi općih uprava. Iako je svakom povjereniku povjeren specifičan resor, tim resorima upravlja jedna ili više općih uprava, odnosno stalnih odjela Komisije. Povjerenici su nominalno na čelu svoje opće uprave, no svakodnevno njima upravlja direktor. U općim upravama rade službenici zaposleni kao administratori i asistenti kroz proces karijernog zapošljavanja, a njima u svakom trenutku pomaže velik broj privremenih ili ugovornih službenika, zaposlenih na određeno vrijeme.

Za Europsku komisiju u svakom trenutku radi nekoliko desetaka tisuća ljudi. Stalno zaposleno osoblje, koje se brine za svakodnevno funkcioniranje Komisije, kolokvijalno se naziva eurokratima, kako je tu grupu nazvao Altiero Spinelli 1967. Eurokrati se dijele u dvije kategorije: asistente i administratore. Asistenti okupljaju tzv. hladni pogon (vozači, domari, čistači, jednostavniji uredski poslovi i sl). Administratori obuhvaćaju stručnjake sa sveučilišnom diplomom zaposlene na upravljačkim poslovima, na pisanju prijedloga, pružanju savjetodavnih usluga, u prevoditeljskoj službi i sl. Zapošljavanje u administrativnoj strukturi Europske unije obavlja se kroz neovisan Europski ured za odabir osoblja, koji redovito organizira natječaje (tzv. *concours*) u svim državama članicama. Iako brojem najveći administrativni aparat u Europskoj uniji, administracija Europske komisije i dalje je razmjerno mala, pogotovo ako ju se uspoređi s administracijama država članica.

Komisija se sastaje najmanje jednom tjedno, najčešće srijedom, iza zatvorenih vrata. Tijekom tih sastanaka raspravlja o aktualnim političkim pitanjima, kao i o onim pitanjima koja trebaju biti odaslana ostalim institucijama na daljnju obradu i prihvaćanje. Ako članovi Europske komisije glasuju o određenom pitanju, dovoljna je jednostavna većina da bi odluka bila prihvaćena. Bez obzira na način glasovanja, Europska je komisija kolektivno tijelo, što znači da zajednički donosi odluke i kolektivno je odgovorna za njih nakon što su usvojene.

Funkcije i ovlasti Europske komisije

Europska komisija ima četiri ključne funkcije: osigurava primjenu ugovora, formulira preporuke ili mišljenja (odnosno samostalno odlučuje) o pitanjima kad ugovori to dopuštaju, priprema prijedloge za raspravu na Vijeću i Europskom parlamentu, te implementira usvojena pravila. Posljednja je funkcija Europske komisije posebno važna, jer se dotiče njezine

egzekutivne uloge, ali ukazuje i na njezinu ovisnost o nizu drugih aktera, ponajviše nacionalnih administracija. Izvršne su ovlasti u europskim pitanjima, naime, podijeljene između država članica. Njihove institucije imaju obvezu implementiranja odluka donesenih na europskoj razini, a Europska komisija ima obvezu kontroliranja te implementacije.

Ovlasti se Europske komisije, uz neke iznimke, dijele na izvršne i nadzorne, a obuhvaćaju iniciranje zakonodavnih prijedloga, izvršavanje dogovorenih politika, međunarodno predstavljanje Europske unije u određenim pitanjima, te zaštitu postojećih ugovora.

Specifične ovlasti Europske komisije povezane su pak s nadzorom ispunjavanja obveza dogovorenih na europskoj razini. To je jedna od najvažnijih uloga koju obavlja Europska komisija, jer je ispravna i pravovremena primjena zakonskih prijedloga važan čimbenik ispunjavanja ciljeva na koje su se obvezale države članice. Budući da Europska komisija nema mogućnost vlastitog provođenja donesenih odluka, jer ne raspolaže potrebnim institucijama i kadrovima (poput carinske službe, porezne uprave, inspektorata i sl.), u prijenosu dogovorenih obveza ovisna je o državama članicama. Kako je mogućnost izbjegavanja preuzimanja obveza u takvom slučaju velika, kroz odugovlačenje procesa izmjena potrebne zakonske regulative u nacionalnim parlamentima, ili nerazumijevanja načina prijenosa odluka s europske na nacionalnu razinu, države članice dale su Europskoj komisiji ovlast nadziranja tog procesa. U tom smislu ona ima pravo upozoravati na slabo ili pogrešno implementiranje dogovorenih odluka, a kao krajnju mogućnost može državu u sporu prijaviti Sudu Europske unije.

U zakonodavnom je procesu uloga Europske komisije nezaobilazna, budući da upravo ta institucija ima ekskluzivno pravo na zakonodavnu inicijativu. Ono joj omogućuje monopol u određivanju pitanja kojima se Europska unija treba baviti, odnosno daje Europskoj komisiji autonomiju u utvrđivanju dnevnog reda. Komisija ima i pravo predlaganja europskoga proračuna, te donošenja podzakonskih akata kojima se detaljnije uređuju pitanja predviđena usvojenim zakonom.

EUROPSKO VIJEĆE – IZMEĐU POTICANJA NADNACIONALNE INTEGRACIJE I ZAŠTITE NACIONALNIH INTERESA

Gdje unutar institucionalne strukture podjele vlasti spada Europsko vijeće? Glavna je zadaća te institucije postavljanje općih okvira djelovanja na europskoj razini, koje potom dogovaraju i provode ostale europske i nacionalne institucije. Ponajviše se to odnosi na pitanja razvoja Ekonomske i monetarne unije, eura, politike proširenja i dr. Europsko vijeće utječe na europski integracijski proces davanjem političke podrške daljnjoj integraciji, postavljanjem prioriteta djelovanje na europskoj razini i rješavanjem nesporazuma koji povremeno nastaju između država članica.

Nastojeći dati novi poticaj integracijskom procesu, francuski predsjednik Georges Pompidou je sa šefovima ostalih država članica dogovorio neformalni sastanak u Haagu u prosincu 1969. Razlozi za to višestruki su: nesigurna ekonomska situacija na globalnoj razini krajem 1960-ih i tijekom 1970-ih, nestašice naftnih derivata, te krize u bipolarnim globalnim odnosima. Ti razlozi, u kombinaciji s potrebom za čvršćim vodstvom na europskoj razini, pokazali su šefovima država i vlada da je njihovo uključenje u proces donošenja odluka na razini Europskih zajednica logičan korak.

Razvitak Europskog vijeća pokazao je važnost te institucije i njezinim uključivanjem u širok spektar pitanja i politika – od politike proširenja do poreznih politika država članica ili koordinacije ekonomskih aktivnosti usmjerenih na očuvanje eura. Tome u prilog idu i novostvoreni modeli suradnje, koji nadilaze nadnacionalno djelovanje. Jedan od modela suradnje takvog tipa je i otvorena metoda koordinacije, kojom će se ciljevi pojedine politike postići djelovanjem nacionalnih administracija, a države članice će se međusobno izvještavati o poduzetim aktivnostima, kako bi mogle učiti jedne od drugih, bez prenošenja ovlasti na europsku razinu. Europsko je vijeće ključna institucija koja provodi otvorenu metodu koordinacije, potičući se međusobno na reforme.

Lisabonskim je ugovorom dodatno ojačan položaj Europskog vijeća i stabilizirana njegova struktura uvođenjem institucije predsjednika Europskog vijeća. Tim je ugovorom Europsko vijeće prikazano možda najvažnija europska institucija. To očituje i u činjenici da je Europsko vijeće dobilo ovlast postavljanja prioriteta u djelovanju Europske unije, ulazeći time u prostor Europske komisije, koja ima pravo postavljanja godišnje agende, ali i rotirajućih predsjedništava, koja su mogla djelomično utjecati na pitanja o kojima će se na razini Europske unije raspravljati.

Struktura i ovlasti Europskog vijeća

Sastanci Europskog vijeća okupljaju predsjednike država (u slučaju polupredsjedničkih sustava) te predsjednike vlada (iz država s parlamentarnim sustavom vlasti), kojima se pridružuje predsjednik Europske komisije. Ponekad je Visoki predstavnik Unije za vanjsku i sigurnosnu politiku pozvan prisustvovati sastancima Europskog vijeća. Dok je u početku sastancima Europskog vijeća predsjedala država članica koja je držala šestomjesečno predsjedanje europskim institucijama, od Lisabonskog ugovora tu instituciju predvodi predsjednik Europskog vijeća.

Predsjednik Europskog vijeća ima mandat od 2,5 godine, a može biti izabran za najviše dva mandata. Biraju ga šefovi država ili vlada kvalificiranom većinom glasova. Zadaća mu je pripremati sastanke, predstavljati tu instituciju pred drugim europskim institucijama, poglavito ispred Europskog parlamenta, kojemu podnosi redovita izvješća o rezultatima sastanaka na vrhu, a predstavlja i Europsku uniju na međunarodnoj sceni.

Europsko vijeće ima vrlo važne ovlasti. Osim što imenuje Visokog predstavnika za Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, predsjednika Europske komisije, vlastitog predsjednika i predsjednika Europske središnje banke, Europsko vijeće odlučuje o primanju država članica u Europsku uniju i eurozonu (sustav država koje koriste euro kao zajedničku valutu), pregovara o promjenama temeljnih ugovora, raspravlja u aktualnim i dugoročnim vanjskopolitičkim pitanjima, dogovara višegodišnji financijski okvir, koji predstavlja temelj godišnjih proračuna Europske unije, nastoji usuglasiti ekonomska i politička pitanja između država članica, te usmjerava integraciju.

Europsko vijeće koristi mnoge organe, urede, pa i glavno tajništvo Vijeća za svoje potrebe. Kvartalne sastanke šefova država i vlada dogovaraju, i dnevni red zajednički sastavljaju, službenici nacionalnih administracija država članica, predstavnici Europske komisije i eurokrati glavnog tajništva Vijeća pod vodstvom predsjednika Europskog vijeća i ponekad uz pomoć države koja predsjedava Europskom unijom. Predloženi dnevni red i prve nacрте zaključaka potom raspravljaju različita radna tijela, predvođena Odborom stalnih predstavnika, koji nastoje usuglasiti razlike između država članica i osigurati da se šefovi država i vlada na svojem sastanku bave samo najkontroverznijim i politički najosjetljivijim pitanjima. Potom o tome raspravlja Vijeće za opće poslove, konfiguracija Vijeća koja okuplja ministre vanjskih poslova država članica. Nakon toga predsjednik Europskog vijeća nekoliko

dana prije samita odašilje šefovima država i vlada dnevni red i nacrt zaključaka oko kojih valja postići konsenzus.

Funkcioniranje Europskog vijeća

Službeni sastanci Europskog vijeća (prema pravilima Lisabonskog ugovora moraju biti održana najmanje 4 sastanka godišnje, dok neslužbeni sastanci ovise o situaciji u Europskoj uniji i međunarodnim okolnostima, odnosno o spremnosti predsjednika Europskog vijeća da ih sazove), održavaju se gotovo redovito u zgradi Vijeća u Bruxellesu. Započinju najčešće sastancima državnih izaslanstava s predsjednikom Europskog vijeća, kako bi se usuglasila posljednja neusuglašena pitanja vezana uz zaključke samita. Mogu im prethoditi bilateralni ili multilateralni neformalni sastanci koalicija država, sastanci europskih stranačkih grupa (koje okupljaju šefove država ili vlada čije stranke zajednički surađuju u europskim stranačkim obiteljima), te niz drugih neformalnih sastanaka koji mogu biti dogovoreni neposredno pred početak Europskog vijeća s ciljem lobiranja, utjecanja ili konzultiranja. Sastanci službeno započinju okupljanjem šefova država ili vlada, predsjednika Europskog vijeća, predsjednika Europske komisije, te stalnog predstavnika države koja predsjedava Europskom unijom. Po potrebi su u djelovanje Europskog vijeća uključeni i drugi akteri, poput nacionalnih ministara, povjerenika Europske komisije, visokog predstavnika, predsjednika Europske središnje banke ili predsjednika Europskog parlamenta.

Osim službenih sastanaka, predsjednik Europskog vijeća, samostalno ili na prijedlog država članica, može sazvati i neslužbene, tematske ili izvanredne sastanke. Neslužbeni sastanak Europskog vijeća često se saziva kako bi se vidjelo postoji li mogućnost rješenja problema koji se dulje vrijeme nalazi na dnevnom redu Europske unije. Njihova je prednost što omogućuju izgradnju prijateljskih odnosa i potpuno slobodan tijek misli između šefova država ili vlada, jer za razliku od službenih sastanaka, na neslužbenima ne postoje ograničenja, predsjednici su redovito sami, ne postoji obveza donošenja službenih dokumenata, niti je potrebno da se određena odluka u konačnici donese. Važno je jedino da šefovi država ili vlada, u neformalnoj atmosferi izgrade međusobno povjerenje koje će omogućiti lakše postizanje kompromisa.

Tematske sastanke predsjednik Europskog vijeća može sazvati kako bi se šefovi država ili vlada koncentrirali na određeno pitanje koje smatraju važnim za europskim integracijski proces ili koje se nametnulo kao ključno za budućnost Europske unije.

Izvanredni sastanci Europskog vijeća sazivaju se u situacijama koje zahtijevaju brz i izravan odgovor Europske unije, bilo da je riječ o unutarnjim europskim pitanjima (kriza u eurozoni) ili međunarodnim pitanjima (izbjeglička kriza). Šefovi država ili vlada tim sastancima poručuju da su spremni zajednički djelovati kako bi se odgovorilo na izazove koje je izvanredna situacija pred njih postavila, koristeći ih kao poligon za otpočinjanje novih važnih integracijskih aktivnosti usmjerenih na jačanje Europske unije.

Načelo odlučivanja u Europskom vijeću

Europsko je vijeće, prije svega, politička institucija. Stoga je i pitanje načina donošenja obvezujućih odluka, iznimno važno. Najčešći je modalitet odlučivanja u Europskom vijeću korištenje načela jednoglasnosti i načela konsenzusa, iako pravila djelovanja Europskom vijeću dopuštaju i odlučivanje kvalificiranom većinom. Postizanje konsenzusa kao model donošenja odluka i u onim situacijama kada on nije nužan, ukazuje na političku razinu pitanja kojima se Europsko vijeće bavi. Konsenzus u odlučivanju daje priliku Europskom vijeću da postigne kompromisne prijedloge koji mogu zadovoljiti sve aktere.

Načelo jednoglasnosti jamči da svaka država članica Europske unije u Europskom vijeću ima jednaku mogućnost utjecati na konačan izgled zaključaka. Bez obzira radi li se o predsjedniku Cipra ili predsjednici vlade Njemačke, svi politički akteri u Europskom vijeću imaju jednaku snagu. To naravno ne znači da pojedini politički akteri ne nastoje ostvariti svoje interese, nego znači da svi akteri u Europskom vijeću djeluju na način da maksimiziraju interese svoje države bez značajnijeg kompromitiranja interesa drugih država. Gledajući s tog aspekta, akteri su uspješniji što dolaze iz moćnije države, što više mogu crpiti moć iz formalne institucionalne strukture Europskog vijeća (točnije mogućnosti blokade procesa djelovanja korištenjem ili prijetnjom korištenja veta) i što više mogu koristiti osobnu moć koja proizlazi iz određenih psiho-socijalnih karakteristika aktera – moć uvjeravanja, stvaranja koalicija, pa čak i upućivanja prijetnji.

Ako nije moguće odlučiti konsenzusom, Europsko će vijeće radije prekinuti raspravu i prebaciti točku dnevnog reda na iduću sjednicu ili će tražiti modele intenzivnije suradnje

između zainteresiranih država koja ne ide na štetu država koje ne žele surađivati u određenom pitanju, nego što će posegnuti za procedurom glasovanja kvalificiranom većinom. Primjerice, ugovori omogućuju državama korištenje mehanizma izuzeća (tzv. *opt-out*), dok se državama zainteresiranima za dublju integraciju omogućuje tzv. pojačana suradnja (*enhanced cooperation*), kojom one mogu produbiti integraciju. Time se ne prisiljava nezainteresirane članice na djelovanje, ali se cjelokupni proces europske integracije niti ne dovodi u pitanje.

EUROPSKI SUD – KONTROLOR POŠTIVANJA ZAJEDNIČKIH ODLUKA

Struktura Suda i način izbora sudaca

Sudbeni dio institucionalne strukture Europske unije sastoji se od Općeg (ranije Prvostupanjskog) suda i Suda Europske unije te od specijaliziranih sudova (npr. Službenički sud, koji razrješava probleme između europskih službenika i njihovih institucija).

Sud čini po jedan sudac iz svake države članice. Imenuju ih predstavnici država članica u Vijeću, nakon mišljenja stručnog odbora koji prosuđuje ispunjavaju li prijavljeni kandidati sve kriterije. Suci su imenovani za mandat od šest godina, uz mogućnost produljenja, a biraju se periodično (svake tri godine izabire se određen broj sudaca). Osim sudaca Suda Europske unije, Vijeće bira i suce Općega te Službeničkog suda. Opći sud također ima po jednog suca iz svake države članice, iako postoji mogućnost povećanja broja sudaca. Sucima Suda Europske unije u radu pomaže osam neovisnih odvjetnika koji su u istom rangu kao i suci, te se biraju po istim kriterijima i za isti mandat kao i suci Suda Europske unije. Njihova je uloga da nepristrano podnose mišljenja o predmetima koja se pred sudom nalaze, a koja suci mogu, a i ne moraju, uzeti u obzir prilikom donošenja presuda.

Sud Europske unije može zasjedati u tzv. velikom vijeću (*grand chamber*), no najčešće djeluje putem nekoliko sudskih vijeća. U plenumu djeluje na zahtjev strana u postupku, odnosno kada je podnesak o kojem raspravljaju iznimno važan ili osjetljiv. Tada se plenum sastoji od 13 sudaca. U ostalim situacijama presude usklađuju, i u ime cijelog suda, donose sudska vijeća, koja se sastoje od troje ili petero sudaca.

Uloga Općeg suda jest smanjiti opterećenje sudaca Suda Europske unije. On, stoga, čini prvu nadnacionalnu instancu u pravosudnom sustavu Europske unije. Suci Općeg suda odluke donose djelujući putem sudskih vijeća koja se sastoje od troje ili petero sudaca, a u nekim

slučajevima odluke mogu donositi i suci pojedinci. U iznimnim situacijama Opći sud zasjeda u plenumu, odnosno u punom sazivu, ako je slučaj pred njim iznimno osjetljive prirode. Ako stranke u sporu nisu zadovoljne presudom Općega suda, mogu se pod određenim uvjetima žaliti Sudu Europske unije, koji tada djeluje kao prizivni sud.

Način djelovanja Suda i njegova nadležnost

Suci djeluju tek nakon što je tužba podnesena. Postupak započinje urudžbiranjem tužbe tajništvu Suda. Kolegij sudaca potom odlučuje pred kojim će se vijećem postupak provoditi, odlučujući se u najvećoj mjeri za sudska vijeća od troje ili petero sudaca. U isto vrijeme neovisni odvjetnici počinju s pripremom mišljenja, ako Sud to od njih zatraži. Nakon usmenih izlaganja stranaka u sporu, suci donose odluku glasovanjem u tajnosti, no konačan rezultat ne objavljuju već donose jedinstvenu presudu, bez mogućnosti davanja izdvojenog mišljenja. Postupak završava pisanjem i prevođenjem presude, te njezinim objavljivanjem.

Sud Europske unije zadužen je nadzirati da su odluke i propisi koji se donose na europskoj razini u skladu s temeljnim ugovorima. Također je zadužen odlučivati implementiraju li se i interpretiraju zakoni u državama članicama na pravilan način. Pritom može djelovati jedino u onim situacijama u kojima su ga za to ovlastili temeljni ugovori. Sud Europske unije, stoga, ima pravo odlučivati u svim pitanjima obuhvaćenima europskom pravnom stečevinom (osim onih koja su povezana sa zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom), što uključuje i pitanja pravosudne i policijske suradnje, o kojima do Lisabonskog ugovora nije imao pravo raspravljati.

Sud ima ovlast djelovati i po tužbi Europske komisije protiv država članica koje su prekršile temeljne ugovore ili nisu pravilno implementirale određeni dio europske pravne stečevine. On također nadzire pravnu valjanost akata koje su donijele europske institucije, tijela, agencije i organi, bilo neposredno, tužbom institucija Europske unije, država članica ili pojedinaca, odnosno posredno prethodnim tumačenjem (odnosno prethodni postupak za ocjenu valjanosti) koje od Suda traže nacionalni sudovi.

OSTALE INSTITUCIJE EUROPSKE UNIJE

Odbor regija

Odbor regija predstavlja interese regionalnih i lokalnih zajednica, te pomaže europskim institucijama u donošenju odluka koje će na najbolji način reflektirati interese lokalnog stanovništva. Članom Odbora regija može postati svaki lokalni ili regionalni predstavnik koji je izabran na svoju dužnost u lokalnoj ili regionalnoj jedinici ili je odgovoran predstavničkom tijelu koje ga je na tu dužnost izabralo. Unatoč tome što ih predlažu vlade (vidi tablicu 6), a imenuje Vijeće, članovi su Odbora regija u svom radu neovisni. Dodatno se neovisnost učvršćuje činjenicom da članovi djeluju kako unutar nacionalnih delegacija (koji imaju svoje vođe), tako i unutar stranačkih grupacija, ovisno o ideološkoj odrednici (slično kao u Europskom parlamentu).

Osim u stranačkim grupama i nacionalnim delegacijama, članovi Odbora regija djeluju i u šest stalnih, odnosno specijaliziranih povjerenstava. U njima raspravljaju o prijedlozima koje im je poslala Europska komisija, donose amandmane kojima predlažu moguće izmjene te iznose prijedloge za razvitak daljnjih politika Europske unije povezanih s lokalnom ili regionalnom problematikom. Stalna se povjerenstava fokusiraju na pitanja državljanstva, upravljanja, institucionalnih i vanjskih poslova, teritorijalne kohezijske politike, gospodarske i socijalne politike, obrazovanja, mladih, kulture i istraživanja, okoliša, klimatskih promjena i energije, te prirodnih resursa.

Odbor regija vode predsjednik Odbora i 28 potpredsjednika te malo glavno tajništvo. Kao i u slučaju Europskog parlamenta, predsjednika i potpredsjednike Odbora regija njegovi članovi imenuju za mandat od dvije i pol godine, vodeći računa o stranačkoj ravnoteži i odnosu snaga.

Tablica 6. Raspodjela mjesta u Odboru regija, te u Europskom ekonomskom i socijalnom odboru

Francuska, Njemačka, Italija i Velika Britanija	24
Španjolska i Poljska	21
Rumunjska	15
Austrija, Belgija, Bugarska, Češka, Grčka, Mađarska, Nizozemska, Portugal i Švedska	12

Danska, Finska, Hrvatska , Irska, Litva i Slovačka	9
Estonija, Latvija i Slovenija	7
Cipar i Luksemburg	6
Malta	5

Izvor: prilagođeno iz Teasdale i Bainbridge (2011: 347); preuzeto iz Čepo (2013).

Europski ekonomski i socijalni odbor

Europski je ekonomski i socijalni odbor savjetodavna institucija Europske unije utemeljena 1958. Rimskim ugovorima, koji su predviđali uspostavu tijela koje će na europskoj razini okupljati nacionalne sektorske interese. Prema Lisabonskom ugovoru ne može biti veći od 350 članova, koji imaju ulogu savjetovati Europski parlament i Vijeće po svim pitanjima iz njihova djelokruga. Mjesta u Europskom ekonomskom i socijalnom odboru podijeljena su po istom načelu kao i ona u Odboru regija, pa je i broj članova iz pojedinih država članica jednak u oba odbora (vidi tablicu 6).

Iako članovi odbora nisu stranačke osobe, pa ne sjede temeljem ideološke bliskosti, nego prema abecednom redu, ipak postoje veze koje omogućuju grupiranje u pojedine, ponekad suprotstavljene kategorije. Službeno, prema poslovniku postoje tri funkcionalne grupe unutar kojih djeluju svi članovi Europskog ekonomskog i socijalnog odbora – poslodavci, radnici i ostali. Budući da predstavnici poslodavaca i predstavnici radnika često imaju suprotstavljene interese, značajna je moć u velikom broju slučajeva u rukama treće skupine članova, koji podrškom jednoj ili drugoj strani mogu donijeti prevagu. No budući da oni, kao što im i samo ime kaže, predstavljaju razne interese – poljoprivrednika, ekoloških udruga, kulturnih organizacija, profesionalnih tijela i slično – rijetko uspijevaju postići konsenzus o pitanju o kojem se raspravlja, pa su sjednice uvijek živopisne i nepredvidive.

Službeno, članove Europskog ekonomskog i socijalnog odbora predlažu vlade država članica, a imenuje ih Vijeće za mandat od pet godina i bez ograničenja u broju mandata. Predstavnike poslodavaca vlade biraju na prijedlog poslodavačkih udruga, dok predstavnike radnika biraju na prijedlog sindikalnih organizacija u državi članici. U izboru su predstavnika ostalih interesa vlade nešto slobodnije djeluju, pa se nerijetko dogodi da su izabrane one organizacije koje su ideološki bliske stranci na vlasti.

Revizorski sud

Revizorski sud Europske unije štiti interese poreznih obveznika, nadzirući ispravno trošenje financijskih sredstava koje troši Europska unija. Osnovan je 1977. godine i od tada djeluje kao potpuno neovisna institucija, koja ima pravo i obvezu kontrolirati na koji način svojim financijama raspolažu ostale europske institucije.

Revizorski se sud sastoji od 28 članova. Po jednog člana iz svake države članice imenuje Vijeće za mandat u trajanju od šest godina (uz mogućnost reizbora), nakon konzultacija s Europskim parlamentom. Odluku Europskog parlamenta Vijeće može, ali i ne mora, uzeti u obzir. Članovi među sobom, potom, imenuju predsjednika Revizorskog suda za mandat u trajanju od tri godine (uz mogućnost reizbora). Revizori su organizirani u četiri vijeća, no redovito se sastaju na plenarnim sjednicama.

Nadležnosti su Revizorskog suda raznolike, a uključuju: reviziju prihoda i rashoda Europske unije, provjeru aktivnosti svih europskih i nacionalnih institucija koje na bilo koji način raspolažu financijskim sredstvima Europske unije, sastavljanje godišnjeg izvješća na temelju kojeg Europski parlament odlučuje o prihvatanju Završnog računa, te slanje upozorenja o nezakonitim radnjama, poput korupcije, podmićivanja i sl.

Europska središnja banka

Službeno je Europska središnja banka utemeljena u lipnju 1998., kada je počela djelovati u svojim prostorima u Frankfurtu na Majni. Ona je nadnacionalna institucija zadužena za provođenje jedinstvene monetarne politike Europske unije. Uz nju, za potpuno razumijevanje monetarne politike Europske unije važno je poznavati ulogu Europskog sustava središnjih banaka te eurosustava. Europski sustav središnjih banaka okuplja središnje banke svih država članica Europske unije, bez obzira na to jesu li uvele euro ili nisu. Prema ugovorima Europski sustav središnjih banaka ključna je europska institucija zadužena za provođenje monetarnih poslova. No tu ulogu zapravo obavlja Europska središnja banka i nacionalne središnje banke država članica koje su uvele euro. One, pod zajedničkim imenom eurosustav, obavljaju temeljne zadaće koje su ugovorima povjerene Europskom sustavu središnjih banaka.

Glavni organ Europske središnje banke je Upravno vijeće u kojem djeluju guverneri nacionalnih središnjih banaka država Europske unije koje su uvele euro, te šest članova

Izvršnog odbora. Sastancima Upravnog vijeća mogu prisustvovati i povjerenik Europske komisije zadužen za ekonomska i monetarna pitanja, te predsjednik ECOFIN-a (u čije ime na sastancima sudjeluje predsjednik Eurogrupe), no bez prava glasa.

Izvršni odbor Europske središnje banke, izvršni je organ te institucije, zadužen za vođenje svakodnevnih poslova banke i provođenje odluka Upravnog vijeća. Sastoji se o predsjednika, potpredsjednika i četiri člana. Svoje odluke donosi kolektivno, jednostavnom većinom glasova, pri čemu svaki član ima jedan glas. U slučaju da je rezultat glasovanja izjednačen, predsjednik Izvršnog odbora ima odlučujući glas.

Opće se vijeće, pak, sastoji od predsjednika i potpredsjednika Europske središnje banke te guvernera središnjih banaka svih država članica Europske unije. Njima se na sastancima mogu pridružiti i ostali članovi Izvršnog odbora, ali nemaju pravo glasa, kao ni predstavnik Vijeća te Europske komisije. Glavna je zadaća Općeg vijeća nadzirati provođenje svih aktivnosti usmjerenih na potpuno stvaranje Ekonomske i monetarne unije, ponajviše u onim državama koje još nisu uvele euro.

NAČIN DONOŠENJA ODLUKA U EUROPSKOJ UNIJI

Europska komisija ima pravo zakonodavne inicijative i jedina je institucija koja može Vijeću i Europskom parlamentu predložiti donošenje ili promjenu nekog zakonskog prijedloga. To ne znači da Komisija ne sluša savjete drugih europskih institucija, predstavnika država članica, kao i ideje građana. Vijeće i Europski parlament imaju mogućnost, kroz proceduru vlastite inicijative (*own initiative*) potaknuti Europsku komisiju na razmatranje određenog pitanja. Države članice kroz Europsko vijeće mogu usmjeravati proces europskog integriranja, signalizirajući Europskoj komisiji određene prioritete djelovanja, dok građani putem Europske građanske inicijative (zajedničke peticije) imaju mogućnost zahtijevati djelovanje u području od javnog interesa koje se nalazi u nadležnosti Europske unije. No na Europskoj je komisiji da predloži zakonski akt, a proces kojim se dolazi od prvotnog prijedloga do konačnog zakona, dugotrajan je i kompleksan.

Ako je određeno pitanje u ingerenciji Europske komisije, kao ekskluzivna ili dijeljena ovlast (prema temeljnim ugovorima), i ako Europska komisija smatra da je pitanje najbolje regulirati na europskoj razini), kreće proces koji može završiti zakonom koji će postati dio zajedničke stečevine Europske unije. Zelena knjiga je najčešće instrument za otpočinjanje dijaloga o

određenom problemu. Njome Europska komisija, kroz javne rasprave, nastoji zainteresirati sve dionike određenog procesa za potencijalne promjene u legislativi.

Ako su javne konzultacije ukazale na potrebu reguliranja određenog pitanja, te istaknule potencijalan smjer te regulacije, Europska komisija izdaje Bijelu knjigu, u kojoj objedinjuje predočene stavove i ideje, prije službenog pokretanja zakonodavne procedure. U njoj se daje nacrt potencijalnog zakona. Taj je nacrt često produkt rada čitavog niza pomoćnih organa u kojima Europska komisija okuplja predstavnike nacionalnih administracija, članove interesnih skupina i lobističkih organizacija, dijelove vlastite administracije i druge stručnjake, koji im pomažu kroz savjetodavni proces koji je uslijedio nakon objavljivanja Zelene knjige.

Ti se pomoćni organi dijele na unutarnje i vanjske odbore; unutarnji odbori sastavljani su od stručnjaka iz Komisijina administrativnog aparata, dok vanjski odbori okupljaju stručnjake, predstavnike nacionalnih administracija, lobiste i članove nevladinih organizacija, odnosno organizacija civilnog društva. S obzirom na članstvo vanjski se odbori dijele na stručne odbore i savjetodavne odbore. U stručnim odborima Europska komisija okuplja stručnjake koje predlažu države članice, a često su dio nacionalnih administracija. U savjetodavne odbore Europska komisija potpuno neovisno postavlja predstavnike interesnih skupina, ponajviše onih povezanih s poslovnim sektorom.

Jednom izrađen početni prijedlog zakona Europska komisija usvaja, a potom šalje Europskom parlamentu i Vijeću (ako je pitanje koje se uređuje putem redovnog zakonodavnog postupka), te ostalim institucijama ako to temeljni ugovori zahtijevaju (primjerice, nacionalnim parlamentima, koji provjeravaju poštuje li se načelo supsidijarnosti, Odboru regija i Ekonomskom i socijalnom odboru, koji daju savjetodavna mišljenja i sl.).

Druga faza procesa – odlučivanje i usvajanje u predstavničkim tijelima (vidi dijagram 1) – započinje prvim čitanjem u Europskom parlamentu, u kojem relevantni odbor (te drugi zainteresirani odbori) analizira predloženi tekst, raspravlja o potrebnim izmjenama i predlaže amandmane. Sastancima odbora prisustvuje i predstavnik Europske komisije, koji odgovara na pitanja izvjestitelja zaduženog za to pitanje, te ostalih članova odbora, braneći pritom stav Europske komisije.

Nakon što prijedlog zakona prođe prvo čitanje u Europskom parlamentu, kreće procedura prvog čitanja u Vijeću. Ono kroz radne grupe, Coreper i ministarsku sjednicu raspravlja o aktu u cjelini, potpomognuto u svakom trenutku i na svakoj razini djelovanja predstavnicima

Europske komisije. S obzirom na to da predstavnici nacionalnih administracija sudjeluju u stručnim odborima koji Europskoj komisiji pomažu u sastavljanju inicijalnog prijedloga zakona, Vijeće često nema zamjerki na konačan zakonski prijedlog koji im je prosljedila Europska komisija, te ga usvajaju bez izmjena. No kako europarlamentarci gotovo bez iznimke podnesu velik broj amandmana, mnogi od kojih se i usvoje na plenarnoj sjednici na kojoj se o zakonskom prijedlog raspravlja, Vijeće pokreće raspravu kroz svoju strukturu te prihvaća parlamentarne amandmane i time usvaja konačan zakon, ili odbija amandmane, donoseći zajedničko stajalište.

U drugom se čitanju ponavlja procedura iz prvog, pri čemu Europski parlament može dati amandmane na zajedničko stajalište Vijeća, Europska komisija daje svoje mišljenje o time amandmanima, a Vijeće može prihvatiti ili odbiti amandmane Europskog parlamenta. Ako ih prihvati zakonski je prijedlog usvojen, a ako ih odbije dolazi do uspostave pomirbenog odbora, *ad hoc* tijela koje nastoji doći do kompromisnog prijedloga. U njemu se sastaju predstavnici Europskog parlamenta i Vijeća kako bi, uz pomoć predstavnika Europske komisije, pokušali doći do kompromisnog prijedloga. *Trijaloz*i, kako se u eurožargonu nazivaju ti sastanci, okupljaju potpredsjednika Europskog parlamenta zaduženog za pomirbene odbore, predstavnika države članice koja predsjedava Europskom, te povjerenika Europske komisije pod čijim je resorom predloženo pitanje. Nakon što se usvoji kompromisni prijedlog, obje ga institucije izglasavaju, čime stupa na snagu.

Utemeljenje novog regulatornog sustava nije povezano samo s pitanjem donošenja novih propisa, nego u velikoj i s implementiranjem i nadzorom provođenja tih propisa. Unatoč kompleksnoj strukturi, Europska komisija nema kapacitet, a često ni ovlasti samostalnog implementiranja donesenih odluka na europskoj razini. Stoga je taj posao prepušten nacionalnim administracijama, dok je nadzor procesa uvelike ograničen sustavom odbora, odnosno komitologijom, koji u ime Vijeća kontroliraju implementacijsko djelovanje Europske komisije.

PITANJA

1. Koje su temeljne institucije Europske unije?
2. Na koji se način biraju članovi Europskog parlamenta?
3. Koja je važnost izjednačavanja Europskog parlamenta i Vijeća u zakonodavnim ovlastima?
4. Koje su nadzorne ovlasti Europskog parlamenta?
5. Na koji način funkcionira rotirajuće predsjedništvo Vijeća?
6. Koja je razlika između jednoglasnog odlučivanja i odlučivanja konsenzusom?
7. Koja je uloga Odbora stalnih predstavnika?
8. Kako teče proces formiranja Europske komisije?
9. Koja je uloga predsjednika Europske komisije, poglavito u odnosu na povjerenike?
10. Koje su temeljne ovlasti Europske komisije?
11. Koja je razlika između Vijeća i Europskog vijeća?
12. Na koji se način bira i koja je uloga predsjednika Europskog vijeća?
13. Koja je razlika između Općeg suda i Suda Europske unije?
14. Na koji način Sude Europske unije utječe na proces europske integracije?
15. Što je temeljna uloga Revizorskog suda?
16. Na koji način djeluju članovi Odbora regija?
17. Kako se biraju članovi Europskog ekonomskog i socijalnog odbora?
18. Zašto Europska središnja banka provodi monetarnu politiku Europske unije?
19. Koja je razlika između Bijele i Zelene knjige?
20. Na koji se način donosi zakon korištenjem redovnog zakonodavnog postupka?

LITERATURA

Archer, C. (2008): *The European Union*, Routledge, London i New York

Borchardt, K.-D. (2010): *The ABC of European Union Law*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

Bulmer, J. (1996): *The European Council and the Council of the European Union: Shapers of a European Confederation* *Publius* 26 (4), 17–42.

Corbett, R., Jacobs, F. i Shackleton, M. (2005): *The European Parliament*, John Harper Publishing, London

- Craig, P. i De Búrca, G. (2011): *EU Law. Texts, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford
- Craig, P. (2010): *The Lisbon Treaty*, Oxford University Press, Oxford
- Čepo, D. (2013): *Političke institucije Europske unije*, Plejada, Zagreb
- Ćapeta, T. i Rodin, S. (2011): *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, Zagreb
- Dinan, D. (2000): *Encyclopedia of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Dinan, D. (2005): *Ever Closer Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Grubiša, D., Beširević, N. i Špehar, H. (ur.): *Politički sustav Europske unije i europeizacija hrvatske politike*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb
- Hayes-Renshaw, F. i Wallace, H. (2006): *The Council of Ministers*, Palgrave Macmillan, New York
- Hix, S. (2008): *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, Polity Press, Cambridge
- Judge, D. i Earnshaw, D. (2003): *The European Parliament*, Palgrave Macmillan, New York
- Leach, R. (2004): *Europe. A Concise Encyclopedia of the European Union*, Profile Books, London
- Majone, G. (2002): *The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 15 (3) 375–392.
- Nedergaard, P. (2006): *European Union Administration: Legitimacy and Efficiency*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden i Boston
- Nugent, N. (2006): *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Rosamond, B. (2000): *Theories of European Integration*, Palgrave MacMillan, Basingstoke
- Sabathil, G., Joos, K. i Kessler, B. (2008): *The European Commission*, Kogan Page, London i Philadelphia
- Schön-Quinlivan E. (2011): *Reforming the European Commission*, Palgrave MacMillan, Basingstoke
- Teasdale, A. i Bainbridge, T. (2012): *The Penguin Companion to European Union*, Penguin Books, London