

Prof. dr. Halid Konjhodžić – emeritus
Dr. sc. Mirela Čokić, doc.
Mr. sci. Vlado Sabljic

INSTITUCIONALNI SUSTAV EU I NJIHOV ZNAČAJ ZA BIH ZAKONODAVSTVO

Sažetak

Za uspjeh europske integracije uveliko su zaslužne institucije osnovane na europskoj razini. Političku funkciju, od osmišljavanja politika do njihovog pretakanja u pravno obvezujuće norme, imaju tri institucije: Europska komisija, Vijeće ministara i Europski parlament. Uz njih sve važniji politički pokretač integracije postaje Europsko vijeće. Ustroj Europske unije /dalje: EU/ je jedinstven i predstavlja sustav «*sui generis*». Jacques Delors, bivši predsjednik Komisije, kvalificira je kao «nedefinirani proizvod». No, čini se da ona ima izrazitog značaja kako ustrojstvo, odnosno njen sustav za naš pravno-politički režim. Ovo prije svega jer je Bosna i Hercegovina jedna od država koja treba da preduzme sve napore kako bi se pripremila za članstvo u EU.

Ključne riječi: Institucionalni sustav EU, Europska komisija, Vijeće ministara i Europski parlament, EU.

THE INSTITUTIONAL SYSTEM OF THE EU AND ITS SIGNIFICANCE FOR BIH LEGISLATION

Abstract

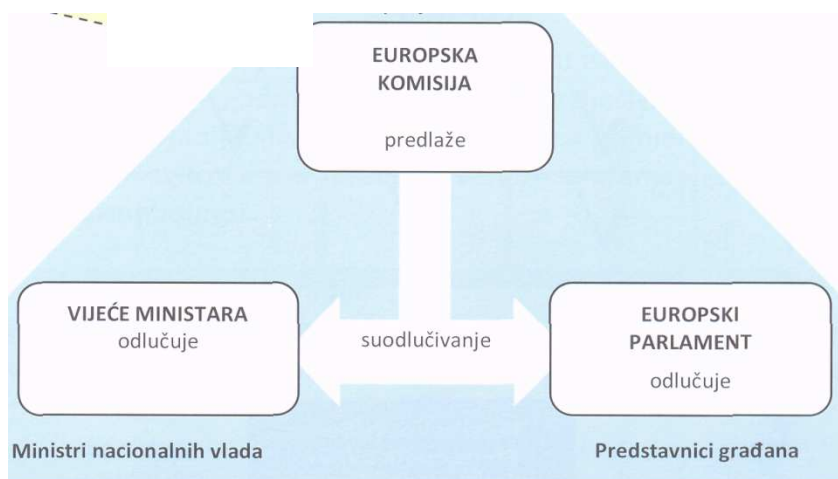
For the success of the European integration, largely credited institutions established at the European level. Political functions, from designing policies to their transformation into legally binding standards, the process has three institutions: the European Commission, Council of Ministers and the European Parliament. With these increasingly important drivers of political integration becomes the European Council. Structure of the European Union / below: EU / is unique and represents a system of "sui generis." Jacques Delors, former President of the Commission, qualifies as an "undefined product." But it seems that she has its importance to the organization, and its system of our legal and political regime. This is primarily because of Bosnia and Herzegovina is one of the countries that should take all efforts to prepare for EU membership.

Key words: Institutional system of the EU, European Commission, Council of Ministers and the European Parliament, the EU

UVOD

Različite institucije EU se oslikavaju kao hibrid u čijem se središtu nalazi institucionalni trokut (*Slika 1.*) iz kojeg proizlaze i ostale izrazito jake institucije i ostala tijela.

Slika 1: Institucionalni trokut u srcu EU



Vijeće ministara glavni je organ odlučivanja (zakonodavna funkcija), a čine ga ministri zemalja članica, ovisno o području za koje su zaduženi. Tako npr. za Vijeće vanjskih poslova sastaju se ministri vanjskih poslova članica EU-a. Predsjedavajući u Vijeću mijenja se svakih šest mjeseci. Zasjeda u Bruxellesu i Luxembourg.

Europska komisija je institucija koja ne predstavlja zemlje članice nego Europsku uniju kao cjelinu. Ima izuzetnu moć ekspertize i gotovo monopol u predlaganju europskih tekstova, a na temelju odluka Vijeća zadužena je za izvršavanje odluka. Sastoji se od po jednog povjerenika (komesara) iz svake zemlje članice. Europska komisija ima visok stupanj neovisnosti koji je štiti od pritisaka zemalja članica. Sjedište joj je u Bruxellesu.

Europski parlament predstavlja narod zemalja članica Europske unije. Ima zakonodavnu (i savjetodavnu), proračunsku i nadzornu funkciju.

Bira se izravnim općim izborima od 1979. godine, a sastoji se od 736 članova za razdoblje od 2009. do 2014. godine, kada su predviđeni novi izbori za zastupnike u Europskom parlamentu. Parlament predstavlja temelj života i političke rasprave u EU jer se zastupnici grupiraju u europske političke stranke i opcije. Zasjeda u Strasbourgu i Bruxellesu, a urede ima i u Luxembourg.

1. Nadležnosti i ovlasti osnovnih institucija EU

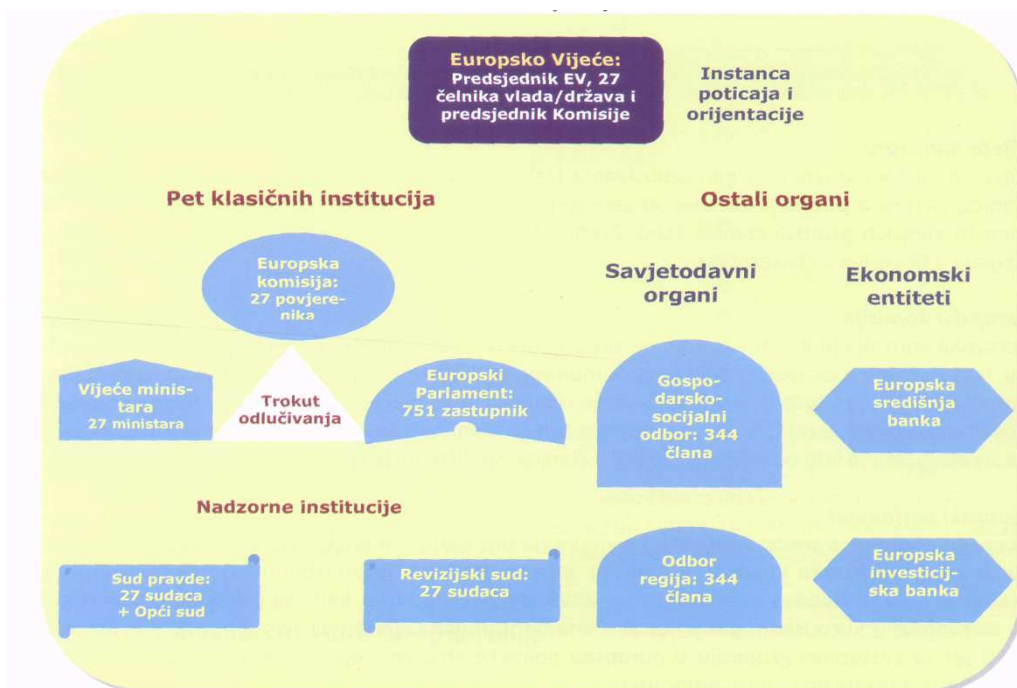
Tablica 1. skupno prikazuje koje su osnovne nadležnosti triju najvažnijih institucija Europske unije. Razvidno je kako su sve tri institucije od velike važnosti za funkcioniranje i opstojnost Unije. Uz institucije takozvanog institucionalnog trokuta, što predstavlja trokut odlučivanja, djeluje niz drugih institucija i tijela, koji se mogu podijeliti na nadzorne (*kontrolne*), konzultativne (*savjetodavne*), te financijske i specijalizirane institucije ili tijela. (**Slika 2.**) shematski prikazuje institucije i tijela EU-a, u čijem je sjedištu tzv. institucionalni trokut.

Tablica 1: Osnove nadležnosti najvažnijih institucija EU-a

	NADLEŽNOSTI					
	ZAKONO- DAVNE I PRORA- ČUNSKA	IZVRŠNE	KONTROLNE	IMENO- VANJA	MEĐUNA- RODNI SPORAZUMI	SPECIFIČNE OVLASTI
PARLA- MENT	✓		✓	✓	✓	✓
VUJEĆE MINISTARA	✓	✓		✓	✓	✓
KOMISIJA	✓	✓	✓		✓	

Izvor: **Kandžija, V., Cvečić, I.**, Ekonomika i politika Europske unije, Sveučilište u Rijeci, 2010

Slika 2: Institucije i tijela EU-a



Izvor: **Kandžija, V., Cvečić, I.**, Ekonomika i politika Europske unije, Sveučilište u Rijeci, 2010

Europsko vijeće je skup čelnika država ili vlada zemalja članica EU-a, kojemu se pridružuje predsjednik Komisije te ministri vanjskih poslova. Odnedavna ima i stalnog predsjednika koji predstavlja Uniju u svijetu. Ima poticajno mjesto u kreiranju fundamentalne politike jer definira stratešku orijentaciju politika Unije. Osnovano je 1974. godine inicijativom francuskog predsjednika Valery Giscard d'Estainga i njemačkog kancelara Helmuta Schmidta. Integriran je u Jedinstveni europski akt 1986. godine, a sastaje se najmanje četiri puta godišnje.¹

Europski sud pravde (ECJ) osnovan je 1952. godine Pariškim ugovorom. Funkcija mu je osigurati da se pri primjeni i tumačenju Osnivačkih ugovora i zakonodavstva EU-a poštuje zajedničko pravo. Ima po jednog suca iz svake zemlje članice te osam općih odvjetnika. Suci i opći odvjetnici često su bivši članovi najviših zakonodavnih tijela zemalja članica.

¹ **Kandžija, V., Cvečić, I.**, Ekonomika i politika Europske unije, Sveučilište u Rijeci, 2010, str. 128

Zahvaljujući zavidnom radu i ostvarenoj zakonodavnoj kreativnosti, Sud postupno proširuje svoje ovlasti i značenje zajedničkog prava u zakonodavstvo zemalja članica EU-a. Sjedište mu je u Luxembourggu.

Europski revizijski sud sastoji se od članova iz svake zemlje članice i ima zadaću ispitati ispravnost računa i ukupnih prihoda i rashoda Unije. Izrađuje godišnje izvješće nakon zaključivanja financijske godine. Sud je osnovan 1975. godine, a postao je službena institucija EU-a primjenom Ugovora o EU iz 1992. godine. Sud garantira učinkovitost i transparentnost funkcioniranja europskog financijskog sustava. Sjedište mu je u Luxembourggu.

Gospodarski i socijalni odbor predstavlja civilno društvo u okviru Unije. Osnovan je 1957. godine Rimskim ugovorom, a čine ga 344 člana koje imenuje Vijeće ministara na prijedlog zemalja članica. Odbor regija pak predstavlja lokalne zajednice u Europskoj uniji. Ovaj savjetodavni organ osnovan je 1994. godine i sastavljen je također od 344 člana koje predlažu zemlje članice. Predstavljanje zemalja u oba odbora vrši se proporcionalno. Primjerice, Francuska i Njemačka svake četiri, odnosno pet godina, imenuju po 24 predstavnika u Odbor regija, izabranih u nižim jedinicama vlasti poput gradova, departmana ili saveznih zemalja i slično.

Europska središnja banka (ECB) financijska je institucija osnovana u okviru Ekonomske i monetarne unije (EMU) kako bi upravljala jedinstvenom monetarnom politikom. Ova institucija uvedena je paralelno s uvođenjem jedinstvene valute eura u eurozonu. Temeljna zadaća ECB-a je upravljanje kamatnim stopama radi jamčenja stabilnosti cijena i očuvanja kupovne moći eura. Lisabonski ugovor priznaje joj status službene institucije, a sjedište joj je u Frankfurtu na Majni.

Europska investicijska banka (EIB) osnovana je 1958. godine sukladno Rimskom ugovoru, sa sjedištem u Luxembourggu. EIB je financijska institucija EU-a, a temeljni joj je cilj posuđivanje novca na financijskom tržištu kako bi se financirali europski projekti. Ti projekti pridonose gospodarskom i socijalnom razvoju zemalja članica EU-a. Banka prvenstveno investira u najzaostaliya područja Unije, ali i ostale zemlje s kojima je Unija razvila partnerske odnose. Ona odobrava zajmove, a ne pomoć, što znači da svaki investirani iznos treba biti vraćen.

Funkcija *europskog pučkog pravobranitelja* osnovana je Ugovorom o EU. Pravobranitelj postupa sukladno pritužbama koje se odnose na nedosljedno postupanje europske administracije, odnosno institucija i tijela EU-a. Pravobranitelj pronalazi rješenja u sporovima između tužitelja (posebno raznih poduzeća) i institucija Unije.

2. Europska komisija

Često prezentirana kao europski »veliki mudrac« ili Vlada EU-a, Europska komisija je u stvarnosti politička institucija Europske unije čije su funkcije u skladu s člancima od 244 do 250 Ugovora o funkcioniranju EU-a i člankom 17 Ugovora o EU. Njezin sustav i način funkcioniranja daju joj središnje mjesto u EU. Ona predlaže, izvršava i kontrolira.

Komisija se sastoji od dvadeset i sedam povjerenika, odnosno komesara, koje biraju vlade država članica sukladno vlastitim kriterijima (*Tablica 2.*). Od 1995. godine Komisija se bira na mandat od pet godina, koji se poklapa s mandatom Europskog parlamenta. Premda povjerenike biraju nacionalne vlade, oni su u potpunosti neovisni i nastupaju kao jedinstveno tijelo koje zastupa interese cjelokupne Unije. Takva nepristranost i takav angažman omogućuju da Komisija nezavisno i učinkovito djeluje kao posrednik u sukobima interesa između zemalja članica.

Tablica 2: Sasav Europske komisije – 2013.

Barroso , José Manuel [Predsjednik]
Ashton , Catherine [Potpredsjednica] Visoka predstavnica Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku
Reding , Viviane [Potpredsjednica] Pravosuđe, temeljna prava i građanstvo
Almunia , Joaquín [Potpredsjednik] Tržišno natjecanje
Kallas , Siim [Potpredsjednik] Promet
Kroes , Neelie [Potpredsjednica] Digitalni program
Tajani , Antonio [Potpredsjednik] Industrija i poduzetništvo
Šefčović , Maroš [Potpredsjednik] Međuinstitucionalni odnosi i administracija
Rehn , Olli [Potpredsjednik] Ekonomska i monetarna pitanja i euro
Potočnik , Janez Okoliš
Piebalgs , Andris Razvoj
Barnier , Michel Unutrašnje tržište i usluge
Vassiliou , Androulla Obrazovanje, kultura, višejezičnost i mladi
Šemeta , Algirdas Oporezivanje, carina, statistika, revizija i borba protiv prijevara
De Gucht , Karel Trgovina
Geoghegan-Quinn , Máire Istraživanje, inovacije i znanost
Lewandowski , Janusz Financijsko programiranje i proračun

Damanaki , Maria Pomorska pitanja i ribarstvo
Georgieva , Kristalina Međunarodna suradnja, humanitarna pomoć i odgovor na krizne situacije
Oettinger , Günther Energija
Hahn , Johannes Regionalna politika
Hedegaard , Connie Klimatska politika
Füle , Štefan Proširenje i europska politika susjedskih odnosa
Andor , László Zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost
Malmström , Cecilia Unutrašnja pitanja
Cioloș , Dacian Poljoprivreda i ruralni razvoj
Borg , Tonio Politika
Mimica , Neven Zaštita potrošača

Izvor: Europska komisija, srpanj 2013.

Predsjednika Komisije biraju čelnici vlada ili zemalja članica objedinjeni u Europskom vijeću, nakon konzultacije s Europskim parlamentom (nakon Lisabona: i uvažavajući rezultate izbora za Europski parlament). Predsjednik Komisije utvrđuje široke smjernice kojih se Komisija u svom radu treba pridržavati, odlučuje o internoj organizaciji i potpredsjedničkim mjestima. Tablica 3 donosi pregled svih dosadašnjih predsjednika Komisije od 1958. godine. Ostale članove Komisije predlažu zemlje članice u suradnji s novim predsjednikom, a Vijeće ministara usvaja njihovu listu i imenuje ih nakon potvrde Europskog parlamenta, što potvrđuje Europsko vijeće. Parlament može u svakom trenutku raspustiti Komisiju, izglasavanjem nepovjerenja, ali ne može smjenjivati pojedine povjerenike. Sud pravde može razriješiti pojedine povjerenike na zahtjev Komisije ili Vijeća ministara. Rad predsjednika i povjerenika Komisije sve je više pod parlamentarnom kontrolom.

Tablica 3: Sasav Europske komisije – 2013.

Razdoblje mandata	Predsjednik / Zemlja podrijetla
1958. - 1967.	Walter Hallstein / Njemačka
1967. - 1970.	Jean Rey / Belgija
1970. - 1972.	Franco Maria Malfatti / Italija
1972. - 1973.	Sicco L. Mansholt/ Nizozemska
1973. - 1977.	Frariçois-Xavier Ortoli / Francuska
1977. - 1981.	Roy Jenkins / Velika Britanija
1981. - 1985.	Gaston Edmont Thorn / Luksemburg

1985. - 1995.	Jacques Delors / Francuska
1995. - 1999.	Jacques Santer/ Luksemburg ⁵
1999. - 2004.	Romano Prodi/ Italija
od 22.11.2004.	Jose Manuel Durao Barroso / Portugal

Izvor: *Europska komisija, srpanj 2013. (http://ec.europa.eu/)*

Europska komisija od 1. srpnja 1967. godine objedinjuje organe triju europskih Zajednica (Visoka vlast CECA-e, Komisija EEZ-a i Komisija EURATOM-a). Broj njezinih članova evoluirao s postupnim proširenjem Unije. Do 2004. godine velike zemlje članice imale su po dva povjerenika, a ostale članice po jednoga. Prema Ugovoru iz Nice od 2005. godine Komisiju čini po jedan povjerenik iz svake zemlje članice. Međutim, zbog sve većeg broja članica predviđeno je da se broj povjerenika ograniči zbog veće učinkovitosti, uz primjenu rotirajućeg sustava koji bi osigurao periodičnu zastupljenost svih država. To je uvedeno i u novi Lisabonski ugovor koji predviđa da se nakon 2014. godine broj povjerenika smanji na 2/3 ukupnog broja članica Unije, ali je zbog pritiska nekih članica (uključujući Irsku, koja je dva puta izlazila na referendum o Ugovoru) odlučeno da će i nakon te godine svaka zemlja članica imati po jednoga povjerenika.²

Komisija se sastaje jednom tjedno radi prihvaćanja prijedloga, izrade dokumenata i razvoja prioritarnih politika. Povjerenici uobičajeno donose odluke konsenzusom, a u slučaju neslaganja odlučuje se običnom većinom, pri čemu svaki povjerenik ima pravo na jedan glas (dakle većina je 14 od 28 glasova). Svoja bitna usmjerenja Komisija objavljuje u dvije vrste publikacija: Zelene knjige - u kojima predstavlja smjerove djelovanja s ciljem pokretanja rasprave i procesa konzultacija o određenim temama na europskoj razini (npr. o socijalnoj politici, održivom razvoju, telekomunikacijama itd.) i Bijele knjige - u kojima precizira vlastite prijedloge za određena područja na temelju prethodnih rasprava i savjetovanja (npr. Bijela knjiga o dovršenju Unutarnjeg tržišta ili Bijela knjiga o rastu, konkurentnosti i zapošljavanju). Njezino sjedište je u Bruxellesu.

2.1. Organizacija Komisije

Struktura Europske komisije podsjeća na vlade pojedinih zemalja s pripadajućim ministarstvima. Osim političke strukture koju čini predsjednik s

² Odluka Europskog vijeća od 11. – 12. 12. 2008.

povjerenicima, te odnedavno visoke predstavnice za Vanjsku politiku i sigurnost, Komisija se sastoji od upravne strukture, i to:

- od općih uprava (generalnih direkcija - DG)
- od glavnog tajništva na čelu s glavnim tajnikom Europske komisije
- od privremenih i stalnih odbora stručnjaka savjetnika
- od ostalih zajedničkih službi i ureda.

Komisiji, kao najznačajnijem organu Unije, pomaže oko 34.000 europskih službenika i vanjskih suradnika raspoređenih u 29 općih uprava, šest izvršnih agencija, tajništvo i 11 ostalih službi (Tablica 4). Gotovo 1/5 službenika bavi se prijevodima i interpretacijama službenih tekstova. Svaki povjerenik zadužen je za određeno područje i na čelu je one opće uprave (ili više njih) koja pokriva to područje. Na čelu opće uprave nalazi se generalni direktor koji odgovara za svoj rad povjereniku zaduženom za to područje. Službenici DG-a pripremaju prijedloge o kojima se raspravlja i odlučuje na zasjedanjima Komisije. Glavno tajništvo (Secretariat-General -SG) koordinira rad između pojedinih uprava i ostalih tijela Komisije te daje stručne savjete, osigurava prevođenje, daje statističke podatke (putem EUROSTAT-a).

Lisabonski ugovor ne unosi mnogo novosti za rad i nadležnosti Europske komisije, lako Komisija nema ovlasti inicijative za područje Vanjske politike i sigurnosti, nova pozicija visoke predstavnice Unije za Vanjsku politiku i sigurnost (Britanka Catherine Ashton od 1.12.2009.) širi djelokrug rada Komisije i na to područje. Ova funkcija ujedno podrazumijeva i potpredsjedničku funkciju u okviru Komisije i suradnju s povjerenicima koji su zaduženi za vanjske politike (trgovinska, proširenje, razvoj i humanitarna pomoć...). Visoki predstavnici moći će iznositi određene prijedloge, a odluke će donositi Vijeće ministara. S obzirom da će predstavljati Uniju u svijetu u okviru vanjsko-sigurnosne i obrambene politike, usko će surađivati i s predsjednikom Europskog vijeća, koji ima također zadaću predstavljanja Unije u svijetu.

Tablica 4: Administrativna struktura Europske komisije

Odjeli (Opće uprave)	Službe
Energija (ENER)	Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF)
Eurostat (ESTAT)	Infrastruktura i logistika - Bruxelles (OIB)
Glavno tajništvo (SG)	Infrastruktura i logistika - Luxembourg (OIB)
Gospodarska i financijska pitanja (ECFIN)	Povijesni arhiv
Humanitarna pomoć (ECHO)	Pravna služba (SJ)
Informatika (DIGIT)	Služba za internu reviziju (IAS)
Istraživanje i inovacije (RTD)	Službenik EK-a za zaštitu osobnih podataka
Klimatska politika (CLIMA)	Središnja knjižnica
Komunikacije (COMM)	Ured savjetnika za europske politike (BEPA)
Komunikacijske mreže, sadržaj i tehnologija (CNECT)	Ured za administraciju i isplatu osobnih potraživanja (PMO)
Ljudski potencijali i sigurnost	Ured za publikacije (OP)
Mobilnost i promet (MOVE)	
Obrazovanje i kultura (EAC)	
Okoliš (ENV)	
Oporezivanje i carinska unija (TAXUD)	
Poduzetništvo i industrija (ENTR)	
Poljoprivreda i ruralni razvoj (AGRI)	
Pomorska pitanja i ribarstvo (MARE)	
Pravosuđe (JUST)	
Prevođenje (DGT)	
Proračun (BUDG)	
Proširenje (ELARG)	
Regionalna politika (REGIO)	
Služba za instrumente vanjske politike (FPI)	
Trgovina (TRADE)	
Tržišno natjecanje (COMP)	
Unutarnje tržište i usluge (MARKT)	
Unutarnji poslovi (HOME)	
Ured za razvoj i suradnju EuropeAid (DEVCO)	
Usmeno prevođenje (SCIC)	
Zajednički istraživački centar (JRC)	
Zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost (EMPL)	
Zdravlje i potrošači (SANCO)	

Izvor: Europska komisija, srpanj 2013. (<http://ec.europa.eu/>)

2.2. Nadležnosti Komisije

Europska komisija osnovni je organ Unije, a temeljne su joj zadaće (Tablica 3-6.):

- politička inicijativa - osmišljava politike EU-a te pokreće zakonodavni postupak predlažući Vijeću i Parlamentu uredbe i smjernice

- glavni je izvršni organ Unije - zadaća joj je primjena zajedničkih politika i upravljanje zajedničkim proračunom
- čuvar je Ugovora, tj. pravnoga poretka uspostavljenoga Osnivačkim ugovorom (uz pomoć Suda pravde)
- predstavlja Uniju u pregovorima s trećim zemljama te u međunarodnim trgovinskim aranžmanima poput WTO-a.³

Pravo pokretanja inicijative smatra se osnovnim elementom institucionalne ravnoteže u Uniji. Inicijativu u procesu odlučivanja EU-a u najvećem broju područja ima Europska komisija. Komisija je čuvar zajedničkih interesa i pokretačka je snaga europske integracije. Ona odabire područja i priprema teren za daljnju zajedničku izgradnju, pa se može reći kako joj je funkcija i politička, a ne samo tehnička. U skladu s Ugovorom Komisija svoju punu inicijativu ostvaruje davanjem prijedloga zakonodavne prirode (razrađuje sve prijedloge, uredbe, smjernice ili odluke Vijeća ministara) sastavljanjem preliminarnog nacrtu proračuna EU-a (proračunska inicijativa) te pokretanjem pregovora oko međunarodnih sporazuma.

Ograničenu inicijativu Komisija ostvaruje u obliku preporuka i mišljenja (npr. izvješća i preporuke o mjerama potrebnim za funkcioniranje Ekonomske i monetarne unije ili suradnja s Vijećem ministara u područjima Vanjske i sigurnosne politike). Lisabonski ugovor predviđa mogućnost tzv. Građanske inicijative kojom milijun europskih građana u određenom broju članica, na temelju peticije, može zatražiti od Komisije sastavljanje prijedloga značajnog za ostvarivanje ciljeva Unije (članak 11 Ugovora o EU). Komisija ima obvezu razmatranja, ali ne i službenog sastavljanja prijedloga.

Zakonodavni proces započinje prijedlozima Komisije - oko 700 prijedloga godišnje. U elaborira-nju svojih prijedloga, Komisija se rukovodi s tri bitna načela:

- (1) identifikacija europskih interesa
- (2) široka konzultacija
- (3) uvažavanje načela supsidijarnosti.

³ Europa, „The European Commission, jun 2012.

U europskom je interesu da zakonodavni prijedlozi odražavaju prihvatljivu prosudbu Komisije za korist Unije i njezinih građana sveukupno, a ne za pojedine sektore ili zemlje. Ključni je element pripreme prijedloga sveobuhvatna konzultacija. Komisija nema završnu riječ; ona osluškujе stav vlada, poduzeća, sindikata, interesnih skupina i stručnjaka prije nego što donese konačan stav. Načelo supsidijarnosti Komisija također primjenjuje kako bi se osiguralo da Unija poduzima učinkovitije poteze od onih koje poduzimaju zemlje članice.

Kada Komisija formalno dostavi prijedlog Vijeću ili Parlamentu, započinje zakonodavni proces Unije, koji je podvrgnut suradnji triju institucija. Prema Ugovoru o Europskoj uniji Komisija nema isključivo pravo inicijative u područjima međuvladine suradnje, tj. za područje vanjske politike i zajedničke sigurnosti. U tim područjima Komisija dijeli nadležnost sa zemljama članicama. U na-čelu, Ugovori za Komisiju ne predviđaju zakonodavne ovlasti, osim npr. za slučaj primjenjivanja zajedničkih pravila tržišnog natjecanja kod javnih usluga (članak 106 UFEU).

U izvršavanju svojih funkcija Komisija se rukovodi potrebama građana i minimizira administrativne procedure. Ugovori Komisiji dodjeljuju ovlasti kod izvršavanja zajedničkog proračuna (članak 317 Ugovora o funkcioniranju EU-a), zajedničkih fondova i programa istraživanja i razvoja, odobravanja zaštitnih mjera pojedinim članicama tijekom tranzicijskih razdoblja, te provođenja politike konkurencije, tj. primjene pravila tržišnog natjecanja (članak 108).¹² Određene nadležnosti, koje nisu predviđene Osnivačkim ugovorima, prenesene su Komisiji od strane Vijeća ili Parlamenta.¹³ Ona odobrava zakonodavne normativne odredbe koje je prihvatilo Vijeće ministara; može uvesti privremene preventivne mjere radi zaštite Unutarnjeg tržišta, npr. protiv dam-pinške prakse trećih zemalja. Kada Komisija odlučuje na temelju delegiranih ovlasti, ona surađuje s odborima u kojima su predstavnici zemalja članica (komitologija).

Komisija upravlja godišnjim proračunom Unije (141 milijardu eura u 2010. godini) koji se pretežno troši na rashode za kohezijsku politiku, koja ima za cilj smanjenje ekonomskog raskoraka između bogatih i siromašnih područja Unije, te za poljoprivredu. Ona također usko surađuje s Revizijskim sudom radi provjere financijskog poslovanja i uklanjanja eventualnih pronevjera u proračunu Unije.

Komisija je čuvar Ugovora i ukupnog zakonodavstva EU-a.¹⁴ Komisija bdije nad zemljama članicama u primjeni zakonodavne procedure Unije, i u slučaju njezine povrede Komisija može poduzeti određene pravne radnje. U slučaju povrede pravila predviđenih Ugovorom, posebno poduzeća i organizacija, Komisija može putem Suda pravde u određenim slučajevima nametnuti i plaćanje novčane kazne. Određivanje nedopuštenih cijena i nelegalno povezivanje na tržištu može se sankcionirati visokom novčanom kaznom.¹⁵ Također, Komisija nadgleda je li subvencioniranje industrije od pojedinih vlada zemalja članica sukladno Ugovoru; određene vrste javne pomoći podvrgnute su njezinom prethodnom odobravanju. Komisija može pokrenuti i postupke protiv ostalih institucija EU-a.

Pored toga stoje Komisija čuvar Ugovora, ona predstavlja Uniju i pregovara o trgovačkim sporazumima i suradnji s trećim zemljama. U ime EU-a, a po mandatu Vijeća, Komisija pregovara o carinama, npr. u okviru WTO-a, trgovačkim sporazumima, sporazumima o asocijaciji te čak u praksi o priključenju novih zemalja Uniji. Pregovaračka snaga, koju ima Komisija u trgovačkim sporazumima i suradnji sa zemljama ili skupinama trećih zemalja, povećava učinkovitost Unije u svijetu. Velik broj zemalja u svijetu potpisao je sporazume s Unijom. To se posebno odnosi na zemlje u razvoju (Afrika, Karibi, Pacifik- u okviru konvencije Lome i Cotonou), zatim zemlje srednje i istočne Europe te zemlje bivšeg Sovjetskog Saveza (s kojima je potpisan sporazum o tehničkoj pomoći u okviru programa TACIS16). Zemlje južnog Mediterana korisnice su europskih programa pomoći za razvoj, a suradnja sa zemljama Zapadnog Balkana uokvirena je procesom stabilizacije i pridruživanja. Europska komisija ima predstavništva u preko 160 zemalja svijeta, a u okviru toga predstavljena je i u okviru međunarodnih organizacija, kao što su WTO, OECD i Vijeće Europe.

Postupno s povećanjem značenja Komisije, povećavaju se kritike na njezin račun, koje su najčešće usmjerene na njezinu učinkovitost, što je vrlo teško dokazati zbog mnoštva inicijativa koje poduzima svake godine. Međutim, takve kritike su neutemeljene s obzirom da se izvršna vlast Komisije stalno kontrolira. Postoji automatska kontrola na političkoj razini zemalja članica i na administrativnoj razini putem multilateralnog sustava Komisije. Komisiju kontrolira Europski parlament koji je može i smijeniti. Njezine propozicije, radnje i odluke ispituju, verificiraju i prosuđuju druge institucije na više načina, posebno Europska investicijska banka. U svom

radu Komisija štiti svačije interese i traži najbolje rješenje za sve zemlje članice i zainteresirane kategorije, što često rezultira brojnim izmjenama i dopunama prijedloga te procesom koji traje mjesecima ili čak godinama. Komisija koristi savjetodavnu pomoć brojnih stručnjaka, ostalih institucija i tijela EU-a te mišljenja Odbora regija i EESC-a. U određenim slučajevima Komisija razmatra opravdanost tzv. zaštitne klauzule («*safeguard clause*») kada određene zemlje članice osjećaju da su ugroženi njihovi vitalni interesi.

3. Vijeće ministara

Dok je Komisija čuvar interesa Unije, Vijeće ministara je tijelo koje izražava nacionalne interese. Vijeće ministara glavna je zakonodavna institucija EU-a, koja u isto vrijeme ima nadnacionalne i međuvladine ovlasti. U određenim pitanjima odlučuje kvalificiranom ili običnom većinom, a o drugima jednoglasno. Procedure, praksa i čak različita rješenja označavaju određeni stupanj solidarnosti i povjerenja između zemalja članica Unije. Premda zbog procesa demokratizacije Unije danas u većini područja Vijeće dijeli zakonodavnu ulogu s Europskim parlamentom, ono ipak ostaje ključno kod donošenja bilo koje zakonodavne odluke.

Ne smije ga se miješati s Europskim vijećem (European Council), koje je novija institucija i okuplja čelnike država ili vlada zemalja članica EU-a, ali bez zakonodavnih ovlasti, niti s Vijećem Europe (Council of Europe), koje je zasebna organizacija od EU-a i okuplja gotovo sve europske države. Lisabonski ugovor potvrđuje novi službeni naziv-Vijeće ministara (Council of ministers), dok su prijašnji nazivi bili Vijeće EZ-a i Vijeće Europske unije.

Vijeće ministara nema u svijetu ekvivalenta. Ono je bitno zajedničko tijelo koje povezuje zemlje članice, donosi zakonodavstvo Unije (u suradnji s Europskim parlamentom), utvrđuje političke ciljeve, koordinira nacionalne politike i uravnotežuje razlike između njih, kao i s ostalim institucijama, što ga čini nezaobilaznim elementom donošenja odluka u okviru EU-a. Sastavljeno je od ministara nacionalnih vlada država članica, a sastav Vijeća mijenja se ovisno o području o kojem se odlučuje. Vijeće postoji od osnivanja triju europskih zajednica premda se neka zasjedanja održavaju u Luxembourg.

3.1. Sastav i organizacija Vijeća ministara

Demokratska legitimnost Vijeća ministara nije upitna jer se na svakom sastanku Vijeća grupiraju predstavnici zemalja članica, odnosno ministri koji su odgovorni pred nacionalnim parlamentima i javnim mnijenjem. S obzirom da sastav Vijeća varira ovisno o području o kojemu se odlučuje, u stvarnosti postoji više različitih sastava Vijeća, a najvažniji su:

- Vijeće općih poslova (pitanja koja obuhvaćaju više politika, npr. proširenje, administrativna pitanja, višegodišnji financijski plan...)
- Vijeće vanjskih poslova (ministri vanjskih poslova)
- Vijeće za ekonomske i financijske poslove - ECOFIN (ministri financija ili gospodarstva)
- Vijeće za poljoprivredu i ribarstvo (ministri poljoprivrede i sl.).

Premda učestalost sastanaka ovisi o hitnosti određene problematike, navedena se vijeća u pravilu sastaju jednom mjesečno, a preostala vijeća dva do četiri puta godišnje.⁴ Vijeće općih poslova ima posebno važnu ulogu jer priprema i dnevni red za zasjedanja Europskog vijeća. Vijeće vanjskih poslova, kojim predsjedava visoki povjerenik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (ujedno i potpredsjednik Europske komisije), također je važan saziv koji se bavi vanjskom trgovinom i razvojnom pomoći trećim zemljama te je zadužen i za Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku. Ministre mogu iznimno zamijeniti čelnici država ili vlada zemalja članica kada se odlučuje o pridruživanju novih članica Uniji ili eurozoni te o suspenziji prava određene članice koja se ne pridržava osnovnih načela Unije. Slika 3-4. prikazuje konfiguraciju Vijeća ministara zajedno s pratećim odborima i ostalim tijelima koji omogućuju funkcioniranje Vijeća.

S obzirom da se ministri sastaju povremeno, stalnost rada Vijeća osigurava pomoćno tijelo-Odbor stalnih predstavnika (*COREPER*). Odbor priprema sastanke Vijeća ministara u skladu s člankom 240 Ugovora o funkcioniranju EU-a, a sastaje se dva puta tjedno s ciljem traženja kompromisa i lakšeg glasovanja Vijeća ministara. Odbor postoji u dva osnovna sastava:

⁴ Europska komisija, Oktobar 2010.

- **COREPER II** - čine veleposlanici država članica pri EU u Bruxellesu, koji se bave političkim pitanjima
- **COREPER I** - čine njihovi zamjenici, diplomati u tim veleposlanstvima koji se bave tehničkim pitanjima.

Za pripremu Vijeća za poljoprivredu i ribarstvo zadužen je Specijalni odbor za poljoprivredu (SCA-CSA). Prije COREPER-a tehničkim pitanjima vezanima za odlučivanje bave se razne radne skupine i odbori (njih oko 250) sastavljeni od delegata pojedinih zemalja članica.⁵

Proces donošenja odluka Vijeća ministara nezamisliv je bez pripremnih mehanizama COREPER-a. Prije nego što o bilo kojemu pitanju odlučuju ministri, o tome se prethodno raspravlja i glasuje u okviru COREPER-a. U pravilu, ako s izglasavanjem nekog akta nema poteškoća u COREPER-u, ministri o njemu uopće ne će raspravljati, nego će ga prihvatiti (lista A). Međutim, ako se o nekom pitanju ne može postići konsenzus, ministri o tome onda raspravljaju i eventualno glasuju (lista B). Osim COREPER-a Vijeću ministara u radu pomaže Stalno tajništvo smješteno u Bruxellesu. Tajništvo organizira, koordinira i pomaže u radu Vijeća, Predsjedništva i predsjednika Europskog vijeća te organizira međuvladine konferencije (IGC), a posebno je važno za područje vanjske i sigurnosne politike. Na čelu tajništva je glavni tajnik.²⁹ Brojni stručnjaci, putem interakcije u radu radnih skupina i odbora pridonose približavanju različitih stavova zemalja članica i razumijevanju različitih interesa.

Svakih šest mjeseci (od siječnja do lipnja i od srpnja do prosinca) Vijećem predsjedava druga država članica i ona ima osnovni zadatak organizirati i upravljati radom Vijeća ministara. To znači da je određena zemlja, točnije njezini ministri i drugi službenici, zadužena za rad svih tijela i odbora te sastanaka u okviru Vijeća. Predsjedništvo treba usmjeravati rad Vijeća, posredovati između EU-a i država članica te pojedinih institucija EU-a, te donekle predstavljati Uniju prema ostatku svijeta. Značenje predsjedanja Unijom postupnim se povećanjem nadležnosti Unije proširivalo i produbljivalo, ali je uvođenje nove funkcije predsjednika Europskog vijeća i visokog predstavnika Unije za Vanjske poslove i sigurnost donekle izmijenilo ovlasti Predsjedništva. S obzirom da je kratko vrijeme predsjedanja, pojedine predsjedavajuće zemlje moraju usko surađivati sa

⁵ *Kandžija, V., Cvečić, I.*, Ekonomika i politika Europske unije, Sveučilište u Rijeci, 2010, str 132

zemljama koje su im prethodile na tom mjestu, ali i zemljama koje će nakon njih izvršavati istu zadaću (trijada).

3.2. Zadaće Vijeća ministara i način odlučivanja

Vijeće ministara je međuvladin organ u pravom smislu riječi. Četverostruka funkcija Vijeća ministara definirana je člankom 16 Ugovora o EU te člancima 237. – 244. Ugovora o funkcioniranju EU-a:

- zakonodavna
- proračunska
- koordinirajuća
- funkcija oblikovanja politike.

Osnovni zadatak Vijeća ministara je prihvaćanje zakonodavstva EU-a u suradnji s Europskim parlamentom. Raspolaze s pravom donošenja odluka i prihvaća zajednički proračun. Vijeće ministara definira pravce zajedničkih politika Unije - od Amsterdamskog ugovora pravila suodlučivanja primjenjuju se u mnogim oblastima pa Vijeće usko surađuje s Europskim parlamentom. Međutim, za određena pitanja isključivo je nadležno Vijeće, kao npr. Zajednička vanjska i sigurnosna politika, pri čemu se zemlje članice ne odriču vlastitog suvereniteta.

Izvršne ovlasti Vijeće delegira na Komisiju, područje po područje, ali usporedno osniva i posebne radne skupine stručnjaka iz zemalja članica, tj. stručne odbore koji načelno kontroliraju rad Komisije u tim područjima. Osim izvršnih ovlasti i raznih imenovanja Vijeće službeno potpisuje sporazume između Europske unije i trećih zemalja ili međunarodnih organizacija. Vijeće osigurava koordinaciju ekonomskih politika, što povezuje sve zemlje članice - svake godine prihvaća kvalificiranom većinom preporuke te izdaje Opće smjernice ekonomskih politika država članica i Europske unije (Broad Economic Policies Guidelines - BEPG).

U samom procesu donošenja odluka Vijeće ministara može odlučivati na tri načina:

- (1) jednoglasno
- (2) jednostavnom (običnom) većinom
- (3) kvalificiranom većinom.

Jednoglasnost u odlučivanju potrebna je u osjetljivim područjima (Slika 3-5.), kao što su: Zajednička vanjska i sigurnosna politika, oporezivanje, određena institucionalna i finansijska pitanja, određena pitanja vezana za sigurnost građana i njihova prava te za sve odluke ustavotvornog karaktera (ugovori). Obična većina rijetko se koristi, i to prvenstveno za proceduralne odluke, a kvalificirana većina se odnosi na većinu odluka koje Vijeće donosi i zahtijeva većinu ponderiranih glasova koji predstavljaju većinu stanovništva Unije.

Kada Vijeće ministara odlučuje kvalificiranom većinom, broj glasova koji pripada ministru pojedine države članice varira. Glasovi su ponderirani ovisno o veličini države, a da bi se odluka donijela, potrebno je prema rješenju usvojenom Ugovorom iz Niče ostvariti dvije, odnosno eventualno i tri većine:⁶

- većina broja država članica (katkad 2/3 zemalja)
- prag kvalificirane većine (oko 74% ukupnih glasova)
- ukoliko bilo koja od članica zatraži, provjerava odražavaju li glasovi barem 62% ukupnog stanovništva Unije.

Broj glasova u Vijeću, odnosno kvalificirana većina i blokirajuća manjina (97 od 345 glasova) mijenjaju se sukladno širenju članstva. Europsko vijeće održano u Nici 2000. godine, raspravljajući o proširenju Unije, usvojilo je novi raspon glasova, ali Lisabonski ugovor predviđa novi način odlučivanja. Prema novom sustavu, koji bi se trebao primjenjivati od 2014. (ili 2017.) godine, kvalificirana većina znači da za određenu odluku treba glasovati 55% država članica, koje istodobno čine barem 65% stanovništva Unije.⁷ Lisabonski ugovor također proširuje odlučivanje kvalificiranom većinom na pedesetak novih područja, što bi trebalo omogućiti bolje i učinkovitije odlučivanje u okviru Vijeća ministara.

4. Europski parlament

Europski parlament jedino je tijelo na razini EU-a koje se bira na izravnim općim izborima. Parlament predstavlja izraz političke i demokratske volje naroda Europske unije; jamac je europskih interesa i zaštite prava

⁶ Europa, The EU at a glance, Europe in 12 lessons: How does the EU work?, rujan 2008

⁷ Treaty of Lisbon, rujan 2008.

građana. To je najveća multinacionalna skupština svijeta i predstavlja oko 500 milijuna građana, lako se zastupnici biraju prema nacionalnim kvotama, oni na europskoj razini nisu politički organizirani nacionalno, već prema političkim opredjeljenjima. Parlament broji 736 zastupnika (Lisabon predviđa 751), a sjedište mu je u Strasbourgu gdje se održavaju mjesečne plenarne sjednice (sastanci parlamentarnih odbora održavaju se u Bruxellesu, a administrativne službe smještene su u Luxembourg).

U početku je Zajednička skupština Europske zajednice za ugljen i čelik bila marginalna institucija (imala je 78 zastupnika). Rimskim se ugovorima osniva Europska parlamentarna skupština zajednička za tri Zajednice, koja dobiva konzultativni karakter. Od 1962. godine skupština mijenja ime u Europski parlament, a od 1979. godine zastupnici se biraju na izravnim izborima. U međuvremenu Parlament postaje prvoklasna demokratska institucija - postupno joj se dodjeljuju tradicionalne parlamentarne funkcije, kao što su predstavljanje naroda (politička funkcija), zakonodavna i proračunska funkcija te nadzorna funkcija izvršne vlasti. Danas je to jedna od najsnažnijih zakonodavnokontrolnih institucija na svijetu. Reformski ugovor, potpisan u Lisabonu krajem 2007. godine, novim izmjenama Parlamentu daje još veću važnost u procesu odlučivanja.

4.1. Zadaće Europskog parlamenta

Zadaće Europskog parlamenta slične su onima ostalih parlamenata, tj. prihvaćanje zakona i kontrola izvršne vlasti. Nadopunama Osnivačkih ugovora - Jedinostvenim europskim aktom (1986.), Ugovorom o Europskoj uniji (1992.), Amsterdamskim ugovorom (1997.), Ugovorom iz Niče (2001.) te Ugovorom iz Lisabona (2007.) - ovlasti su mu postupno proširene, a njegova snaga pojačana. Na taj se način daje sve veća uloga građanima EU-a, pogotovo nakon odluke o izravnom načinu biranja zastupnika u Parlament. S obzirom da je u članku 10., Ugovora o EU definirano kako Unija funkcionira na načelima zastupničke demokracije, svaki građanin EU-a ima pravo sudjelovati u demokratskom životu Unije, a Europski parlament upravo doprinosi približavanju odluka građanima.

Parlament sudjeluje u sve većem broju odluka, a većina ih se može donijeti samo uz suglasnost i Vijeća ministara i Parlamenta (postupak suodlučivanja). Odluke u Parlamentu se donose apsolutnom većinom

glasova, osim za područja gdje Ugovori drukčije predviđaju. U nekim područjima Parlament ima samo savjetodavnu ulogu, a u nekima mora dati pristanak (*consent*). Postupak kooperacije, koji je ukinut Lisabonskim ugovorom, omogućavao je Parlamentu poboljšanje zakonodavnog teksta putem amandmana. Osnovne četiri zadaće Europskog parlamenta su:

- politička
- zakonodavna
- nadzorna
- proračunska.

Zakonodavna vlast Parlamenta ima polazište u Rimskim ugovorima, koji mu daju konzultativno značenje između Komisije, koja predlaže, i Vijeća ministara, koje prihvaća zakonodavstvo. Međutim, izmjenama Osnivačkih ugovora važnost Parlamenta je jačala, tako da danas u najvećem broju slučajeva Parlament ravnopravno sudjeluje u donošenju odluka s Vijećem ministara, a u određenim slučajevima traži se mišljenje ili pristanak Parlamenta prije prihvaćanja zakonodavnog prijedloga Komisije.

Europski parlament ima važnu ulogu za *proračun* EU-a. Tijekom 1970-ih godina prenesene su mu proračunske ovlasti. Proračunski postupak omogućuje Parlamentu utvrđivanje općih smjernica i tipova rashoda, predlaganje izmjena proračunskih sredstava i davanje amandmana na prvobitne prijedloge Komisije te prijedloge zemalja članica u okviru Vijeća ministara. Parlament prihvaća proračun u uskoj suradnji s Vijećem ministara, a u posebnim slučajevima Parlament može odbiti proračun, kada na primjer smatra da pojedine zemlje ili ciljevi nisu dovoljno uzeti u obzir. Lisa-bonski ugovor predvidio je pojednostavljenu i transparentniju proceduru donošenja proračuna i izjednačio važnost Parlamenta i Vijeća ministara pri donošenju konačne odluke. Parlament također nadzire izvršavanje proračuna od prethodne godine, raspravlja o godišnjem proračunskom izvješću Revizijskog suda i potvrđuje ga.

Parlament vrši *funkciju nadzora* nad ostalim institucijama EU-a, posebno Europske komisije. Politički nadzor nad Europskom komisijom Parlament provodi pri njezinu imenovanju i potom tijekom njezina rada. Svakih pet godina imenuje predsjednike i povjerenike u Komisiji, a Komisija je dužna o svom radu izvješćivati Europski parlament. Parlament se, kao prvo, mora složiti s izborom predsjednika Komisije, visokog predstavnika

EU-a za Vanjsku i sigurnosnu politiku i pojedinih povjerenika, te potom i potvrditi cijelu Komisiju kao kolegij. Nakon Lisabona Parlament će imati ovlasti i izabrati (ne više samo potvrditi) predsjednika Europske komisije, nakon prijedloga Europskog vijeća koji je u skladu s rezultatima europskih izbora. U izuzetnim slučajevima Parlament može izglasati nepovjerenje Komisiji i raspustiti je kao kolektiv. Nema ovlasti razriješiti pojedine povjerenike, no takvu je ovlast Ugovorom iz Niče stekao predsjednik Komisije ili to može zatražiti Vijeće.⁸

Parlament analizira mnogobrojne mjesečne i godišnje izvještaje Komisije i ovlašten je postavljati Komisiji tzv. parlamentarna pitanja. Ta pitanja ovlašten je postavljati i članovima Vijeća ministara, premda ih je oko 90% upućeno Komisiji. Na prosječno tri do pet tisuća pitanja godišnje članovi Komisije ili ministri odgovaraju pismeno ili usmeno, a odgovori se objavljuju u Službenom glasilu EU-a. O eventualnim nepravilnostima u radu Komisije Parlament može doznati i na temelju pritužbi građana Unije, stoje omogućeno Ugovorom iz Maastrichta. Svi građani, individualno ili kolektivno, mogu Parlamentu prosljediti peticije i tražiti nadoknadu štete od Europske unije. Nadalje, Parlament može osnivati istražne odbore (*committees of inquiry*) koji će istražiti navodne prekršaje i lošu administraciju, te inicirati postupke pri Sudu pravde ili intervenirati u određenim postupcima.

Europski parlament imenuje i Pučkog pravobranitelja (*ombudsmana*), posrednika zaduženog za žalbe svih građana Unije ili svih fizičkih osoba koje stanuju u zemljama članicama. Te se žalbe odnose na loše funkcioniranje administracije u institucijama ili tijelima EU-a. Svoje mišljenje Parlament daje i o članovima Revizijskog suda te izvršnog odbora Europske središnje banke, uključujući i glavnog direktora.

Veliko je značenje Europskog parlamenta u održavanju uskih veza s nacionalnim parlamentima preko regularnih sastanaka predsjednika i parlamentarnih odbora. Ti su kontakti pojačani raspravama o politikama Unije u okviru konferencije, nazivano parlamentarno zasjedanje. Snaga Parlamenta potvrđuje se primjenom njegova mišljenja u važnim međunarodnim sporazumima, kao što su: *sporazumi o pridruživanju novih*

⁸ European Parliament Fact Sheets, the European Parliament: powers“, rujana 2009.

zemalja Uniji, sporazumi o asocijaciji s trećim zemljama, sporazumi s bitnim finansijskim implikacijama i slično.

Parlament provodi političku funkciju nad ukupnom politikom Europske unije. On predstavlja oko pola milijarde stanovnika i to je europski forum «*par excellence*». Često traži od drugih protagonista, Komisije i Vijeća ministara, da razviju ili preokrenu postojeću politiku ili lansiraju novu glede npr. transporta, zaštite okoliša, prava radnika, ljudskih prava u svijetu itd. Lisabonski ugovor značajno je pridonio uvažavanju Europskog parlamenta, jer su njegove zakonodavne ovlasti praktički izjednačene s onima Vijeća, a suodlučivanje se uvodi u pedesetak novih područja. Slično je i s odlučivanjem o EU proračunu i imenovanjem predsjednika Europske komisije. Međutim, novim ugovorom predviđen je i veći utjecaj nacionalnih parlamenata zemalja članica - npr. moći će izglasati veto na odluke iz područja pravosudne suradnje u civilnim pitanjima, moći će preispitivati odluke europskih institucija u skladu s načelom supsidijarnosti te će moći izražavati mišljenja o novim kandidatima za članstvo u EU.

4.2. Organizacija i funkcioniranje Parlamenta

S izravnim izborima europski parlament postao je jedini istinski multilateralni parlament na svijetu značajan u izgradnji Europe. U početku je mjesto Parlamenta bilo čisto o se njegovo značaj povećao. Prvih dana stvaranja Europske zajednice delegirali su nacionalni parlamenti. Prvi predsjednik skupštine CECA-e bio je, a prvi nakon stvaranja EEZ-a i EURATOM-a bio je Francuz Robert, te je Pariškim i Rimskim ugovorima, izbor europske Skupštine izvršen neposredno od 7. do 10. lipnja 1979. godine. Izbor zastupnika organizira se u svakoj broj mjesta, a za kvotu određene države članice mogu se kandidirati i druge članice, koje imaju prebivalište u onoj državi u kojoj se održavaju izbori, a što je dodijeljeno uvođenjem instituta Europskoga građanstva.

Na Europskom vijeću iz Bruxellesa u rujnu 1976. godine odlučeno je da se po prvi put održe izravni izbori za Europski parlament. Tada su određena zajednička načela izbora zastupnika, pri čemu je dogovoreno da svaka država članica sama precizira uvjete održavanja izbora na vlastitom teritoriju i izbora zastupnika.

Osnivačkim ugovorom i ugovorima koji ga izmjenjuju, ili pristupnim ugovorima za nove članice, određuje se broj zastupničkih mjesta u Europskom parlamentu za svaku zemlju članicu. Taj broj donekle odražava veličinu stanovništva, jer je zbog vrlo velike razlike u broju stanovnika među članicama teško postići istinsku razmjernu zastupljenost europskih građana. Ugovori uređuju i minimalni broj zastupnika za svaku zemlju (6) te najveći mogući broj zastupnika u Parlamentu (96). Gornju granicu broja zastupnika moguće je prijeći u razdobljima između dvaju izbora za Parlament kako bi se eventualno uvrstili zastupnici novih članica.

Broj europskih parlamentaraca povećavao se postupnim proširenjem Zajednice, odnosno Europske unije. Nakon zadnjeg proširenja Unije iz 2007. godine ukupan broj zastupnika u Parlamentu iznosio je čak 785, ali je taj broj smanjen na 736, sukladno Ugovoru iz Nice, na posljednjim izborima za Europski parlament iz 2009. godine. Ugovor iz Lisabona predviđa najviše 750 zastupnika i predsjednika Parlamenta (*Tablica 5*).

Tablica 5: Zastupnici u Europskom parlamentu

Država	Saziv za 2007. - 2009.	Saziv za 2009. (prema Ugovoru iz Nice)	Saziv prema Ugovoru iz Lisabona	Broj stanovnika (2007.)	Stanovnika po zastupniku (prema «Lisabonu»)
Njemačka	99	99	96	82.210.000	856.354
Francuska	78	72	74	63.753.140	861.529
Vel. Britanija	78	72	73	60.587.300	829.963
Italija	78	72	73	59.337.888	812.848
Španjolska	54	50	54	45.200.737	837.051
Poljska	54	50	54	38.115.967	705.851
Rumunjska	35	33	33	21.438.000	649.636
Nizozemska	27	25	26	16.402.414	630.862
Grčka	24	22	22	11.147.000	506.682
Portugal	24	22	22	10.623.000	482.864
Belgija	24	22	22	10.584.534	481.115
Češka Rep.	24	22	22	10.349.372	470.426

Mađarska	24	22	22	10.053.000	456.955
Švedska	19	18	20	9.179.731	458.987
Austrija	18	17	19	8.327.709	438.300
Bugarska	18	17	18	7.639.000	424.389
Danska	14	13	13	5.457.415	419.801
Slovačka	14	13	13	5.396.168	415.090
Finska	14	13	13	5.302.000	407.846
Irska	13	12	12	4.301.000	358.417
Litva	13	12	12	3.369.600	280.800
Latvija	9	8	9	2.277.000	253.000
Slovenija	7	7	8	2.023.223	252.903
Estonija	6	6	6	1.342.409	223.734
Cipar	6	6	6	855.000	142.500
Luksemburg	6	6	6	467.000	77.833
Malta	5	5	6	407.000	67.833
UKUPNO	785	736	75	496.146.607	660.647*

Izvor: Eurostat 2009.

Najviše zastupnika imaju Njemačka (99) te Francuska, Italija i Velika Britanija (72), a najmanje Estonija, Cipar i Luksemburg (6) te Malta (5), koja će na sljedećim izborima dobiti pravo i na šestoga zastupnika, stoje minimalan broj zastupnika za pojedinu zemlju članicu, kako predviđa Lisabonski ugovor. Svakim daljnjim širenjem Unije velike će članice imati sve manje zastupnika, osim ako ne dođe do novih institucionalnih rješenja. Iako se zastupnici Europskog parlamenta biraju prema nacionalnim kvotama, na europskoj razini oni su organizirani prema političkim opredjeljenjima. Stoga su srodne nacionalne političke stranke organizirane u europske političke stranke.

U sazivu Parlamenta 2009. - 2014. većinu ima Europska pučka stranka (PPE/EPP), koalicija nacionalnih stranaka demokršćanske orijentacije, a slijede je savez socijalista i demokrata te liberalna stranka. Tablica 3-13. i Grafikon 3-1. prikazuju sastav Europskog parlamenta prema europskim strankama. Većina odluka u Parlamentu ovisi o dogovoru glavnih političkih grupacija, koje u europskom interesu često dolaze do konsenzusa oko bitnih pitanja. Sljedeći izbori za Europski parlament održat će se 2014. godine, kada će o rezultatima izbora ovisiti i izbor buduće Komisije. Naime,

Lisabonski ugovor predvidio je da političke grupacije u Parlamentu u budućnosti trebaju predlagati predsjednika Komisije, sukladno političkoj zastupljenosti u Parlamentu.

Rad Parlamenta organiziran je tako da se prijedlozi razmatraju u okviru pojedinih parlamentarnih odbora (npr. za proračun, za vanjske poslove itd.). Dvadeset je stalnih odbora raspoređenih po raznim temama, ali Parlament povremeno osniva i privremene odbore koji najčešće djeluju godinu dana. To je važna zajednička institucija koja je odraz demokratske volje europskih građana. Uostalom, Lisabonski ugovor ističe kako je «*Europski parlament sastavljen od 'građana Unije'*». Tako, između ostalog svakog Europljanina Europski parlament godišnje stoji 2,60 eura.⁹

ZAKLJUČAK

Na kraju izlaganja o institucionalnom sustavu Europske unije, mogu se izvući sljedeći zaključci:

Prvo, ustroj Europske unije je jedinstven i predstavlja sustav «*sui generis*»;

Drugo, najznačajnije institucije koje osmišljavaju politike te ih ugrađuju u pravno obvezujuće norme Europske unije su Europska komisija, Vijeće ministara i Europski parlament

Treće, Europska komisija je institucija koja ne predstavlja zemlje članice, nego Europsku uniju kao cjelinu. Ima izuzetnu moć ekspertize i gotovo monopol u predlaganju europskih tekstova, a na temelju odluka Vijeća zadužena je za izvršavanje odluka;

Četvrto, Vijeće ministara je tijelo koje izražava nacionalne interese. Ono je zakonodavna institucija EU-a, koja u isto vrijeme ima nadnacionalne i međuvladine ovlasti. Vijeće ministara nema u svijetu ekvivalenta.

Peto, Europski parlament predstavlja narod zemalja članica Europske unije. On ima zakonodavnu (i savjetodavnu), proračunsku i nadzornu funkciju, a

⁹ Jim Higgins (MEP), «About the EU», 11.09.2008. (http://www.iimhiggins.ie/html/in_europe_europarl.html)

bira se izravnim općim izborima. Parlament predstavlja temelj života i političke rasprave u EU, jer se zastupnici grupiraju u europske političke stranke i opcije.

LITERATURA

Europa, „The European Commission, jun 2012.

Europa, The EU at a glance, Europe in 12 lessons: How does the EU work?, rujan 2008

European Parliament Fact Sheets, the European Parliament: powers“, rujan 2009.

Europska komisija, Oktobar 2010.

Jim Higgins (MEP), «About the EU», 11.09.2008.

Kandžija, V., Cvečić, I., Ekonomika i politika Europske unije, Sveučilište u Rijeci, 2010,

Odluka Europskog vijeća od 11. – 12. 12. 2008.

Treaty of Lisbon, rujan 2008.

Internet izvori:

http://ec.europa.eu/index_en.htm

<http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/>

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_en.htm

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_en.htm