103

**Prof. dr. Halid Konjhodžić – emeritus**

**Dr. sc. Mirela Čokić, doc.**

**Mr. sci. Vlado Sabljić**

**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.

Halid Konjhodžić, Vlado Sabljić: INSTITUCIONALNI SUSTAV EU I NJIHOV ZNAČAJ ZA BIH

ZAKONODAVSTVO

104

**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

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

105

**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 Luxembourgu.

***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.

Halid Konjhodžić, Vlado Sabljić: INSTITUCIONALNI SUSTAV EU I NJIHOV ZNAČAJ ZA BIH

ZAKONODAVSTVO

106

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

Luxembourgu.

**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

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

2010

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

107

**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 EUa,

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 Valerv 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

Halid Konjhodžić, Vlado Sabljić: INSTITUCIONALNI SUSTAV EU I NJIHOV ZNAČAJ ZA BIH

ZAKONODAVSTVO

108

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 Luxembourgu.

***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

Luxembourgu.

***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 Luxembourgu. 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 najzaostalija 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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

109

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

**Šefčovič**, 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

Halid Konjhodžić, Vlado Sabljić: INSTITUCIONALNI SUSTAV EU I NJIHOV ZNAČAJ ZA BIH

ZAKONODAVSTVO

110

**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

**Cioloş**, 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. Frari£ois-Xavier Ortoli / Francuska

1977. - 1981. Roy Jenkins / Velika Britanija

1981. - 1985. Gaston Edmont Thorn / Luksemburg

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

111

1985. - 1995. Jacques Delors / Francuska

1995. - 1999. Jacques Santer/ Luksemburg5

1999. - 2004. Romano Prođi/ 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 evoluira 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 pritisaka 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 prioritetnih 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.

Halid Konjhodžić, Vlado Sabljić: INSTITUCIONALNI SUSTAV EU I NJIHOV ZNAČAJ ZA BIH

ZAKONODAVSTVO

112

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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

113

**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

Halid Konjhodžić, Vlado Sabljić: INSTITUCIONALNI SUSTAV EU I NJIHOV ZNAČAJ ZA BIH

ZAKONODAVSTVO

114

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 nacrta 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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

115

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 osluškuje 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.

Halid Konjhodžić, Vlado Sabljić: INSTITUCIONALNI SUSTAV EU I NJIHOV ZNAČAJ ZA BIH

ZAKONODAVSTVO

116

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

WT0-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 WT0, 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

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

117

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

Luxembourgu.

Halid Konjhodžić, Vlado Sabljić: INSTITUCIONALNI SUSTAV EU I NJIHOV ZNAČAJ ZA BIH

ZAKONODAVSTVO

118

**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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

119

■ ***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 EUa,

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

Halid Konjhodžić, Vlado Sabljić: INSTITUCIONALNI SUSTAV EU I NJIHOV ZNAČAJ ZA BIH

ZAKONODAVSTVO

120

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. Raspolaže 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 Policv Guidelines - BEPG).

U samom procesu donošenja odluka Vijeće ministara može odlučivati na tri

načina:

***(1)*** jednoglasno

***(2)*** jednostavnom (običnom) većinom

***(3)*** kvalificiranom većinom.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

121

Jednoglasnost u odlučivanju potrebna je u osjetljivim područjima

(Slika 3-5.), kao što su: Zajednička vanjska i sigurnosna politika,

oporezivanje, određena institucionalna i financijska 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.

Halid Konjhodžić, Vlado Sabljić: INSTITUCIONALNI SUSTAV EU I NJIHOV ZNAČAJ ZA BIH

ZAKONODAVSTVO

122

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 Luxembourgu).

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 - Jedinstvenim 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

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

123

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

Halid Konjhodžić, Vlado Sabljić: INSTITUCIONALNI SUSTAV EU I NJIHOV ZNAČAJ ZA BIH

ZAKONODAVSTVO

124

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 proslijediti 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“, rujan 2009.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

125

*zemalja Uniji,* sporazumi o asocijaciji s trećim zemljama, sporazumi s bitnim

financijskim 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.

Halid Konjhodžić, Vlado Sabljić: INSTITUCIONALNI SUSTAV EU I NJIHOV ZNAČAJ ZA BIH

ZAKONODAVSTVO

126

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

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

127

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.

lako 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,

Halid Konjhodžić, Vlado Sabljić: INSTITUCIONALNI SUSTAV EU I NJIHOV ZNAČAJ ZA BIH

ZAKONODAVSTVO

128

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)

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

129

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/europeancommission/

index\_en.htm

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/europeanparliament/

index\_en.htm