

1. Kako funkcionira Europska unija

1.1. Povijest europske integracije.....	3
1.1.1. Prvi ugovori.....	3
1.1.2. Razvoj događaja do Jedinog europskog akta.....	7
1.1.3. Ugovori iz Maastrichta i Amsterdama.....	12
1.1.4. Ugovor iz Nice i Konvencija o budućnosti Europe.....	16
1.1.5. Ugovor iz Lisabona.....	21
1.2. Pravni sustav Europske unije i postupci odlučivanja.....	27
1.2.1. Izvori i područje primjene prava Europske unije.....	27
1.2.2. Načelo supsidijarnosti.....	34
1.2.3. Nadnacionalni postupci donošenja odluka.....	40
1.2.4. Međuvladini postupci donošenja odluka.....	46
1.2.5. Proračunski postupak.....	52
1.3. Institucije i tijela Europske unije.....	57
1.3.1. Europski parlament: povijesni pregled.....	57
1.3.2. Europski parlament: ovlasti.....	62
1.3.3. Europski parlament: ustrojstvo i način rada.....	67
1.3.4. Europski parlament: izborni postupak.....	73
1.3.5. Europski parlament: odnosi s nacionalnim parlamentima.....	81
1.3.6. Europsko vijeće.....	87
1.3.7. Vijeće Europske unije.....	94
1.3.8. Europska komisija.....	100
1.3.9. Sud Europske unije.....	107
1.3.10. Nadležnosti Suda Europske unije.....	113

1.3.11. Europska središnja banka (ESB).....	120
1.3.12. Revizorski sud.....	125
1.3.13. Europski gospodarski i socijalni odbor.....	130
1.3.14. Europski odbor regija.....	135
1.3.15. Europska investicijska banka.....	140
1.3.16. Europski ombudsman.....	146
1.4. Financiranje.....	151
1.4.1. Prihodi Unije.....	151
1.4.2. Rashodi EU-a.....	156
1.4.3. Višegodišnji financijski okvir.....	163
1.4.4. Izvršenje proračuna.....	171
1.4.5. Proračunski nadzor.....	175
1.4.6. Borba protiv prijevara i zaštita financijskih interesa Europske unije.....	180

1.1. POVIJEST EUROPSKE INTEGRACIJE

1.1.1. PRVI UGOVORI

Zbog katastrofalnih posljedica Drugog svjetskog rata i stalne opasnosti od sukoba Istoka i Zapada, pomirenje Francuske i Njemačke postalo je apsolutni prioritet. Zajedničko upravljanje industrijom ugljena i čelika, koje je šest europskih zemalja uspostavilo Pariškim ugovorom 1951. godine, predstavljalo je prvi korak prema europskoj integraciji. Ugovori iz Rima iz 1957. učvrstili su i temelje te integracije i ideju o zajedničkoj budućnosti šest europskih zemalja.

PRAVNA OSNOVA

- [Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik](#) (EZUČ) odnosno Ugovor iz Pariza potpisan je 18. travnja 1951., a stupio je na snagu 23. srpnja 1952. godine. Prvi je put šest europskih zemalja odlučilo krenuti putem integracije. Taj je ugovor omogućio udaranje temelja za izgradnju zajednice uspostavom izvršnog organa pod imenom „Visoko tijelo“, parlamentarne Skupštine, Vijeća ministara, Suda i Savjetodavnog odbora. Kako je Ugovor o EZUČ-u, prema odredbama članka 97. tog ugovora, potpisan na ograničeno razdoblje od 50 godina, istekao je 23. srpnja 2002. Neto vrijednost imovine EZUČ-a u trenutku isteka Ugovora o EZUČ-u je, na temelju Protokola br. 37 priloženog ugovorima (Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije), usmjerena u istraživanja u sektoru industrije ugljena i čelika kroz Istraživački fond za ugljen i čelik i njegov istraživački program.
- Ugovori o osnivanju Europske ekonomske zajednice (EEZ) i Europske zajednice za atomsku energiju (EZAE, poznata pod nazivom „Euratom“), odnosno Ugovori iz Rima, potpisani su 25. ožujka 1957., a stupili su na snagu 1. siječnja 1958. godine. Za razliku od Ugovora o EZUČ-u, Rimski ugovori sklopljeni su „na neograničeno

vrijeme" (članak 240. Ugovora o EEZ-u i članak 208. Ugovora o Euratomu), što im je dalo gotovo ustavni status.

- Šest zemalja osnivačica bile su Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska i Njemačka.

CILJEVI

- Začetnici EZUČ-a zamislili su osnivanje te zajednice kao prvi korak na putu stvaranja „europske federacije“. Zajedničko tržište ugljena i čelika trebalo je omogućiti da se iskuša formula koja bi se kasnije mogla postepeno proširiti na druga gospodarska područja kako bi se na koncu došlo do političke Europe.
- Cilj Europske ekonomske zajednice bio je uspostava zajedničkog tržišta zasnovanog na četiri slobode: slobodnom kretanju robe, osoba, kapitala i usluga.
- Cilj Euratoma bio je koordiniranje opskrbe fisibilnim materijalima i programa istraživanja koje su države već pokrenule ili su ih namjeravale pokrenuti u svrhu miroljubive uporabe nuklearne energije.
- Preambule triju ugovora dokaz su tome da se iza stvaranja Zajednica nalazila ista motivacija, a to je uvjerenje da se europske države moraju angažirati u stvaranju zajedničke sudbine jer će samo tako moći određivati vlastitu budućnost.

TEMELJNA NAČELA

Europske zajednice (EZUČ, EEZ i Euratom) nastale su iz postepenog razvoja europske ideje, neodvojive od događaja koji su potresli europski kontinent. Odmah nakon Drugog svjetskog rata bilo je potrebno reorganizirati osnovne industrije, posebno industriju crne metalurgije. Budućnost Europe, kojoj je prijetio sukob Istoka i Zapada, ovisila je o francusko-njemačkom pomirenju.

Poziv koji je 9. svibnja 1950. uputio francuski ministar vanjskih poslova Robert Schuman može se smatrati ishodišnom točkom Europe kao zajednice. Izbor ugljena i čelika u to je doba imao veliku simboličku vrijednost. Naime, početkom 1950-ih godina ugljenokopi i crna metalurgija predstavljali su osnovnu industriju, temelj moći država. Osim očiglednog ekonomskog interesa, zajedničko korištenje francuskih i njemačkih komplementarnih resursa trebalo je označiti kraj antagonizma između te dvije zemlje. Dana 9. svibnja 1950. Robert Schuman je izjavio: „Europa se neće izgraditi odjednom niti prema jednom nacrtu. Izgradit će se zahvaljujući konkretnim postignućima kojima će se prvo stvoriti istinska solidarnost.“ Upravo su na temelju tog načela Francuska, Italija, Njemačka i zemlje Beneluksa (Belgija, Nizozemska i Luksemburg) potpisale Ugovor iz Pariza, kojim se prvenstveno predviđa:

- slobodno kretanje proizvoda i slobodan pristup izvorima proizvodnje;
- stalni nadzor tržišta kako bi se izbjegli poremećaji u funkcioniranju koji bi mogli dovesti do nužnog uvođenja proizvodnih kvota;
- poštovanje pravila konkurencije i transparentnosti cijena;
- podršku modernizaciji i preustroju tog sektora.

Odmah nakon potpisivanja Ugovora iz Pariza René Pleven osmislio je projekt formiranja europske vojske, iako se Francuska protivila ponovnom stvaranju njemačke vojne sile u nacionalnim okvirima. Europsku zajednicu za obranu (EZO), o kojoj su pregovori okončani 1952. godine, trebala je pratiti politička zajednica (EPZ). Oba projekta odbačena su nakon što je francuska Narodna skupština 30. kolovoza 1954. odbila ratificirati taj ugovor.

Pokušaji da se europska integracija ponovno pokrene nakon neuspjeha EZO-a konkretizirani su na konferenciji u Messini (u lipnju 1955.) u području carinske unije i unije za atomsku energiju i doveli su do potpisivanja dva ugovora: Ugovor o EEZ-u i Ugovor o EZAE-u („Euratom“).

Odredbe Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice ([Ugovor o EEZ-u](#), Ugovor iz Rima) uključivale su:

- ukidanje carina među državama članicama;
- uvođenje zajedničke vanjske carinske tarife;
- uspostavu zajedničke poljoprivredne i prometne politike;
- stvaranje Europskog socijalnog fonda;
- osnivanje Europske investicijske banke;
- razvijanje bliskijih veza među državama članicama.

U svrhu ostvarenja tih ciljeva, Ugovorom o EEZ-u utvrđena su vodeća načela i određen je okvir pravnog djelovanja institucija Zajednice. Radi se o zajedničkim politikama: zajedničkoj poljoprivrednoj politici (članci 38. do 43.), prometnoj politici (članci 74. i 75.) i zajedničkoj trgovinskoj politici (članci 110. do 113.).

Zajedničko tržište treba omogućiti slobodno kretanje roba i mobilnost faktora proizvodnje (slobodno kretanje radnika i poduzeća, slobodno pružanje usluga i slobodno kretanje kapitala).

[Ugovorom o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju](#) (Ugovorom o Euratomu) postavljeni su vrlo ambiciozni ciljevi, prije svega „brzo uspostavljanje i rast nuklearnih industrija“. Međutim, zbog složenog i osjetljivog karaktera nuklearnog sektora, koji se tiče vitalnih interesa država članica (obrane i nacionalne neovisnosti), ambicije ugovora morale su biti smanjene.

Konvencijom o određenim zajedničkim institucijama koja je potpisana i koja je stupila na snagu istodobno s Rimskim ugovorima odlučeno je da će parlamentarna Skupština i Sud biti zajednički. Ta je Konvencija postala nevažeća 1. svibnja 1999. Zadnje što je preostalo bilo je spojiti „izvršna tijela“, što je i učinjeno Ugovorom od 8. travnja 1965., takozvanim „[Ugovorom o spajanju](#)“, kojim je uspostavljeno zajedničko Vijeće i zajednička Komisija Europskih zajednica.

Od tog trenutka EEZ dobiva prednost u odnosu na sektorske zajednice poput EZUČ-a i Euratoma. To predstavlja pobjedu općeg sustava Europske ekonomske zajednice nad usporednim postojanjem dviju organizacija sa sektorskom nadležnošću, kao i uspostavu njezinih institucija.

Ovaj informativni članak pripremio je Resorni odjel Europskog parlamenta za prava građana i ustavna pitanja.

Mariusz Maciejewski / Rudolfs Verdins
04/2024

1.1.2. RAZVOJ DOGAĐAJA DO JEDINSTVENOG EUROPSKOG AKTA

Glavna postignuća prvih sklopljenih ugovora obuhvaćaju stvaranje vlastitih resursa Zajednice, osnaživanje proračunskih ovlasti Parlamenta, biranje zastupnika u Europskom parlamentu neposrednim glasovanjem na općim izborima i uspostavu Europskog monetarnog sustava. Stupanjem na snagu Jedininstvenog europskog akta 1986., kojim je bitno izmijenjen Ugovor iz Rima, osnažena je europska integracija zahvaljujući stvaranju opsežnog unutarnjeg tržišta.

GLAVNA POSTIGNUĆA PRVE FAZE INTEGRACIJE

Člankom 8. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice, poznatog i pod nazivom [Ugovor iz Rima](#), predviđeno je stvaranje zajedničkog tržišta tijekom prijelaznog razdoblja od dvanaest godina podijeljenog u tri faze, zaključno s 31. prosinca 1969. Prvi cilj, carinska unija, ostvaren je ranije no što se očekivalo. Prijelazno razdoblje za povećanje kvota i postupno ukidanje unutarnjih carina završilo je već 1. srpnja 1968. Međutim, na kraju prijelaznog razdoblja i dalje su postojale znatne prepreke slobodi kretanja. Do tog je datuma Europska ekonomska zajednica prihvatila zajedničku vanjsku tarifu za trgovanje s trećim zemljama.

Stvaranje „zelene Europe“ bio je još jedan veliki projekt europske integracije. Godine 1962. donesene su prve uredbe o zajedničkoj poljoprivrednoj politici (ZPP) te je osnovan Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP).

PRVE IZMJENE UGOVORA

A. Institucijska poboljšanja

Prva institucijska promjena provedena je [Ugovorom o spajanju izvršnih tijela](#) od 8. travnja 1965., koji je stupio na snagu 1967., a njime su uspostavljeni jedinstveno Vijeće i Komisija Europskih zajednica (Europske zajednice za ugljen i čelik, EEZ-a i Euratoma) te je uvedeno načelo jedinstvenog proračuna.

B. Vlastiti resursi i proračunske ovlasti

[Odlukom Vijeća](#) od 21. travnja 1970. o zamjeni financijskih doprinosa država članica vlastitim sredstvima Zajednica uspostavljen je sustav vlastitih resursa Zajednice, kojim su zamijenjeni financijski doprinosi država članica ([1.4.1.](#)).

- [Ugovorom iz Luxembourga](#) od 22. travnja 1970. Parlamentu su dodijeljene određene proračunske ovlasti ([1.3.1.](#)).
- Ugovorom o izmjeni određenih financijskih odredaba Ugovorâ o uspostavi Europskih ekonomskih zajednica i Ugovora o osnivanju jedinstvenog Vijeća i jedinstvene Komisije Europskih zajednica ([Ugovor iz Bruxellesa](#)) od 22. srpnja 1975. Parlamentu je također dano pravo odbacivanja proračuna i davanja razrješnice Komisiji za izvršenje proračuna. Istim je ugovorom uspostavljen

Revizorski sud kao tijelo odgovorno za nadgledanje računa i financijskog upravljanja Zajednice ([1.3.12.](#)).

C. Izbori

[Aktom od 20. rujna 1976.](#) Parlamentu su dodijeljeni nova legitimnost i autoritet uvođenjem glasovanja na općim izborima ([1.3.4.](#)). Akt [je bio revidiran 2002. godine](#) radi uvođenja općeg načela proporcionalne zastupljenosti i ostalih okvirnih odredbi kojima se uređuje nacionalno zakonodavstvo o europskim izborima.

D. Proširenja

Ujedinjena Kraljevina pristupila je EEZ-u zajedno s Danskom i Irskom 1. siječnja 1973. Norveški narod na referendumu je glasao protiv pristupanja svoje zemlje. Grčka je postala članica 1981., a Portugal i Španjolska pristupili su 1986.

E. Europski proračun

Ta su prva proširenja dovela do zahtjeva za većom proračunskom stegom i reformom ZPP-a. Europsko vijeće postiglo je 1979. dogovor o nizu dodatnih mjera. [Sporazumima iz Fontainebleaua 1984.](#) postignuto je trajno rješenje na temelju načela prema kojem je prilagodbama moguće pomoći državama članicama s financijskim teretom prevelikim u odnosu na njihov relativni prosperitet.

PLANOVI ZA DALJNJU INTEGRACIJU

Pod utjecajem početnog uspjeha ekonomske zajednice i unatoč neuspjehu projekta Europske obrambene zajednice u kolovozu 1954., ranih 1960-ih cilj političkog ujedinjenja država članica ponovno je došao u prvi plan.

A. Neuspješan pokušaj stvaranja političke unije

Na sastanku na vrhu održanom 1961. u Bonnu šefovi država i vlada šest osnivačkih država članica Europske zajednice zatražili su od međuvladinog odbora, kojim je predsjedao francuski veleposlanik Christian Fouchet, da pripremi prijedloge o političkom statusu unije europskih naroda. Taj je istraživački odbor između 1960. i 1962. dva puta pokušao državama članicama predstaviti nacrt ugovora koji bi svima bio prihvatljiv, no bez uspjeha, iako je Fouchet svoj plan temeljio na strogom poštovanju identiteta država članica odbijajući zbog toga federalno uređenje.

Nepostojanje političke zajednice nadomješteno je Europskom političkom suradnjom. Na konferenciji na vrhu u Haagu u prosincu 1969. šefovi država i vlada odlučili su potražiti najbolji način napredovanja prema političkom ujedinjenju. Davignonovo izvješće, koje su ministri vanjskih poslova usvojili u listopadu 1970., a potom su ga dopunila kasnija izvješća, bilo je osnova Europske političke suradnje sve do stupanja na snagu [Jedinstvenog europskog akta](#).

B. Kriza 1966.

Kada su se u trećoj fazi prijelaznog razdoblja postupci glasovanja u Vijeću za neka područja trebali izmijeniti iz jednoglasnog odlučivanja u glasovanje kvalificiranom većinom, došlo je do ozbiljne krize. Francuska se protivila nizu prijedloga Komisije, kojima su bile obuhvaćene, među ostalim, mjere za financiranje ZPP-a, te je prestala sudjelovati na glavnim sastancima Zajednice (politika „prazne stolice“). Konačno je postignut dogovor takozvanim [Luksemburškim kompromisom](#) ([1.3.7.](#)), prema kojem

bi se Vijeće, u slučajevima kada su u pitanju važni interesi jedne ili više država članica, trebalo truditi postići rješenja koja svi mogu usvojiti uz poštovanje međusobnih interesa.

C. Sve veća važnost europskih sastanaka na vrhu

Iako su i dalje bile izvan institucijskog konteksta Zajednice, konferencije čelnika država i vlada država članica počele su pružati političke smjernice i rješavati probleme s kojima se Vijeće ministara nije moglo nositi. Nakon prvih sastanaka 1961. i 1967. te su konferencije dobile na važnosti sastankom na vrhu u Haagu od 1. i 2. prosinca 1969., na kojem je omogućen početak pregovora o proširenju Zajednice i postignut sporazum o njezinu financijskom sustavu, kao i sastankom na vrhu u Fontainebleauu (prosinac 1974.), na kojem su donesene važne političke odluke povezane s izravnim izborima za Europski parlament i postupkom donošenja odluka u Vijeću. Tom je prilikom također odlučeno da će se šefovi država i vlada sastajati tri puta godišnje kao „Europsko vijeće” kako bi raspravljali o poslovima Zajednice i političkoj suradnji ([1.3.6.](#)).

D. Institucijska reforma i monetarna politika

Krajem 1970-ih u državama članicama pokrenute su razne inicijative za usklađivanje njihovih ekonomskih i fiskalnih politika. Na sastancima Europskog vijeća u Bremenu i Bruxellesu uspostavljen je 1978. Europski monetarni sustav (EMS) kako bi se riješio problem monetarne nestabilnosti i njezinih negativnih učinaka na ZPP te na koheziju između država članica. EMS se temeljio na dobrovoljnom sudjelovanju i različitostima (Ujedinjena Kraljevina odlučila je ne sudjelovati u mehanizmu deviznih tečajeva), a ovisio je o postojanju zajedničke obračunske jedinice — europske valutne jedinice (ECU).

Na Europskom vijeću u Londonu 1981. ministri vanjskih poslova Njemačke i Italije, Hans-Dietrich Genscher i Emilio Colombo, iznijeli su prijedlog „Europskog akta” koji je obuhvaćao niz tema: političku suradnju, kulturu, temeljna prava, usklađivanje zakona izvan područja obuhvaćenih ugovorima Zajednice te borbu protiv nasilja, terorizma i kriminala. Iako nije usvojen u izvornom obliku, neki su dijelovi preuzeti u Svečanoj izjavi o Europskoj uniji donesenoj u Stuttgartu 19. lipnja 1983.

E. Spinellijev projekt

Nekoliko mjeseci nakon prvih neposrednih izbora 1979. odnos Parlamenta i Vijeća zapao je u ozbiljnu krizu u vezi s proračunom za 1980. Na poticaj zastupnika EP-a Altiera Spinellija, osnivača Europskog federalističkog pokreta i bivšeg povjerenika, skupina od devet zastupnika EP-a sastala se u srpnju 1980. kako bi raspravila o načinima oživljavanja rada institucija. U srpnju 1981. Parlament je osnovao odbor za institucijske poslove u svrhu izrade plana izmjene postojećih ugovora, a Spinelli je bio izvjestitelj za usklađivanje. Taj je odbor izradio nacrt za budući ustav Europske unije. Nacrt ugovora donesen je velikom većinom 14. veljače 1984. Prema njemu bi se zakonodavna vlast dijelila na dvodomni sustav sličan onome federalnih država^[1]. Sustav je težio postizanju ravnoteže između Europskog parlamenta i Vijeća, no države članice procijenile su da nije prihvatljiv.

[1]Amato, G., Bribosia, H., De Witte, B., [Genesis and destiny of the European Constitution](#), Bruylant, Bruxelles, 2007., str. 14.

JEDINSTVENI EUROPSKI AKT

Nakon što je riješen spor oko proračuna Zajednice iz ranih 1980-ih, Europsko je vijeće na sastanku u Fontainebleauu u lipnju 1984. odlučilo osnovati ad hoc odbor osobnih predstavnika šefova država i vlada, koji je prema njegovu predsjedniku nazvan Doogeov odbor. Taj je odbor trebao pripremiti prijedloge za poboljšanje funkcioniranje sustava Zajednice i političke suradnje. Europsko je vijeće u Milanu u lipnju 1985. većinom glasova (7 prema 3, s time da je glasovanje većinom u tom tijelu bilo izvanredni postupak) odlučilo sazvati međuvladinu konferenciju kako bi se razmotrilo proširenje ovlasti institucija i širenje aktivnosti Zajednice na nova područja te pripremila uspostava „pravog“ unutarnjeg tržišta.

Jedinstveni europski akt potpisalo je 17. veljače 1986. devet država članica, a 28. veljače 1986. to su učinile i Danska (nakon pozitivnog referenduma) te Italija i Grčka. Akt su tijekom 1986. ratificirali parlamenti država članica, no zbog žalbe privatne osobe na irskom sudu njegovo je stupanje na snagu odgođeno za šest mjeseci, do 1. srpnja 1987. Jedinstveni europski akt bio je prva velika promjena Ugovora iz Rima. Njegove su glavne odredbe:

A. Širenje ovlasti Unije

1. Stvaranjem velikog unutarnjeg tržišta

U potpunosti operativno unutarnje tržište trebalo je biti uspostavljeno do 1. siječnja 1993., a podrazumijevalo je ponovnu aktivaciju i proširivanje cilja zajedničkog tržišta iz 1958. ([2.1.1.](#)).

2. Uspostavom novih ovlasti u područjima:

- monetarne politike;
- socijalne politike;
- gospodarske i socijalne kohezije;
- istraživanja i tehnološkog razvoja;
- okoliša;
- suradnje na području vanjske politike.

B. Poboljšanje donošenja odluka u Vijeću

Glasovanje kvalificiranom većinom zamijenilo je jednoglasno odlučivanje u četiri područja nadležnosti Zajednice: izmjeni zajedničke carinske tarife, slobodi pružanja usluga, slobodnom kretanju kapitala i zajedničkoj politici pomorskog i zračnog prometa. Glasovanje kvalificiranom većinom također je uvedeno za nekoliko novih područja nadležnosti: unutarnje tržište, socijalnu politiku, ekonomsku i socijalnu koheziju, istraživanje i tehnološki razvoj te politiku okoliša. Konačno, uvođenje tog sustava dovelo je do izmjene poslovnika Vijeća radi usklađivanja s prethodnom izjavom Predsjedništva da se ubuduće glasovanje u Vijeću može zatražiti ne samo na inicijativu njegova predsjednika već i na zahtjev Komisije ili države članice ako se za to izjasni obična većina članova Vijeća.

C. Veća uloga Europskog parlamenta

Povećane su ovlasti Europskog parlamenta:

- za sporazume o proširenju i sporazume o pridruživanju potrebna je suglasnost Parlamenta;
- uvođenjem postupka suradnje s Vijećem ([1.2.3.](#)) Parlamentu je dana stvarna, iako ograničena, zakonodavna ovlast; taj postupak, koji se tada odnosio na približno desetak pravnih osnova, označio je ključan trenutak u preobrazbi Parlamenta u suzakonodavca ravnopravnog Vijeću.

Ovaj informativni članak pripremio je Resorni odjel Europskog parlamenta za prava građana i ustavna pitanja.

Mariusz Maciejewski / Rudolfs Verdins
04/2024

1.1.3. UGOVORI IZ MAASTRICHTA I AMSTERDAMA

Ugovorom iz Maastrichta izmijenjeni su prethodni europski ugovori i stvorena je Europska unija koja se temelji na tri stupa: Europskim zajednicama, zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP) i suradnji u području pravosuđa i unutarnjih poslova (PUP). Povodom proširenja Unije, Ugovorom iz Amsterdama uvedene su potrebne izmjene kako bi se osiguralo učinkovitije i demokratičnije funkcioniranje Unije.

UGOVOR IZ MAASTRICHTA

Ugovor o Europskoj uniji^[1] potpisan je u Maastrichtu 7. veljače 1992., a stupio je na snagu 1. studenoga 1993.

A. Ustrojstvo Unije

Ugovor iz Maastrichta je uspostavljanjem Europske unije obilježio novu etapu u procesu stvaranja „sve tješnje veze među narodima Europe“. Europska unija utemeljena je na Europskim zajednicama koje su upotpunjene politikama i oblicima suradnje uspostavljenima Ugovorom o Europskoj uniji. Jedinствену strukturu Unije činilo je Vijeće, Europski parlament, Europska komisija, Sud i Revizorski sud koji su, u užem smislu, tada bili jedine „institucije“ Unije i koji su svoje zadaće izvršavali u skladu s odredbama Ugovorâ. Tim su ugovorom osnovani Europski gospodarski i socijalni odbor te Odbor regija, koji imaju savjetodavnu funkciju. Ugovorom je predviđeno i osnivanje Europskog sustava središnjih banaka i jedne Europske središnje banke, institucija koje se nadovezuju na postojeće financijske institucije skupine EIB-a, a to su Europska investicijska banka i Europski investicijski fond.

B. Nadležnosti unije

Nadležnosti dane Uniji stvorenoj Ugovorom iz Maastrichta bile su razdijeljene u tri velike skupine nazvane „stupovi“. Prvi „stup“ činile su Europske zajednice te je taj stup predstavljao okvir u kojem institucije Zajednice izvršavaju nadležnosti koje su države članice ustupile s dijelom svoga suvereniteta u područjima uređenima Ugovorom. Drugi „stup“ činila je zajednička vanjska i sigurnosna politika iz glave V. Ugovora. Treći „stup“ činila je suradnja u području pravosuđa i unutarnjih poslova, predviđena odredbama glave VI. Ugovora. Odredbama glava V. i VI. bila je uređena suradnja na međuvladinoj razini u kojoj su sudjelovale zajedničke institucije i koja je posjedovala određene nadnacionalne značajke poput povezivanja s Europskom komisijom i savjetovanja s Europskim parlamentom.

1. Europska zajednica (prvi stup)

Zadaća Zajednice bila je osigurati dobro funkcioniranje zajedničkog tržišta te između ostaloga skladan, uravnotežen i održiv razvoj gospodarskih aktivnosti, visoku razinu zaposlenosti i socijalne zaštite te jednakost između muškaraca i žena. Zajednica je ove ciljeve promicala u okviru ovlasti koje su joj dodijeljene uspostavljanjem zajedničkog tržišta i povezanih mjera iz članka 3. Ugovora o EZ-u, kao i uspostavljanjem zajedničke ekonomske

[1][SL C 191, 29.7.1992., str. 1.](#)

politike i zajedničke valute u skladu s člankom 4. U svojem djelovanju Zajednica je morala poštovati načelo proporcionalnosti, a u područjima koja nisu bila u njezinoj isključivoj nadležnosti i načelo supsidijarnosti (članak 5. Ugovora o EZ-u).

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

Zadaća Unije bila je definiranje i provedba vanjske i sigurnosne politike prema modelu suradnje na međuvladinoj razini. Države članice morale su ovu politiku podupirati aktivno i bez zadržke, u duhu lojalnosti i uzajamne solidarnosti. Njezin cilj bio je: očuvanje zajedničkih vrijednosti, temeljnih interesa, neovisnosti i cjelovitosti Unije u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda, jačanje sigurnosti Unije u svakom pogledu, promicanje međunarodne suradnje, razvijanje i učvršćivanje demokracije i vladavine prava te poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda.

3. Suradnja u području pravosuđa i unutarnjih poslova (treći stup)

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

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

UGOVOR IZ AMSTERDAMA

Ugovor iz Amsterdama o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji, ugovorâ o osnivanju Europskih zajednica i određenih s njima povezanih akata^[2] potpisan je u Amsterdamu 2. listopada 1997., a stupio je na snagu 1. svibnja 1999.

A. Proširenje nadležnosti Unije

1. Europska zajednica

U pogledu zacrtanih ciljeva poseban naglasak bio je stavljen na uravnotežen i održiv razvoj te na visoku razinu zaposlenosti. U ovom je području stvoren mehanizam za koordinaciju politika zapošljavanja država članica, a otvorena je i mogućnost usvajanja određenih mjera na razini Zajednice. Sporazum o socijalnoj politici uvršten je u Ugovor o EZ-u kao njegov sastavni dio uz neka poboljšanja (ukidanje mogućnosti izuzeća). Otada se metoda Zajednice primjenjivala u važnim područjima koja su dotad bila uređena u „trećem stupu“, kao što su na primjer područje azila, useljavanja, prelaska vanjskih granica, borbe protiv prijevara, carinske i pravosudne suradnje

[2] [SL C 340, 10.11.1997., str. 115.](#)

u građanskim stvarima, uz određeni dio suradnje u okviru Schengenskog sporazuma, što su u potpunosti podržale Unija i Zajednice.

2. Europska unija

Međuvladina suradnja u području pravosudne i policijske suradnje u kaznenim stvarima bila je pojačana utvrđivanjem jasnih ciljeva i zadaća te stvaranjem novog pravnog instrumenta sličnog direktivi. Pravni instrumenti zajedničke vanjske i sigurnosne politike bili su razvijeni naknadno, posebno stvaranjem novog instrumenta, zajedničke strategije, te nove funkcije („Glavnog tajnika Vijeća za ZVSP”) i nove strukture („Odjela za političko planiranje i rano upozoravanje”).

B. Jačanje Europskog parlamenta

1. Zakonodavna vlast

U okviru postupka suodlučivanja koji je bio proširen na 15 postojećih pravnih osnova Ugovora o EZ-u, Europskom parlamentu i Vijeću dodijeljene su nadležnosti za donošenje odluka u svojstvu ravnopravnih zakonodavaca. Uz iznimku poljoprivredne politike i politike tržišnog natjecanja, postupak suodlučivanja primjenjivao se u svim područjima u kojima je Vijeće imalo ovlast donositi odluke kvalificiranom većinom. U četiri slučaja (članci 18., 42. i 47. te članak 151. koji se odnosi na kulturnu politiku i koji je ostao nepromijenjen) postupak suodlučivanja provodio se uz obvezu donošenja jednoglasne odluke Vijeća. Ostala zakonodavna područja podložna jednoglasnom odlučivanju nisu bila obuhvaćena postupkom suodlučivanja.

2. Ovlast kontrole

Osim glasovanja o odobrenju Komisije kolektivno, kao tijela, Europski parlament također je obavljao funkciju prethodnog davanja suglasnosti kandidatu za predsjednika buduće Komisije (članak 214.).

3. Izbori i statut zastupnika

U pogledu postupka provođenja općih i neposrednih izbora za Europski parlament (članak 190. Ugovora o EZ-u), ovlast Zajednice da uređuje zajednička načela nadovezala se na postojeću mogućnost usvajanja jedinstvenog postupka. U isti je članak umetnuta pravna osnova za usvajanje jedinstvenog statuta zastupnika. Međutim, odredba koja bi omogućila usvajanje mjera za razvoj političkih stranaka na europskoj razini (usporediti s člankom 191.) još nije postojala.

C. Pojačana suradnja

Ugovori su prvi put sadržavali opće odredbe koje su pod određenim uvjetima omogućavale stanovitom broju država članica da iskoriste zajednički institucionalni okvir kako bi međusobno uspostavile pojačanu suradnju. Ta se mogućnost nadovezivala na slučajevne pojačane suradnje uređene posebnim mjerama, kao što su ekonomska i monetarna unija, uspostava područja slobode, sigurnosti i pravde te uključivanje schengenskih odredbi. Pojačana suradnja bila je moguća u područjima iz trećeg stupa, a pod određenim posebno strogim uvjetima i u pitanjima iz područja koja nisu potpadala pod isključivu nadležnost Zajednice. Uvjeti koje je svaka pojačana suradnja morala zadovoljiti i predviđeni mehanizmi donošenja odluka bili su zamišljeni tako da se korištenje ovog novog vida postupka integracije jamčilo samo u iznimnim

slučajevima i da se on, u svakom slučaju, koristio isključivo u svrhu unapređenja integracije, a nipošto obrnuto.

D. Pojednostavljenje

Ugovorom iz Amsterdama iz europskih Ugovora uklonjene su sve odredbe koje su s vremenom postale nevažeće ili zastarjele te su istovremeno zadržani iz njih prethodno proizašli pravni učinci. Ugovorom je također predviđeno novo numeriranje Ugovora. Iz pravno-političkih razloga, Ugovor je potpisan i poslan na ratifikaciju u obliku izmjena postojećih Ugovora.

E. Institucionalne reforme s obzirom na perspektivu proširenja

1. U skladu sa zahtjevom Europskog parlamenta, Ugovorom iz Amsterdama je najveći mogući broj zastupnika u Europskom parlamentu ograničen na 700 (članak 189.).
2. Sastav Komisije i pitanje ponderiranja glasova bili su sadržani u „Protokolu o institucijama” priloženom Ugovoru. Prema odredbama tog Protokola, u Uniji koja broji najviše 20 država članica Komisija bi se sastojala od jednog državljanina iz svake države članice, pod uvjetom da je do tog dana promijenjeno ponderiranje glasova u Vijeću. U svakom slučaju, najmanje godinu dana prije pristupanja 21. države članice, nova konferencija predstavnika vlada država članica trebala bi ponovno sveobuhvatno preispitati sve institucionalne odredbe ugovora.
3. Odlučivanje kvalificiranom većinom u Vijeću bilo je predviđeno nizom novih pravnih osnova uvedenih Ugovorom iz Amsterdama. Od postojećih politika Zajednice međutim, jedino područje u kojem se uvodi sustav glasovanja kvalificiranom većinom bilo je područje politike istraživanja, dok se u ostalim politikama i dalje zahtijevao jednoglasni sustav glasovanja.

F. Ostala pitanja

Postupci Zajednice u vezi s primjenom načela supsidijarnosti bili su dani u protokolu koji se bavio tim pitanjem. Transparentnost je bila povećana zahvaljujući novim odredbama o pristupu dokumentima (članak 255.) i o većoj otvorenosti rada Vijeća u zakonodavnom području (članak 207. stavak 3.).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Mišljenje Europskog parlamenta tražilo se prije sazivanja međuvladine konferencije. Među ostalim, Parlament je sudjelovao na međuvladinim konferencijama u skladu s posebnim pravilima: tijekom posljednje tri konferencije, ovisno o slučaju, Parlament su predstavljali predsjednik ili dva zastupnika.

Ovaj informativni članak pripremio je Resorni odjel Europskog parlamenta za prava građana i ustavna pitanja.

Mariusz Maciejewski
07/2024

1.1.4. UGOVOR IZ NICE I KONVENCIJA O BUDUĆNOSTI EUROPE

Ugovor iz Nice tek je djelomično pripremio Europsku uniju za velika proširenja na istok i jug od 1. svibnja 2004. i 1. siječnja 2007. godine. Na Konvenciji o budućnosti Europe razmatrala su se pitanja iznesena u Deklaraciji iz Laekena te se nastojala uspostaviti nova pravna osnova Unije u obliku Ugovora o Ustavu za Europu. Međutim, taj ugovor nije ratificiran zbog negativnog ishoda referenduma u dvjema državama članicama.

UGOVOR IZ NICE

Ugovor je potpisan 26. veljače 2001., a na snagu je stupio 1. veljače 2003.

A. Ciljevi

U zaključcima sa sastanka Europskog vijeća održanog u Helsinkiju 1999. od Unije se tražilo da do kraja 2002. može primiti one države članice koje budu spremne za pristupanje. Budući da su samo dvije države kandidatkinje imale više stanovnika od prosjeka tadašnjih država članica, znatno se povećala politička moć država s manjim brojem stanovnika. Stoga je svrha [Ugovora iz Nice](#) bila postizanje veće učinkovitosti i legitimnosti institucija EU-a kao i priprema Unije za sljedeće veliko proširenje.

B. Kontekst

Na međuvladinim konferencijama održanima u Maastrichtu i Amsterdamu raspravljalo se o mnogim institucionalnim pitanjima, ali ona nisu riješena na zadovoljavajući način (ta su pitanja postala poznata kao „ostaci iz Amsterdama”). Riječ je o veličini i sastavu Komisije, ponderiranju glasova u Vijeću i proširenju odlučivanja kvalificiranom većinom. Na temelju izvješća finskog predsjedništva Europsko je vijeće u Helsinkiju krajem 1999. odlučilo da bi na sljedećoj međuvladinoj konferenciji trebalo razmotriti preostala neriješena pitanja i sve ostale izmjene potrebne za pripremu proširenja.

C. Sadržaj

Međuvladina konferencija započela je 14. veljače 2000., a s radom je završila 10. prosinca iste godine u Nici. Na njoj je postignut sporazum o navedenim institucionalnim pitanjima te o nizu drugih tema, točnije, o novoj raspodjeli zastupničkih mjesta u Europskom parlamentu, fleksibilnijoj pojačanoj suradnji, nadzoru temeljenih prava i vrijednosti u Uniji te jačanju pravosuđa EU-a.

1. Ponderiranje glasova u Vijeću

Skupnim razmatranjem sustava glasanja u Vijeću, sastava Komisije, a djelomično i raspodjele mjesta u Europskom parlamentu, na međuvladinoj se konferenciji došlo do zaključka da je glavna zadaća izmjena relativnih pondera država članica, što je tema koja se još od Ugovora iz Rima nije razmatrala ni na jednoj međuvladinoj konferenciji.

Predviđena su dva načina za određivanje kvalificirane većine: novo ponderiranje glasova (izmjenom postojećeg sustava) ili primjena sustava dvostruke većine (glasova i stanovništva). To je bilo rješenje koje je predložila Komisija, a Parlament ju je u tome

podržao. Na međuvladinoj konferenciji odabrana je prva opcija. Broj glasova povećao se za sve države članice, ali se udio koji pripada najnaseljenijim državama članicama smanjio: pristupanjem novih deset država članica pao je s prijašnjih 55 % glasova na 45 %, a 1. siječnja 2007. na 44,5 %. Zbog toga je uvedena demografska „sigurnosna mreža”: država članica može zatražiti da se utvrdi predstavlja li kvalificirana većina najmanje 62 % ukupnog stanovništva Unije. Ako to nije slučaj, odluka se neće donijeti.

2. Europska komisija

a. Sastav

Od 2005. Komisija ima po jednog povjerenika iz svake države članice. Vijeće ima ovlast donijeti jednoglasnu odluku o broju povjerenika i odredbama o sustavu rotacije pod uvjetom da svaki sastav Komisije odražava različite demografske i zemljopisne karakteristike država članica.

b. Unutarnji ustroj

Ugovorom iz Nice predsjedniku Komisije dana je ovlast za dodjelu resora povjerenicima i njihovu preraspodjelu tijekom mandata, kao i za biranje i određivanje broja potpredsjednika.

3. Europski parlament

a. Sastav

Na temelju Ugovora iz Amsterdama najveći mogući broj zastupnika je 700. Imajući u vidu proširenje, Europsko je vijeće u Nici smatralo da je potrebno izmijeniti broj zastupnika po državi članici. Novi sastav Parlamenta iskorišten je i kao protuteža izmijenjenom ponderiranju glasova u Vijeću. Određeno je da Europski parlament može imati najviše 732 zastupnika.

b. Ovlasti

Europski parlament dobio je mogućnost da, jednako kao i Vijeće, Komisija i države članice, pokreće pravne postupke za osporavanje akata Vijeća, Komisije ili Europske središnje banke zbog nenadležnosti, bitnih povreda postupka, povrede Ugovora o osnivanju Europske zajednice ili bilo koje pravne norme u vezi s njegovom primjenom te zbog zlorabe ovlasti.

Na prijedlog Komisije članak 191. preinačen je u operativnu pravnu osnovu kojom se omogućuje da se propisi kojima se uređuje rad političkih stranaka na razini EU-a i pravila o njihovu financiranju donose u postupku suodlučivanja.

Zakonodavne ovlasti Europskog parlamenta povećane su i zbog djelomičnog proširenja područja koja potpadaju pod postupak suodlučivanja i zbog njegove obveze davanja suglasnosti za uspostavu pojačane suradnje u područjima na koja se odnosi postupak suodlučivanja. Isto tako, Vijeće mora zatražiti mišljenje Parlamenta ako smatra da postoji opasnost od ozbiljnoga kršenja temeljnih prava u državi članici.

4. Reforma pravosuđa

a. Sud Europske unije

Sudu Europske unije dana je mogućnost da zasjeda na nekoliko načina: u sudskim vijećima (od tri ili pet sudaca), Velikom vijeću (jedanaest sudaca) ili u punom sastavu. Vijeće može jednoglasnom odlukom povećati broj nezavisnih odvjetnika. Iako Sud

Europske unije zadržava nadležnost u odlučivanju o prethodnim pitanjima, njegovim statutom predviđa se mogućnost da se Prvostupanjskom sudu upute pitanja koja nisu navedena u članku 225. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (UEZ).

b. Opći sud

Nadležnosti Općeg suda (prije Ugovora iz Lisabona koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009. to je bio Prvostupanjski sud) proširene su tako da obuhvaćaju određene kategorije prethodnih pitanja. Sudska vijeća mogu biti osnovana odlukom Vijeća koje o tome odlučuje jednoglasno. Sve te operativne odredbe, a osobito one koje se odnose na nadležnosti Suda, od sada se nalaze u samom Ugovoru.

5. Zakonodavni postupci

Iako je znatan broj novih politika i odredaba (27) tako bio obuhvaćen postupkom odlučivanja kvalificiranom većinom u Vijeću, postupak suodlučivanja proširen je samo na neka manja područja (članci 13., 62., 63., 65., 157., 159. i 191. Ugovora o EZ-u). Međutim, za područja iz nekadašnjeg članka 161. sad je bila potrebna suglasnost Parlamenta.

6. Pojačana suradnja

Ugovor iz Nice, baš kao i Ugovor iz Amsterdama, sadrži opće odredbe koje se primjenjuju na sve oblike pojačane suradnje i odredbe specifične za predmetni stup. Međutim, dok se Ugovorom iz Amsterdama predviđala primjena pojačane suradnje samo u prvom i trećem stupu, Ugovor iz Nice obuhvaćao je sva tri stupa.

Ugovorom iz Nice uvedene su još dvije izmjene: upućivanje Vijeću više nije bilo moguće, a razjašnjen je pojam „razumnog roka“. Pristanak Parlamenta tražio se u svim područjima u kojima se pojačana suradnja odnosila na pitanja obuhvaćena postupkom suodlučivanja.

7. Zaštita temeljnih prava

Članku 7. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) dodan je stavak kako bi se obuhvatili slučajevi u kojima, unatoč nepostojanju evidentnog kršenja temeljnih prava, postoji „očita opasnost“ da se to dogodi. Odlučujući većinom od četiri petine svojih članova uz prethodnu suglasnost Parlamenta, Vijeće utvrđuje postoji li takva opasnost te toj državi članici upućuje odgovarajuće preporuke. Proglašena je neobvezujuća Povelja o temeljnim pravima.

D. Uloga Europskog parlamenta

Kao i na prethodnim međuvladinim konferencijama Parlament je aktivno sudjelovao u pripremama za međuvladinu konferenciju 2000. U svojim rezolucijama od [18. studenoga 1999. o pripremi reforme Ugovora i sljedećoj međuvladinoj konferenciji](#) te od [31. svibnja 2001. o Ugovoru iz Nice i budućnosti Europske unije](#) iznio je svoja stajališta o programu konferencije te o njezinu napretku i ciljevima. Parlament je također iznio mišljenje o sadržaju i pravnim učincima Povelje o temeljnim pravima. Parlament je osobito insistirao na tome da sljedeća međuvladina konferencija bude transparentna, uz sudjelovanje europskih i nacionalnih zastupnika te Komisije, kao i uz uvažavanje mišljenja građana, te da se, kao njezin ishod, donese dokument s ustavnim obilježjima.

KONVENCIJA O BUDUĆNOSTI EUROPE

A. Osnova i ciljevi

U skladu s Izjavom br. 23 priloženoj Ugovoru iz Nice na sjednici Europskog vijeća održanoj u Laekenu 14. i 15. prosinca 2001. odlučeno je da će se osnovati Konvencija koja će okupiti glavne sudionike rasprave o budućnosti Europske unije. Njezini su ciljevi bili na što transparentniji način pripremiti sljedeću međuvladinu konferenciju i organizirati raspravu o četirima velikim pitanjima o budućnosti EU-a: boljoj raspodjeli nadležnosti, pojednostavnjenju instrumenata Unije, jačanju demokracije, transparentnosti i učinkovitosti te izradi Ustava za europske građane.

B. Organizacija

Konvenciju su sačinjavali predsjednik (Valéry Giscard d'Estaing), dva potpredsjednika (Giuliano Amato i Jean-Luc Dehaene), 15 predstavnika čelnika država ili vlada država članica, 30 zastupnika nacionalnih parlamenata (po dva iz svake države članice), 16 zastupnika u Europskom parlamentu i dva člana Europske komisije. Države kandidatkinje jednakopravno su i pod istim uvjetima sudjelovale u raspravama, ali nisu mogle spriječiti postizanje mogućeg konsenzusa među državama članicama. Na Konvenciji je ukupno sudjelovalo 105 članova.

Osim predsjednika i potpredsjednika predsjedništvo se sastojalo od devet članova Konvencije i pozvanog predstavnika kojeg su izabrale države kandidatkinje. Uloga predsjedništva bila je dati Konvenciji značajan razvojni poticaj i pripremiti temelje za njezin rad.

C. Rezultati

Rad [Konvencije](#) obuhvaćao je fazu „saslušanja“, tijekom koje su se zabilježila očekivanja i potrebe država članica i njihovih građana, fazu razmatranja iznesenih ideja i fazu sastavljanja preporuka na temelju ključnih ideja iznesenih na raspravi. Krajem 2002. godine Konvenciji je svoje zaključke predalo 11 radnih skupina. U prvoj polovici 2003. Konvencija je sastavila tekst koji je zatim postao nacrt [Ugovora o Ustavu za Europu](#) te je o njemu raspravljala.

Dio I. Ugovora (načela i institucije; 59 članaka) i Dio II. (Povelja o temeljnim pravima; 54 članka) podneseni su Europskom vijeću u Solunu 20. lipnja 2003. Dio III. (politike; 338 članaka) i Dio IV. (završne odredbe; 10 članaka) predstavljeni su talijanskom predsjedništvu 18. srpnja 2003. Europsko vijeće usvojilo je tekst 18. lipnja 2004., a unatoč znatnom broju izmjena temeljni je okvir nacrta Konvencije zadržan. [Nakon što ga je Europski parlament odobrio](#), Francuska (29. svibnja 2005.) i Nizozemska (1. lipnja 2005.) su na svojim nacionalnim referendumima odbacile Ugovor. Zbog negativnog ishoda dvaju referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj postupak ratifikacije Ugovora o Ustavu za Europu nije dovršen.

D. Uloga Europskog parlamenta

Većina promatrača smatra da je utjecaj europskih zastupnika tijekom rada Konvencije bio od presudne važnosti. Zastupnici su, među ostalim zbog svojeg pregovaračkog iskustva u međunarodnom okružju i činjenice da se Konvencija održavala u prostorima Parlamenta, snažno utjecali na tijek odvijanja rasprava i na konačni ishod Konvencije.

Osim toga, aktivno su doprinijeli stvaranju političkih skupina sastavljenih od zastupnika u Europskom parlamentu i zastupnika u nacionalnim parlamentima. Parlament je dakle ostvario velik broj svojih prvotnih ciljeva, od kojih je većina danas sadržana u Ugovoru iz Lisabona.

Ovaj informativni članak pripremio je Resorni odjel Europskog parlamenta za prava građana i ustavna pitanja.

Mariusz Maciejewski

04/2024

1.1.5. UGOVOR IZ LISABONA

U ovom se informativnom članku opisuju nastanak i bitne odredbe Ugovora iz Lisabona. Cilj je prikazati povijesni kontekst u kojem je taj najnoviji temeljni dokument EU-a nastao iz dokumenata koji su mu prethodili. Pojedinačne odredbe (s upućivanjima na članke) i njihovi učinci na politike Europske unije detaljnije su objašnjeni u informativnim člancima o konkretnim politikama i pitanjima.

PRAVNA OSNOVA

Ugovor iz Lisabona o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice (SL C 306, 17.12.2007.); stupio je na snagu 1. prosinca 2009.

POVIJEST

[Ugovor iz Lisabona](#) pokrenut je kao ustavni projekt krajem 2001. (Deklaracija Europskog vijeća o budućnosti Europske unije ili Deklaracija iz Laekena), nakon čega je 2002. i 2003. uslijedila Europska konvencija u okviru koje je sastavljen nacrt Ugovora o Ustavu za Europu (Ustavni ugovor) (1.1.4.). Postupak koji je prethodio Ugovoru iz Lisabona posljedica je negativnog ishoda dvaju referenduma o Ustavnom ugovoru, održanih u svibnju odnosno lipnju 2005., nakon kojih je Europsko vijeće odlučilo uzeti razdoblje od dvije godine „za razmišljanje”. Naposljetku, na temelju Berlinske deklaracije iz ožujka 2007., na sastanku Europskog vijeća održanom od 21. do 23. lipnja 2007. usvojen je precizan mandat za sljedeću međuvladinu konferenciju pod portugalskim predsjedništvom. Međuvladina konferencija svoj je rad okončala u listopadu 2007. Ugovor je potpisan 13. prosinca 2007. na sastanku Europskog vijeća u Lisabonu, a ratificirale su ga sve države članice.

SADRŽAJ

A. Ciljevi i pravna načela

Ugovor o osnivanju Europske zajednice preimenovan je u „Ugovor o funkcioniranju Europske unije” (UFEU), a u cijelom tekstu pojam „Zajednica” zamijenjen je riječju „Unija”. Unija zamjenjuje Zajednicu i njezin je pravni sljednik. Ugovorom iz Lisabona ne uvode se državni simboli Unije poput zastave ili himne. Iako se u nazivu novog dokumenta više ne spominje Ustavni ugovor, u njemu je zadržana većina njegovih bitnih postignuća.

Ugovorom iz Lisabona na Uniju se ne prenosi nijedna dodatna isključiva nadležnost, no njime se mijenja način na koji Unija izvršava postojeće ovlasti i neke nove (podijeljene) ovlasti jačanjem sudjelovanja i zaštite građana, stvaranjem nove institucionalne strukture te promjenom postupka donošenja odluka radi veće učinkovitosti i transparentnosti, čime se osigurava viša razina parlamentarnog nadzora i demokratske odgovornosti.

Za razliku od Ustavnog ugovora, Ugovor iz Lisabona ne sadrži nijedan članak kojim se formalno potvrđuje prednost prava Unije u odnosu na nacionalno zakonodavstvo.

Međutim, Ugovoru je u tom smislu priložena izjava (Izjava br. 17) u kojoj se podsjeća na ustaljenu sudsku praksu Suda Europske unije o tom pitanju.

Ugovorom iz Lisabona prvi se put pojašnjavaju ovlasti Unije. U njemu se razlikuju tri vrste nadležnosti: isključiva nadležnost, kad jedino Unija može donositi pravne akte, a države članice samo provoditi zakonodavstvo EU-a; podijeljena nadležnost, kada države članice mogu donositi zakonodavstvo i usvajati pravno obvezujuće mjere ako to nije učinila Unija; te pomoćna nadležnost, kad EU usvaja mjere za podupiranje ili dopunjavanje politika država članica. Nadležnosti Unije sada se mogu prilikom revizije Ugovora vratiti državama članicama.

Ugovorom iz Lisabona daje se puna pravna osobnost Europskoj uniji. Unija stoga može potpisivati međunarodne ugovore u područjima iz svoje nadležnosti i pristupati međunarodnim organizacijama. Države članice mogu potpisivati samo one međunarodne sporazume koji su u skladu s pravom Unije.

Ugovorom se prvi put predviđa službeni postupak, i to u članku 50. Ugovora o Europskoj uniji (UEU), koji trebaju provesti države članice koje se u skladu sa svojim ustavnim odredbama žele povući iz Europske unije.

Ugovorom iz Lisabona dovršava se uvrštavanje preostalih aspekata trećeg stupa u prvi stup koji se odnose na područje slobode, sigurnosti i pravde, odnosno na policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima. Nekadašnja međuvladina struktura više ne postoji jer se o aktima usvojenima u ovom području sada odlučuje u redovnom zakonodavnom postupku (kvalificiranom većinom i suodlučivanjem) te se, ako nije drugačije određeno, primjenjuju pravni instrumenti metode Zajednice (uredbe, direktive i odluke).

Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Parlament može predlagati izmjene Ugovora, kao što je to već bio slučaj s Vijećem, vladama država članica ili Komisijom. Obično je za takvu izmjenu potrebno sazvati konvenciju koja preporučuje izmjene za međuvladinu konferenciju (no Europsko vijeće može odlučiti da se ne saziva konvencija, za što je potrebna suglasnost Parlamenta (članak 48. stavak 3. UEU-a, drugi odlomak). Tada se može sazvati međuvladina konferencija kako bi se zajedničkom suglasnošću utvrdile izmjene Ugovora. No revizija Ugovora moguća je i bez sazivanja međuvladine konferencije uz primjenu pojednostavljenih postupaka revizije ako se revizija odnosi na unutarnje politike i djelovanja Unije (članak 48. stavci 6. i 7. UEU-a). Ta se revizija tada usvaja kao odluka Europskog vijeća, no moguće je da bi je trebalo ratificirati u skladu s nacionalnim pravilima o ratifikaciji.

B. Poboljšana demokracija i bolja zaštita temeljnih prava

U Ugovoru iz Lisabona navedena su tri temeljna načela: demokratska jednakost, predstavnička demokracija i participativna demokracija. Participativna demokracija poprima novi oblik građanske inicijative ([4.1.5.](#)).

Povelja Europske unije o temeljnim pravima nije izravno uvrštena u Ugovor iz Lisabona, ali postaje pravno obvezujuća člankom 6. stavkom 1. UEU-a, čime dobiva jednaku pravnu snagu kao i Ugovori ([4.1.2.](#)).

Postupak pristupanja EU-a Europskoj konvenciji o ljudskim pravima započeo je stupanjem na snagu 14. protokola priloženog toj Konvenciji 1. lipnja 2010. Njime se dopušta ne samo državama nego i međunarodnim organizacijama, tj. Europskoj uniji,

da postanu potpisnice Konvencije. Pristupanje ipak moraju ratificirati sve države koje su članke Konvencije, kao i sama Europska unija. Pregovori između Vijeća Europe i predstavnika Europske unije doveli su u travnju 2013. do dovršetka nacrtu sporazuma, koji je, međutim, Sud Europske unije u svojem [mišljenju 2/13](#) proglasio nespojivim s člankom 6. UEU-a. Prije pristupanja bit će potrebni daljnji pregovori.

C. Nova institucionalna struktura

1. Europski parlament

U skladu s člankom 14. stavkom 2. UEU-a Parlament je „sastavljen od predstavnika građana Unije“, a ne od „predstavnik naroda država“.

Zakonodavne ovlasti Parlamenta povećane su novim „redovnim zakonodavnim postupkom“ koji zamjenjuje bivši postupak suodlučivanja. Taj se postupak sad primjenjuje na više od 40 novih javnopolitičkih područja, čime se njihov ukupni broj povećao na 85. Postupak pristanka postoji i dalje kao „suglasnost“, a postupak savjetovanja ostao je nepromijenjen. Novim postupkom donošenja proračuna stvara se potpuna jednakost Parlamenta i Vijeća kad je riječ o odobravanju godišnjeg proračuna. Višegodišnji financijski okvir mora odobriti Parlament.

Parlament sad bira predsjednika Komisije većinom svojih zastupnika na prijedlog Europskog vijeća koje kandidata mora izabrati kvalificiranom većinom vodeći računa o rezultatima izbora za Europski parlament. Parlament i dalje mora odobriti Komisiju kao kolegij.

Europski parlament može imati najviše 751 zastupnika, a zastupljenost je građana regresivno proporcionalna. Najveći broj zastupnika po državi članici smanjen je na 96, a najmanji je povećan na 6. Parlament je 7. veljače 2018. [glasovao za smanjenje broja zastupničkih mjesta sa 751 na 705](#) nakon izlaska Ujedinjene Kraljevine iz EU-a i za ponovnu raspodjelu nekih time oslobođenih mjesta među državama članicama koje su bile neznatno slabije zastupljene ([1.3.3.](#)).

Ujedinjena Kraljevina izašla je iz EU-a 1. veljače 2020. Od tog se datuma primjenjuje novi sastav od 705 zastupnika u Europskom parlamentu. Od 73 mjesta koja su oslobođena zbog povlačenja Ujedinjene Kraljevine, 27 mjesta preraspodijeljeno je kako bi se bolje odrazilo načelo regresivne proporcionalnosti: 27 mjesta raspodijeljeno je Francuskoj (+5), Španjolskoj (+5), Italiji (+3), Nizozemskoj (+3), Irskoj (+2), Švedskoj (+1), Austriji (+1), Danskoj (+1), Finskoj (+1), Slovačkoj (+1), Hrvatskoj (+1), Estoniji (+1), Poljskoj (+1) i Rumunjskoj (+1). Nijedna država članica nije izgubila nijedno mjesto.

2. Europsko vijeće

Ugovorom iz Lisabona Europsko vijeće službeno je priznato kao institucija EU-a čija se uloga sastoji u tome da Uniji daje „potreban poticaj za njezin razvoj“ i utvrđuje „njezine opće političke smjernice i prioritete“. Europsko vijeće nema zakonodavnu funkciju. Dugotrajno predsjedništvo zamjenjuje prethodni sustav rotacije svakih šest mjeseci. Predsjednik se bira kvalificiranom većinom Europskog vijeća na razdoblje od 30 mjeseci, a mandat mu se može obnoviti. Tim bi se sustavom trebali poboljšati kontinuitet i usklađenost rada Europskog vijeća. Predsjednik također obavlja funkciju vanjskog predstavljanja Unije, ne dovodeći pritom u pitanje dužnosti Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (vidjeti niže).

3. Potpredsjednik Komisije / Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku

Europsko vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom uz suglasnost predsjednika Komisije, imenuje potpredsjednika Komisije/Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku koji je nadležan za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku i ima pravo podnositi prijedloge. Osim što predsjedava Vijećem za vanjske poslove, Visoki predstavnik potpredsjednik je i Komisije. Pomaže mu Europska služba za vanjsko djelovanje, koja je sastavljena od osoblja iz Vijeća, Komisije i nacionalnih diplomatskih službi.

4. Vijeće

Ugovorom iz Lisabona zadržano je glasovanje dvostrukom većinom (građana i država članica). Međutim, prijašnja pravila glasovanja ostala su na snazi do studenoga 2014.; nova pravila primjenjuju se od 1. studenoga 2014.

Kvalificirana većina postiže se kad 55 % članova Vijeća (u praksi, 15 od 27 država) koji predstavljaju najmanje 65 % stanovništva podrži određeni prijedlog (članak 16. stavak 4. UEU-a). Kad Vijeće ne odlučuje o prijedlogu Komisije ili potpredsjednika Komisije/Visokog predstavnika, potrebna većina država članica povećava se na 72 % (članak 238. stavak 2. UFEU-a). Najmanje četiri države članice moraju glasovati protiv prijedloga da bi se spriječilo njegovo donošenje. Novim mehanizmom, nadahnutim „Kompromisom iz Ioannine“, 55 % broja država članica (75 % do 1. travnja 2017.) potrebnih za sastavljanje blokirajuće manjine može „u razumnom roku“ zatražiti preispitivanje prijedloga (Izjava br. 7).

Sjednice Vijeća javne su kad se raspravlja ili glasuje o nacrtu zakonodavnog akta. U tu je svrhu svaka sjednica Vijeća podijeljena na dva dijela, na način da je jedan dio posvećen raspravi o zakonodavnim aktima, a drugi nezakonodavnim aktivnostima. Predsjedništvo Vijeća i dalje se izmjenjuje svakih šest mjeseci, ali postoje i skupna predsjedništva sastavljena od po tri države članice u trajanju od 18 mjeseci kako bi se osigurao bolji kontinuitet rada. Iznimka je Vijeće za vanjske poslove, kojim uvijek predsjedava potpredsjednik Komisije/Visoki predstavnik.

5. Komisija

S obzirom na to da se predsjednik Komisije sad bira na temelju rezultata europskih izbora, ta funkcija ima veći politički legitimitet. Predsjednik je zadužen za unutarnju organizaciju kolegija (imenovanje povjerenika, raspodjelu resora, zahtjeve za podnošenje ostavke u posebnim okolnostima).

6. Sud Europske unije

Nadležnost Suda proširena je na sve aktivnosti Unije osim na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP). Pojednostavljen je pristup građana Sudu.

D. Učinkovitije i demokratičnije javne politike zahvaljujući uvođenju novih javnih politika i nadležnosti

Veći broj „[premošćujućih klauzula](#)“ omogućuje promjenu načina odlučivanja, s jednoglasnog odlučivanja na odlučivanje kvalificiranom većinom, s postupka savjetovanja na suodlučivanje (članak 31. stavak 3. UEU-a, članci 81., 153., 192., 312. i 333. UFEU-a te neki postupci slični premošćujućim klauzulama koji se odnose

na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima) ([1.2.4.](#)). U svojem govoru o stanju Unije 2017. predsjednik Komisije Juncker najavio je inicijative za napuštanje pravila o jednoglasnosti u nizu područja primjenom premošćujućih klauzula. Komisija je na temelju toga donijela četiri komunikacije u kojima se predlaže veća primjena glasovanja kvalificiranom većinom umjesto jednoglasnog odlučivanja u područjima [ZVSP-a](#) (2018.), [porezne politike](#) (siječanj 2019.), [energetike i klime](#) (travanj 2019.) te [socijalne politike](#) (travanj 2019.). Cilj je tih komunikacija postići da donošenje odluka bude brže, fleksibilnije i učinkovitije ako već postoji nadležnost EU-a.

U područjima u kojima Unija nema isključivu nadležnost, najmanje devet država članica može međusobno uspostaviti pojačanu suradnju. Odobrenje za to mora dati Vijeće nakon dobivanja suglasnosti Europskog parlamenta. O pitanjima zajedničke vanjske i sigurnosne politike odluke se donose jednoglasno.

Ugovorom iz Lisabona znatno je ojačano načelo supsidijarnosti uključivanjem nacionalnih parlamenata u postupak donošenja odluka EU-a ([1.2.2.](#)) ([1.3.5.](#)).

Uveden je niz novih područja politika, a druga su proširena. U politiku zaštite okoliša sad je uvrštena borba protiv klimatskih promjena, a u području energetske politike sad se spominju solidarnost te sigurnost i međusobna povezanost opskrbe. Nadalje, EU sad može donositi zakonodavstvo o pravima intelektualnog vlasništva, sportu, svemiru, turizmu, civilnoj zaštiti i administrativnoj suradnji.

U zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku (ZSOP) ([5.1.2.](#)) Ugovorom iz Lisabona uvodi se klauzula o uzajamnoj obrani kojom se propisuje da sve države članice moraju pružiti pomoć napadnutoj državi članici. Klauzulom solidarnosti propisuje se da Unija i svaka država članica moraju svim raspoloživim sredstvima pomoći državi članici koja je žrtva nesreće prouzročene ljudskim djelovanjem, elementarne nepogode ili terorističkog napada. „Stalna strukturirana suradnja# otvorena je svim državama članicama koje se obvežu na suradnju u europskim programima za vojnu opremu i stave na raspolaganje borbene jedinice za neposredno djelovanje. Da bi se uspostavila takva suradnja, treba je odobriti Vijeće kvalificiranom većinom nakon savjetovanja s potpredsjednikom Komisije/Visokim predstavnikom.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Za informacije o doprinosima Parlamenta Europskoj konvenciji i njegovu sudjelovanju na prijašnjim međuvladinim konferencijama vidjeti [1.1.4.](#) Međuvladina konferencija 2007., koja je održana pod portugalskim predsjedanjem i koja je dovela do potpisivanja Ugovora iz Lisabona, bila je prva međuvladina konferencija na koju je Parlament poslao tri predstavnika.

Parlament je gotovo deset godina nakon potpisivanja Ugovora iz Lisabona priznao da neke njegove odredbe nisu u potpunosti iskorištene. Kao odgovor na to, 16. veljače 2017. donio je [rezoluciju o poboljšanju funkcioniranja Europske unije oslanjajući se na potencijal Ugovora iz Lisabona](#), u kojoj je iznesen niz preporuka o načinu oslobađanja tog potencijala kako bi se povećala sposobnost Unije za rješavanje trenutačnih globalnih izazova.

Istog je dana Parlament donio i [rezoluciju o mogućim promjenama i prilagodbama aktualnog institucijskog ustroja Europske unije](#), s konkretnim prijedlozima reformi Ugovorâ.

EU se nedavno suočio s nizom kriza, posebice u pogledu Brexita, vladavine prava, višegodišnjeg financijskog okvira, pandemije bolesti COVID-19 i ruske invazije na Ukrajinu. Rješavanje tih kriza ponovno je ukazalo na nedostatke u postojećem sustavu upravljanja, a neučinkovito donošenje odluka pridonijelo je smanjenju javne potpore europskom projektu. Kako bi se odgovorilo na te aktualne izazove, institucije EU-a pokrenule su 10. ožujka 2021. Konferenciju o budućnosti Europe, osmišljenu kako bi se građanima i građankama omogućilo da izraze svoje mišljenje o tome kako preoblikovati EU te povećati učinkovitost i transparentnost njegovih postupaka donošenja odluka. Konferencija je zaključena 9. svibnja 2022., a iz nje je proizišlo 49 prijedloga, od kojih neki zahtijevaju izmjene Ugovorâ EU-a. Slijedom toga Europski parlament donio je [rezoluciju od 9. lipnja 2022. o pozivu na sazivanje konvencije radi revizije Ugovorâ](#); [rezoluciju od 11. srpnja 2023. o primjeni premošćujućih klauzula u Ugovorima EU-a](#); te [rezoluciju od 22. studenoga 2023. o prijedlozima Europskog parlamenta za izmjenu Ugovorâ](#). Pozivanjem Europskog vijeća da zatraži konvenciju o reviziji Ugovorâ Parlament želi modernizirati zakonodavne postupke kako bi mogao svladati aktualne izazove i kako bi povećao djelotvornost EU-a.

Eeva Pavy
04/2024

1.2. PRAVNI SUSTAV EUROPSKE UNIJE I POSTUPCI ODLUČIVANJA

1.2.1. IZVORI I PODRUČJE PRIMJENE PRAVA EUROPSKE UNIJE

Europska unija ima pravnu osobnost te kao takva ima vlastiti pravni poredak odvojen od međunarodnog prava. Nadalje, pravo EU-a ima izravan ili neizravan učinak na zakone država članica te postaje dio pravnog sustava svake države članice. Europska unija sama je po sebi izvor prava. Pravni poredak obično se dijeli na primarno zakonodavstvo (Ugovore i opća pravna načela), sekundarno zakonodavstvo (koje se temelji na Ugovorima) i dodatno zakonodavstvo.

IZVORI PRAVA EUROPSKE UNIJE I NJEGOVA HIJERARHIJA

- Ugovor o Europskoj uniji (UEU), Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i njihovi protokoli (Ugovorima je priloženo 37 protokola, 2 priloga i 65 deklaracija kojima se pojašnjavaju pojedinosti, no koji nisu uključeni u cjelokupni pravni tekst) [1.1.5.](#);
- Povelja Europske unije o temeljnim pravima [4.1.2.](#);
- Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (Euratom) i dalje je na snazi kao zaseban ugovor;
- međunarodni sporazumi [5.2.1.](#);
- opća načela prava Unije;
- sekundarno zakonodavstvo.

Europska unija utemeljena je na vladavini prava. U EU-u je uspostavljen cjelovit sustav pravne zaštite i postupaka osmišljenih kako bi se Sudu Europske unije

omogućilo preispitivanje zakonitosti akata institucija EU-a (članak 263. UFEU-a). Ugovori i opća načela nalaze se na vrhu hijerarhije pravnih normi i predstavljaju primarno zakonodavstvo. Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 1. prosinca 2009. ista je vrijednost dana i Povelji o temeljnim pravima. Međunarodni sporazumi koje je sklopila Unija podređeni su primarnom zakonodavstvu. Na nižoj se razini nalazi sekundarno zakonodavstvo koje je valjano samo ako je u skladu s aktima i sporazumima koji su mu nadređeni. Doktrina nadređenosti prava EU-a okosnica je pravnog poretka EU-a kojom se nastoji osigurati jedinstvo i dosljednost njegova prava. Formalni stav Suda Europske unije jest da je pravo EU-a apsolutno nadređeno nacionalnom zakonodavstvu država članica i da nacionalni sudovi moraju tu nadređenost uzeti u obzir u svojim odlukama. Sud uvijek preuzima ulogu najviše instance pri utvrđivanju odnosa između prava EU-a i nacionalnog prava. U važnim predmetima [van Gend en Loos/Nederlandse Administratie der Belastingen](#) i [Costa/ENEL](#) Sud je razvio temeljne doktrine izravnog učinka i nadređenosti prava EU-a. Sud EU-a potvrdio je te doktrine u kasnijim predmetima. Konkretno, u predmetu [Internationale Handelsgesellschaft](#) utvrdio je da je pravo EU-a nadređeno čak i u pogledu temeljnih prava zajamčenih nacionalnim ustavima.

CILJEVI

Stvaranje pravnog poretka Europske unije kako bi se postigli ciljevi određeni Ugovorima.

IZVORI PRAVA EU-A

- A.** Primarno zakonodavstvo Europske unije [1.1.1.](#), [1.1.2.](#), [1.1.3.](#), [1.1.4.](#), [1.1.5.](#), [4.1.2.](#)
- B.** Sekundarno zakonodavstvo Europske unije
- 1.** Općenito

Pravni akti Unije nabrojani su u članku 288. UFEU-a. Riječ je o uredbama, direktivama, odlukama, preporukama i mišljenjima. Institucije EU-a mogu donositi te akte samo ako su za to ovlaštene Ugovorima. Načelo dodjeljivanja, kojim se uređuju granice nadležnosti Unije, utvrđeno je člankom 5. stavkom 1. UFEU-a. UFEU-om se utvrđuje opseg nadležnosti Unije koje se dijele u tri kategorije: isključiva nadležnost (članak 3.), podijeljena nadležnost (članak 4.) i komplementarna nadležnost (članak 6.) u okviru kojih EU usvaja mjere kojima pruža potporu politikama država članica ili ih dopunjuje. Popis područja obuhvaćenih tim trima vrstama nadležnosti Unije utvrđen je člancima 3., 4. i 6. UFEU-a. Ako institucije nemaju ovlasti za djelovanje potrebne za postizanje jednog od ciljeva utvrđenih Ugovorima, one mogu primijeniti odredbe članka 352. UFEU-a te tako donijeti „odgovarajuće mjere“.

Institucije donose isključivo pravne instrumente nabrojane u članku 288. UFEU-a. Jedina iznimka je zajednička vanjska, sigurnosna i obrambena politika na koju se i dalje primjenjuje međuvladina metoda. U tom su području zajedničke strategije, zajednička djelovanja i zajednička stajališta zamijenjeni „općim smjernicama“ i „odlukama kojima se utvrđuju“ djelovanja koja Unija treba poduzeti i stajališta koja treba donijeti te aranžmani za njihovu provedbu (članak 25. UFEU-a).

Usto postoji niz načina djelovanja poput preporuka, komunikacija i akata povezanih s organizacijom i funkcioniranjem institucija (uključujući i međuinstitucijske sporazume) čiji naziv, struktura i pravni učinci proizlaze iz različitih odredbi Ugovorâ ili propisa donesenih na temelju Ugovorâ.

2. Hijerarhija sekundarnog zakonodavstva EU-a

Hijerarhija unutar sekundarnog zakonodavstva između zakonodavnih akata, delegiranih akata i provedbenih akata utvrđena je člancima 289., 290. i 291. UFEU-a. Zakonodavni akti su pravni akti doneseni u skladu s redovnim ili posebnim zakonodavnim postupkom. Delegirani akti su nezakonodavni akti opće primjene kojima se dopunjuju ili mijenjaju određeni elementi zakonodavnog akta koji nisu ključni. Zakonodavac (Parlament i Vijeće) može prenijeti na Komisiju ovlast za donošenje tih akata. Ciljevi, sadržaj, opseg i trajanje delegiranja ovlasti, a po potrebi i hitni postupci, utvrđeni su u zakonodavnom aktu. Nadalje, zakonodavac utvrđuje i uvjete koji vrijede za delegiranje, a to mogu biti ovlaštenje za opoziv delegiranja ili pravo na prigovor.

Provedbene akte u većini slučajeva donosi Komisija, a ona je za to nadležna kada je za provedbu pravno obvezujućih akata nužno da se primjenjuju ujednačeni uvjeti. Provedbeni akti u nadležnosti su Vijeća isključivo u posebnim valjano utemeljenim slučajevima i u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Prilikom donošenja temeljnog akta u redovnom zakonodavnom postupku Europski parlament ili Vijeće mogu u svakom trenutku Komisiju upozoriti na to da, prema njihovu mišljenju, nacrt provedbenog akta prekoračuje provedbene ovlasti predviđene temeljnim aktom. U tom slučaju Komisija mora ponovno razmotriti nacrt predmetnog akta.

3. Različiti pravni akti sekundarnog zakonodavstva Unije

a. Uredbe

Uredbe imaju opću primjenu, u cijelosti su obvezujuće i izravno se primjenjuju. U potpunosti ih moraju poštovati oni na koje se odnose (privatne osobe, države članice i institucije EU-a). Uredbe se izravno primjenjuju u svim državama članicama čim stupe na snagu (na dan koji je u njima određen ili, ako to nije slučaj, dvadesetog dana od objave u Službenom listu Europske unije) i ne moraju biti prenesene u nacionalno zakonodavstvo.

Uredbama se želi osigurati jedinstvena primjena prava Europske unije u svim državama članicama. Uredbe zamjenjuju nacionalne zakone koji nisu u skladu s njihovim materijalno pravnim odredbama.

b. Direktive

Direktive su obvezujuće za države članice kojima su upućene u pogledu rezultata koji je potrebno postići, ali im ostavljaju slobodu izbora oblika i metoda za postizanje tog rezultata. Zakonodavac pojedine države mora donijeti akt o prenošenju direktive u nacionalni pravni sustav (koji se naziva i „nacionalna provedbena mjera“) čime se nacionalno zakonodavstvo usklađuje s ciljevima utvrđenima u direktivi. Naime, građani stječu prava i obveze na temelju pravnog akta tek kad se donese akt o prenošenju u nacionalno zakonodavstvo. Države članice imaju određenu slobodu u prenošenju direktiva, koja im omogućuje uvažavanje nacionalnih posebnosti. Prenošnje se mora izvršiti u roku utvrđenom direktivom. Prilikom prenošenja direktiva u nacionalna

zakonodavstva države članice vode računa o djelotvornosti prava EU-a u skladu s načelom lojalne suradnje koje je utvrđeno člankom 4. stavkom 3. UEU-a.

Direktive u načelu nisu izravno primjenjive. Međutim, Sud Europske unije odlučio je da u iznimnim slučajevima određene odredbe direktive mogu imati izravan učinak u državama članicama iako one nisu usvojile akt o prenošenju i to u sljedećim slučajevima: (a) prenošenje u domaće zakonodavstvo nije izvršeno ili je izvršeno na neodgovarajući način; (b) odredbe direktive su bezuvjetne te su dovoljno jasne i precizne; i (c) odredbama direktive dodjeljuju se prava pojedincima.

Ako su ovi uvjeti ispunjeni, pojedinci se mogu pozvati na dotičnu odredbu pred tijelima javnih vlasti. Čak i kad se nekom odredbom ne dodjeljuju prava pojedincima i kad su ispunjeni samo prvi i drugi uvjet, države članice imaju obvezu uzeti u obzir direktivu koja nije prenesena. Takva sudska praksa uglavnom se temelji na načelima djelotvornosti, sprečavanja povreda Ugovora i pravne zaštite. S druge strane, pojedinac se ne može protiv drugog pojedinca pozivati na izravni učinak direktive koja nije prenesena (takozvani „horizontalni učinak“; [Faccini Dori/Recreb Srl, predmet C-91/92, točka 25.](#)).

Prema sudskoj praksi Suda ([Francovich, spojeni predmeti C-6/90 i C-9/90](#)), pojedinac ima pravo zatražiti naknadu štete od države članice koja ne poštuje pravo Unije. Kad se radi o direktivi koja nije prenesena ili nije prenesena na odgovarajući način, taj je zahtjev moguć u sljedećim slučajevima: (a) svrha direktive je dodjeljivanje prava pojedincima; (b) sadržaj tih prava može se utvrditi na osnovi odredbi direktive; i (c) postoji uzročna veza između kršenja obveze prenošenja direktive u nacionalno zakonodavstvo i gubitka ili štete koje su pretrpjele oštećene strane. Da bi se utvrdila odgovornost države članice nije potrebno dokazati njezinu krivnju.

c. Odluke, preporuke i mišljenja

Odluke su u cijelosti obvezujuće. Odluke u kojima je određeno kome su upućene (državama članicama, fizičkim ili pravnim osobama) obvezujuće su samo za njih te se tim odlukama uređuju konkretne situacije povezane s tim državama članicama ili osobama. Pojedinac se može pozvati na prava koja proizlaze iz odluke koja je upućena državi članici samo ako je ta država donijela akt o prenošenju. Odluke mogu biti izravno primjenjive pod istim uvjetima kao i direktive.

Preporuke i mišljenja svojim primateljima ne daju nikakva prava i ne određuju nikakve obveze, ali mogu biti smjernice za tumačenje i sadržaj prava Unije.

Budući da se postupci pokrenuti protiv država članica na temelju članka 263. UFEU-a moraju odnositi na akte koje su donijele institucije, tijela, uredi ili agencije EU-a, Sud Europske unije nije nadležan za odluke predstavnika država članica, primjerice u pogledu utvrđivanja sjedišta agencija EU-a. U skladu s presudom Suda od 14. srpnja 2022. u slučaju premještanja Europske agencije za lijekove (EMA)^[1] akti koje donose predstavnici država članica koji ne djeluju u svojstvu članova Vijeća, nego kao predstavnici svojih vlada i tako kolektivno izvršavaju ovlasti država članica ne podliježu sudskom nadzoru sudova EU-a. Sud je presudio da se članak 341. UFEU-a ne primjenjuje na određivanje mjesta sjedišta tijela, ureda ili agencije Unije, već samo na institucije. Za određivanje sjedišta agencija Unije nadležan je zakonodavac Unije,

[1] Vidjeti [spojene predmete C-59/18 Italija/Vijeće i C-182/18 Općina Milano/Vijeće](#), [spojene predmete C-106/19 Italija/Vijeće i Parlament i C-232/19 Općina Milano/Parlament i Vijeće](#), i [predmet C-743/19 Parlament/Vijeće](#)).

koji u tu svrhu mora djelovati u skladu s postupcima predviđenima relevantnim materijalnim odredbama Ugovorâ. Predmetna odluka predstavlja neobvezujuću mjeru političke suradnje kojom se ne može ograničiti diskrecijska ovlast zakonodavca Unije. U tom smislu ta odluka ne može ograničiti diskrecijsku ovlast zakonodavca Unije ili Europskog parlamenta.

4. Odredbe o nadležnosti, postupcima, provedbi i primjeni pravnih akata

a. Zakonodavna nadležnost, pravo inicijative i zakonodavni postupci: [1.3.2.](#), [1.3.6.](#), [1.3.8.](#) i [1.2.3.](#)

Parlament, Vijeće i Komisija u različitoj mjeri sudjeluju u donošenju zakonodavstva Unije, u skladu s pravnom osnovom svakog pojedinog akta. Parlament može zatražiti od Komisije da Vijeću i njemu predstavi zakonodavne prijedloge.

b. Provedba zakonodavstva Unije

Prema svom primarnom zakonodavstvu, EU ima ograničene provedbene ovlasti zbog toga što pravo EU-a u načelu provode države članice. Osim toga, člankom 291. stavkom 1. UFEU-a propisano je da „države članice donose sve mjere nacionalnog prava potrebne za provedbu pravno obvezujućih akata Unije”. Kad su potrebni ujednačeni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije, Komisija primjenjuje svoje provedbene ovlasti (članak 291. stavak 2. UFEU-a).

c. Odabir vrste pravnog akta

Ugovori u mnogim slučajevima određuju potrebnu vrstu pravog akta. Međutim u mnogim odredbama vrsta pravnog akta nije propisana. U tim situacijama člankom 296. stavkom 1. UFEU-a propisano je da institucije biraju vrstu akta ovisno o slučaju i „u skladu s važećim postupcima i u skladu s načelom proporcionalnosti”.

C. Opća načela prava Unije i temeljna prava

Opća načela prava Unije vrlo se malo spominju u Ugovorima. Ta su se načela prvenstveno razvila iz sudske prakse Suda Europske unije (pravna sigurnost, institucionalna ravnoteža, legitimno očekivanje itd.). Sudska praksa Suda također je osnova za priznavanje temeljnih prava kao općih načela prava Europske unije. Ta su načela sada utvrđena člankom 6. stavkom 3. UFEU-a koji se odnosi na temeljna prava zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u obliku u kojem proizlaze iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica i Povelje Europske unije o temeljnim pravima ([4.1.2.](#)).

D. Međunarodni sporazumi koje je EU sklopio na temelju članka 216. i 217. UFEU-a

Europska unija u okviru svog područja nadležnosti može sklapati međunarodne ugovore s trećim državama ili međunarodnim organizacijama (članak 216. stavak 1. UFEU-a). Ti sporazumi obvezuju Uniju i države članice i sastavni su dio pravnog poretka Unije (članak 216. stavak 2. UFEU-a). Člankom 217. UFEU-a EU se ovlašćuje da s trećom zemljom sklopi sporazum o pridruživanju koji uključuje uzajamna prava i obveze, zajedničko djelovanje i posebni postupak. [Sporazum o trgovini i suradnji između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju](#), s jedne strane, i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, s druge strane, [sklopljen je u skladu s tom odredbom](#). Parlament je 28. travnja 2021. [dao suglasnost](#) u skladu s člankom 218. stavkom 6. točkom (a) UFEU-a.

Prema [sudskoj praksi Suda Europske unije](#), međunarodno pravo nadređeno je (sekundarnom) pravu Unije: „Trebalo istaknuti i da su, na temelju članka 216. stavka 2. UFEU-a, međunarodni sporazumi koje sklapa Unija obvezujući za njezine institucije i stoga imaju prednost pred aktima Europske unije”.

E. Neovisno stručno znanje i bolja izrada zakonodavstva

Parlament je 2004. osnovao pet [resornih odjela](#) koji pružaju [nezavisno stručno znanje, analize i savjete o politikama](#) na zahtjev odbora i drugih parlamentarnih tijela. To [neovisno istraživanje](#), koje povezuje zastupnike, akademsku zajednicu i građane, trebalo bi popratiti svaku zakonodavnu inicijativu, od njezina planiranja do evaluacije njezine provedbe. Ono bi kao neizostavan dio pripremnog rada trebalo doprinijeti visokoj kvaliteti zakonodavstva i njegovu tumačenju^[2].

[Optimalno zakonodavstvo EU-a](#) može dovesti do [potencijalne dobiti od više od 2 200 milijardi EUR](#) godišnje. [Istraživanje koje su resorni odjeli proveli za Europski parlament](#) pokazuje da bi se mogla osigurati godišnja dobit od 386 milijardi EUR u okviru slobodnoga kretanja robe, 189 milijardi EUR u okviru carinske unije, 289 milijardi EUR u okviru slobodnoga kretanja usluga i 177 milijardi EUR u okviru jedinstvenoga digitalnog tržišta.

[Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva](#) obuhvaća godišnje i višegodišnje izrađivanje programa i sve aspekte političkog ciklusa. U njemu su utvrđene i razne obveze institucija u pogledu donošenja visokokvalitetnog zakonodavstva EU-a koje je učinkovito, djelotvorno, jednostavno i jasno te kojim se izbjegava prekomjerna regulacija i nepotrebno opterećenje za pojedince, javna tijela i poduzeća, a posebno mala i srednja poduzeća.

Međutim, nedavno istraživanje koje je naručio Europski parlament pokazuje da uključivanje neovisnog istraživanja mora: 1. biti poboljšano u fazi oblikovanja i planiranja strategija EU-a^[3], među ostalim izbjegavanjem kašnjenja u uvođenju zakonodavnih reformi; 2. jednako se primjenjivati na sve zakonodavne inicijative (npr. iznimke za hitne predmete smanjuju kvalitetu zakonodavstva EU-a u važnim područjima); i 3. jednako se primjenjivati na evaluacije učinka prava EU-a, za koje trenutačno nedostaju ključne procjene kvantificiranih učinaka zbog izostanka prikupljanja podataka^[4].

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Na osnovi članka 14. stavka 1. UEU-a: „Europski parlament zajedno s Vijećem izvršava zakonodavne (u okviru redovnog zakonodavnog postupka) i proračunske (u okviru posebnog zakonodavnog postupka u skladu s člankom 314. UFEU-a) funkcije.” Europski parlament nastoji pojednostavniti zakonodavni postupak, poboljšati kvalitetu izrade pravnih tekstova i osigurati učinkovitije sankcije za države članice koje

[2]Maciejewski M., [Role of the European Parliament in promoting the use of independent expertise in the legislative process](#) (Uloga Europskog parlamenta u promicanju upotrebe neovisnog stručnog znanja u zakonodavnom postupku), Resorni odjel za gospodarsku i znanstvenu politiku te politiku kvalitete života, Europski parlament, prosinac 2018.

[3]Jones S. i dr., [Better regulation in the EU: Improving quality and reducing delays](#) (Bolja regulativa u EU-u: Poboljšanje kvalitete i smanjenje kašnjenja), Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja, Europski parlament, lipanj 2022.

[4]Sartor G. i dr., [The way forward for better regulation in the EU – better focus, synergies, data and technology](#) (Put ka boljoj regulaciji u EU-u – bolji fokus, sinergije, podaci i tehnologija), Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja, Europski parlament, kolovoz 2022.

ne poštuju pravo Unije. Godišnji zakonodavni program i program rada Komisije uključuje političke prioritete Komisije i utvrđuje konkretna djelovanja, zakonodavna ili nezakonodavna, kojima se ti prioriteti ostvaruju u praksi. Parlament ima jedinstvenu ulogu u izradi novih zakona s obzirom na to da preispituje godišnji program rada Komisije i navodi koji bi se zakoni trebali donijeti.

Budući da je stekla status pravne osobe, Unija može sklapati međunarodne sporazume (članci 216. i 217. UFEU-a). Za svaki sporazum u području zajedničke trgovinske politike i u svim područjima čije politike potpadaju pod redovni zakonodavni postupak u EU-u potrebna je suglasnost Europskog parlamenta (članak 218. stavak 6. točka (a) UFEU-a). Primjerice, 28. travnja 2021. [Parlament je dao suglasnost za Sporazum o trgovini i suradnji između EU-a i Ujedinjene Kraljevine](#). Parlament je u drugim prilikama već pokazao da neće oklijevati iskoristiti pravo veta u slučaju ozbiljnih razloga za zabrinutost. Tako je primjerice 2012. odbacio [Trgovinski sporazum o borbi protiv krivotvorenja](#) (ACTA).

Parlament je u srpnju 2022. donio [izvješće o vlastitoj inicijativi](#) kao odgovor na [komunikaciju Komisije naslovljenu „Bolja regulativa: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo”](#).

Istraživanje koje su naručili resorni odjeli Europskog parlamenta ukazuje na potrebu za reformom u cilju bolje izrade zakonodavstva i bolje regulative u EU-u^[5]. Istraživanje je također pokazalo da bi bilo korisno reformirati način na koji se izrađuje zakonodavstvo EU-a i njegovu strukturu kako bi se jasnije istaknule koristi koje donosi i kako bi se građanima EU-a olakšalo korištenje zakonodavstva u digitalnom obliku^[6]. U nedavnoj [studiji o pravu i IKT-u](#) preporučuje se postupna digitalizacija pravnog sustava EU-a, uključujući njegove izvore^[7].

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
05/2024

[5] Jones, S. i dr., „[Better regulation in the EU](#)” (Bolja regulativa u EU-u), Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja, Europski parlament, listopad 2023.

[6] Xanthaki H., [The ‘one in, one out’ principle. A real better lawmaking tool?](#) (Načelo jedan za jedan — je li to odista bolji alat za izradu zakona?), Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja, Europski parlament, listopad 2023.

[7] Maciejewski, M., [Law and ICT \(Pravo i informacijsko komunikacijske tehnologije\)](#), Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja, Europski parlament, travanj 2024.

1.2.2. NAČELO SUPSIDIJARNOSTI

Načelom supsidijarnosti, koje je utvrđeno Ugovorom o Europskoj uniji, definiraju se okolnosti u kojima Unija ima prednost u djelovanju u odnosu na države članice kad je riječ o područjima u kojima ona nema isključivu nadležnost.

PRAVNA OSNOVA

Članak 5. stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) te Protokol (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

CILJEVI

Izvršavanje nadležnosti Europske unije temelji se na načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. U područjima koja nisu u isključivoj nadležnosti Europske unije načelom supsidijarnosti želi se zaštititi pravo država članica da donose odluke i djeluju te dati legitimitet djelovanju Unije ako države članice ne mogu do kraja ostvariti ciljeve nekog djelovanja, već se to, „zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja”, uz bolje rezultate može postići na razini Unije. Uvođenjem tog načela u Ugovore EU-a izvršavanje nadležnosti nastojalo se što je više moguće približiti građanima, u skladu s načelom približavanja o kojemu se govori u [članku 10. stavku 3. UEU-a](#).

POSTIGNUĆA

A. Početak i povijesni razvoj

Načelo supsidijarnosti službeno je ugrađeno u UEU, potpisan 1992. UEU je uključivao upućivanje na načelo u [Ugovoru o osnivanju Europske zajednice \(UEZ\)](#). [Jedinstvenim europskim aktom](#), potpisanim 1986., već je bilo uvedeno pravilo supsidijarnosti u području okoliša, iako se nije navodilo pod posebnim nazivom. U [presudi od 21. veljače 1995. \(T-29/92\)](#) Prvostupanjski sud Europskih zajednica donio je odluku o tome da načelo supsidijarnosti nije opće pravno načelo u skladu s kojim bi trebalo provjeravati zakonitost akata Zajednice sve do stupanja na snagu UEU-a.

Ne mijenjajući formulaciju načela supsidijarnosti iz renumeriranog članka 5. drugog podstavka UEZ-a, [Ugovorom iz Amsterdama](#), koji je potpisan 1997., [Protokol o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti](#) (dalje u tekstu: „Protokol iz 1997.”) priložen je UEZ-u. Opći pristup primjeni načela supsidijarnosti, dogovoren na sastanku Europskog vijeća u Edinburghu 1992., na taj je način postao pravno obvezujući i podložan sudskom preispitivanju u okviru protokola u slučaju supsidijarnosti.

Ugovorom iz Lisabona o izmjeni UEU-a i UEZ-a, potpisanim 2007., načelo supsidijarnosti ugrađeno je u članak 5. stavak 3. UEU-a, dok je odgovarajuća odredba UEZ-a stavljena izvan snage; međutim, zadržana je formulacija iz te odredbe. Ugovorom iz Lisabona također se izričito navodi regionalna i lokalna dimenzija načela supsidijarnosti. Nadalje, Ugovorom iz Lisabona Protokol iz 1997. zamijenjen je novim Protokolom br. 2, pri čemu je glavna promjena bila nova uloga nacionalnih parlamenata u osiguravanju nadzora nad poštovanjem načela supsidijarnosti ([1.3.5.](#)).

B. Definicija

Opći je cilj načela supsidijarnosti zajamčiti određeni stupanj neovisnosti podređenog tijela u odnosu na tijelo na višoj razini, odnosno lokalnog tijela u odnosu na središnju vlast. Riječ je, dakle, o podjeli nadležnosti među raznim razinama vlasti, a to je načelo institucionalni temelj saveznih država.

Kad se primijeni na kontekst EU-a, načelo supsidijarnosti služi kao regulatorni kriterij za područja koja nisu u isključivoj nadležnosti Unije. Ono isključuje djelovanje Unije onda kad države članice mogu same učinkovito riješiti probleme na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Uniji se daje pravo da izvršava svoju nadležnost samo kad države članice ne mogu u zadovoljavajućoj mjeri ostvariti ciljeve predloženog djelovanja i kad djelovanje na razini Unije može donijeti dodanu vrijednost.

U skladu s člankom 5. stavkom 3. UEU-a institucije Unije mogu djelovati u skladu s načelom supsidijarnosti ako su ispunjena tri preduvjeta: (a) područje djelovanja nije u isključivoj nadležnosti Unije (neisključiva nadležnost); (b) države članice ne mogu u dovoljnoj mjeri ostvariti ciljeve predloženog djelovanja (potreba); (c) zbog opsega ili učinaka djelovanja uspješnije ga može provesti Unija (dodana vrijednost).

C. Područje primjene

1. Granice nadležnosti Unije

Načelo supsidijarnosti primjenjuje se samo u područjima u kojima Unija i države članice dijele nadležnost. Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona nadležnosti Unije preciznije su definirane: u dijelu prvom glavi I. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije \(UFEU\)](#), koji je potpisan 2007. i stupio na snagu 2009., nadležnosti Unije podijeljene su u tri kategorije (isključiva nadležnost, podijeljena nadležnost i komplementarna nadležnost) te su utvrđena područja koja te tri kategorije obuhvaćaju.

2. Kad se primjenjuje načelo supsidijarnosti?

Načelo supsidijarnosti primjenjuje se na sve institucije Unije i ima praktičnu važnost posebno u okviru zakonodavnih postupaka. Ugovorom iz Lisabona osnažena je uloga nacionalnih parlamenata i Suda Europske unije u području nadzora nad poštovanjem načela supsidijarnosti. Zbog uvođenja izričitog upućivanja na podnacionalnu dimenziju načela supsidijarnosti Ugovor iz Lisabona značio je i jačanje uloge Europskog odbora regija te je njime otvorena mogućnost da regionalni parlamenti sa zakonodavnim ovlastima, ovisno o diskrecijskoj odluci nacionalnih parlamenata, sudjeluju u ex ante mehanizmu „ranog upozoravanja“.

D. Nadzor koji provode nacionalni parlamenti

Na temelju članka 5. stavka 3. drugog podstavka i članka 12. točke (b) UEU-a nacionalni parlamenti nadziru poštovanje načela supsidijarnosti u skladu s postupkom predviđenim Protokolom br. 2. U skladu s ex ante mehanizmom „ranog upozoravanja“ svaki nacionalni parlament ili dom nacionalnog parlamenta u roku od osam tjedana od datuma prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta može uputiti predsjednicima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije obrazloženo mišljenje u kojem navodi razloge zbog kojih smatra da se predmetnim nacrtom ne poštuje načelo supsidijarnosti. Ako obrazložena mišljenja čine barem trećinu glasova dodijeljenih nacionalnim parlamentima (jedan glas za svaki dom dvodomnih parlamenata te dva glasa za

jednodomne parlamente), nacrt se mora preispitati („žuti karton“). Institucija koja je predložila nacrt zakonodavnog akta može ga odlučiti zadržati, izmijeniti ili povući, uz obrazloženje svoje odluke. U slučaju nacrt akata koji se odnose na policijsku suradnju ili pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima taj prag je niži (jedna četvrtina glasova). Ako se u okviru redovnoga zakonodavnog postupka usklađenost zakonodavnog prijedloga s načelom supsidijarnosti osporava najmanje običnom većinom glasova dodijeljenih nacionalnim parlamentima te ako Komisija odluči zadržati prijedlog, pitanje se ponovno upućuje zakonodavcu (Parlamentu i Vijeću), koji donosi odluku u prvome čitanju. Ako zakonodavac smatra da zakonodavni prijedlog nije u skladu s načelom supsidijarnosti, može ga odbaciti većinom koju čini 55 % članova Vijeća ili većinom danih glasova u Europskom parlamentu („narančasti karton“).

Dosad je postupak „žutog kartona“ pokrenut tri puta, dok postupak „narančastog kartona“ još nije upotrijebljen. U svibnju 2012. prvi „žuti karton“ dodijeljen je za [Prijedlog uredbe Komisije o ostvarivanju prava na pokretanje kolektivnog radnog postupka u kontekstu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga \(„Monti II“\)](#)^[1]. Ukupno je 12 od 40 nacionalnih parlamenata ili domova parlamenata smatralo da sadržaj prijedloga nije u skladu s načelom supsidijarnosti. Komisija je naposljetku povukla prijedlog, iako je smatrala da nije bilo kršenja načela supsidijarnosti. U listopadu 2013. 14 domova nacionalnih parlamenata u 11 država članica dodijelilo je drugi „žuti karton“, i to za [Prijedlog uredbe o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja](#)^[2]. Nakon što je razmotrila obrazložena mišljenja nacionalnih parlamenata, Komisija je odlučila [zadržati prijedlog](#)^[3] jer je smatrala da se njime poštuje načelo supsidijarnosti. Naposljetku, u svibnju 2016. 14 domova u 11 država članica treći „žuti karton“ dodijelilo je za [Prijedlog revizije Direktive o upućivanju radnika](#)^[4]. Komisija je detaljno obrazložila [razloge](#)^[5] zbog kojih je zadržala svoj prijedlog i ustvrdila da se njime ne krši načelo supsidijarnosti jer je pitanje upućenih radnika po definiciji prekogranične naravi.

Konferencija parlamentarnih odbora za poslove Unije parlamenata Europske unije (COSAC) služi kao korisna platforma preko koje nacionalni parlamenti razmjenjuju informacije u vezi s kontrolom poštovanja načela supsidijarnosti. Osim toga, Mreža za praćenje primjene načela supsidijarnosti pod okriljem Europskog odbora regija olakšava razmjenu informacija između lokalnih i regionalnih vlasti te institucija EU-a. Ta mreža okuplja regionalne parlamente i vlade sa zakonodavnim ovlastima, lokalne i regionalne vlasti bez zakonodavnih ovlasti te udruge lokalnih vlasti u EU-u. Otvorena je i za nacionalna izaslanstva Europskog odbora regija i domove nacionalnih parlamenata.

[1]Prijedlog uredbe Vijeća o ostvarivanju prava na pokretanje kolektivnog radnog postupka u kontekstu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, (COM(2012)0130).

[2]Prijedlog uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja ([COM\(2013\)0534](#)).

[3]Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i nacionalnim parlamentima o preispitivanju prijedloga Uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja s obzirom na načelo supsidijarnosti u skladu s Protokolom br. 2, (COM(2013)0851).

[4]Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, ([COM\(2016\)0128](#)).

[5]Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i nacionalnim parlamentima o prijedlogu Direktive o izmjeni Direktive o upućivanju radnika, u pogledu načela supsidijarnosti, u skladu s Protokolom br. 2, (COM(2016)0505).

E. Konferencija o budućnosti Europe

Komisija je u ožujku 2017. osnovala posebnu [Radnu skupinu za supsidijarnost, proporcionalnost i inicijativu „Činiti manje, ali učinkovitije“](#), kao dio agende za bolju regulativu, te posebno u kontekstu debate o budućnosti Europe koja je pokrenuta [bijelom knjigom](#) predsjednika Komisije Junckera. Cilj je te radne skupine 1. donijeti preporuke za bolju primjenu načela supsidijarnosti i proporcionalnosti; 2. utvrditi područja politika u kojima bi se aktivnosti mogle ponovno delegirati ili u potpunosti vratiti državama članicama EU-a; i 3. pronaći načine za veću uključenost regionalnih i lokalnih tijela u donošenje politika EU-a i njihovu provedbu.

Komisija je na temelju preporuka Radne skupine u listopadu 2018. objavila [Paket o supsidijarnosti](#) čiji je cilj bio ojačati ulogu načela supsidijarnosti i proporcionalnosti u donošenju politika EU-a. Jedna od glavnih preporuka Radne skupine koja je uzeta u obzir bilo je uključivanje tablice za ocjenjivanje supsidijarnosti i proporcionalnosti u smjernice Komisije za bolju regulativu te upotreba te tablice za prikazivanje nalaza Komisije u procjenama učinka, evaluacijama i obrazloženjima.

Načela supsidijarnosti i proporcionalnosti bila su među glavnim temama za raspravu na Konferenciji o budućnosti Europe, kako je navedeno u [Zajedničkoj izjavi o Konferenciji o budućnosti Europe](#) koju su potpisali predsjednici Parlamenta, Vijeća i Komisije.

F. Sudsko preispitivanje

Poštovanje načela supsidijarnosti može se nadzirati retrospektivno (nakon donošenja zakonodavnog akta) u okviru postupaka pred Sudom Europske unije, kako je navedeno i u Protokolu. Međutim, institucije Unije imaju široko diskrecijsko pravo u primjeni tog načela. U svojim presudama u predmetima [C-84/94](#) i [C-233/94](#) Sud je naveo da je poštovanje načela supsidijarnosti jedan od uvjeta obuhvaćenih obvezom obrazloženja akata Unije, u skladu s člankom 296. UFEU-a. Taj je zahtjev zadovoljen ako je već iz uvodnih izjava očito da se načelo supsidijarnosti poštuje. U jednoj od novijih presuda ([Predmet C-547/14](#), Philipp Morris, točka 218.) Sud je ponovno potvrdio da mora provjeriti „je li Unijin zakonodavac na temelju detaljnih dokaza mogao smatrati da se cilj koji se nastoji postići dotičnom aktivnošću mogao bolje postići na razini Unije“. U pogledu postupovnih jamstava i, posebno, obveze navođenja razloga u pogledu supsidijarnosti Sud je podsjetio da se poštovanje te obveze „mora ocijeniti ne samo s obzirom na tekst osporavanog akta nego i na njegov kontekst i okolnosti slučaja“ (točka 225.).

Države članice mogu pokrenuti postupak za poništenje pred Sudom protiv zakonodavnog akta zbog povrede načela supsidijarnosti u ime svojeg parlamenta ili njegova doma, u skladu s njihovim pravnim sustavom. Europski odbor regija također može pokrenuti takve postupke protiv zakonodavnih akata ako je u UFEU-u predviđeno da se mora tražiti mišljenje tog odbora.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament je bio pokretač koncepta supsidijarnosti te je 14. veljače 1984. pri usvajanju nacrtu Ugovora o Europskoj uniji predložio odredbu u skladu s kojom države članice, kad se Ugovorom Uniji dodjeljuju nadležnosti koje se preklapaju s njihovim nadležnostima, mogu djelovati pod uvjetom da Unija već nije donijela

zakonodavni akt. U prijedlogu se nadalje naglašava da bi Unija trebala djelovati samo radi izvršavanja zadaća koje se mogu učinkovitije provesti na zajedničkoj razini nego zasebno u državama članicama.

Te je prijedloge Parlament uključio u brojne rezolucije (na primjer rezolucije od 23. studenoga i 14. prosinca 1989., 12. srpnja i 21. studenoga 1990. te 18. svibnja 1995.), u kojima je ponovno izrazio potporu načelu supsidijarnosti.

A. Međuinstitucijski sporazumi

Parlament je donio niz mjera za izvršavanje svoje uloge u skladu s Ugovorima u pogledu primjene načela supsidijarnosti. Tako je u članku 43. njegova Poslovnika određeno da „tijekom razmatranja prijedloga zakonodavnog akta Parlament obraća posebnu pozornost na to poštuje li prijedlog načela supsidijarnosti i proporcionalnosti“. Odbor za pravna pitanja parlamentarni je odbor s horizontalnom odgovornošću za praćenje usklađenosti s načelom supsidijarnosti. U tom pogledu redovito sastavlja izvješće o godišnjim izvješćima Komisije o supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Vijeće, Parlament i Komisija potpisali su 25. listopada 1993. međuinstitucijski sporazum^[6] u kojemu su jasno izrazili želju triju institucija da u tom području donesu odlučne korake. Stoga su se time obvezali poštovati načelo supsidijarnosti. U tom se sporazumu, u obliku postupaka kojima je uređena primjena načela supsidijarnosti, utvrđuju načini izvršavanja nadležnosti koje se Ugovorima dodjeljuju institucijama Unije kako bi se mogli ostvariti ciljevi predviđeni Ugovorima. Komisija se obvezala da će voditi računa o načelu supsidijarnosti i da će dokazati da je postupala u skladu s njim. Isto vrijedi za Parlament i Vijeće u okviru nadležnosti koje su im dodijeljene.

Na temelju [Međuinstitucijskog sporazuma od 13. travnja 2016. između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva](#) (koji je zamijenio sporazum iz prosinca 2003. i zajednički međuinstitucijski pristup u području analize učinka iz studenoga 2005.) Komisija mora u obrazloženju objasniti predložene mjere s obzirom na načelo supsidijarnosti te o njemu voditi računa u svojim procjenama učinka. Nadalje, u skladu s [Okvirnim sporazumom od 20. studenoga 2010.](#)^[7], Parlament i Komisija obvezuju se na suradnju s nacionalnim parlamentima kako bi im olakšali izvršavanje njihova prava na kontrolu poštovanja načela supsidijarnosti.

B. Rezolucije Europskog parlamenta

U svojoj [rezoluciji od 13. svibnja 1997.](#)^[8] Parlament je naveo da je načelo supsidijarnosti obvezujuće pravno načelo te je istovremeno podsjetio na to da njegova provedba ne bi smjela biti prepreka provedbi isključive nadležnosti Unije niti dovoditi u pitanje pravnu stečevinu Europske unije. U svojoj [rezoluciji od 8. travnja 2003.](#)^[9] Parlament je dodao da bi se rješavanje nesuglasica trebalo odvijati na političkoj razini i da bi pritom trebalo voditi računa o prijedlozima Konvencije o budućnosti Europe u vezi s tim da nacionalni

[6] Međuinstitucijski sporazum od 25. listopada 1993. između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o postupcima za provedbu načela supsidijarnosti, SL C 329, 6.12.1993., str. 135.

[7] Okvirni sporazum o odnosima između Europskog parlamenta i Europske komisije, SL L 304, 20.11.2010., str. 47.

[8] Rezolucija Europskog parlamenta o izvješću Komisije Europskom vijeću – „Bolja izrada zakonodavstva 1997.“, SL C 98, 9.4.1999., str. 500.

[9] Rezolucija Europskog parlamenta o izvješću Komisije Europskom vijeću o boljoj izradi zakonodavstva 2000. (u skladu s člankom 9. Protokola uz Ugovor EZ-a o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti) i o izvješću Komisije Europskom vijeću o boljoj izradi zakonodavstva 2001. (u skladu s člankom 9. Protokola uz Ugovor EZ-a o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti), SL C 64E, 12.3.2004., str. 135.

parlamenti uvedu mehanizam „ranog upozoravanja“ u području supsidijarnosti. Taj se mehanizam zapravo spominje i u Ugovoru iz Lisabona (vidjeti gore te [1.3.5.](#)).

U svojoj [rezoluciji od 13. rujna 2012.](#)^[10] Parlament pozdravlja veću uključenost nacionalnih parlamenata u području nadzora nad zakonodavnim prijedlozima u vezi s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti te predlaže da se prouče načini uklanjanja prepreka koje koče sudjelovanje nacionalnih parlamenata u mehanizmu nadzora nad poštovanjem načela supsidijarnosti.

Parlament je u svojoj [rezoluciji od 18. travnja 2018.](#)^[11] primijetio nagli porast broja obrazloženih mišljenja koja su podnijeli nacionalni parlamenti, što upućuje na njihovu sve veću uključenost u postupak donošenja odluka u Uniji. Pozdravio je i zanimanje nacionalnih parlamenata za preuzimanje proaktivnije uloge korištenjem postupka „zelenog kartona“. U tom pogledu preporučio je da se u potpunosti iskoriste postojeći alati koji nacionalnim parlamentima omogućuju sudjelovanje u zakonodavnom postupku, a da se pritom ne stvaraju nove institucionalne i administrativne strukture.

U svojoj [rezoluciji od 13. veljače 2019. o stanju rasprave o budućnosti Europe](#)^[12] Parlament je istaknuo temeljnu ulogu lokalnih vlasti, a posebno regionalnih parlamenata sa zakonodavnim ovlastima. Također je primio na znanje preporuke Radne skupine za supsidijarnost, proporcionalnost i inicijativu „Činiti manje, ali učinkovitije“, ali je naglasio da je on već ranije istaknuo mnoge od tih preporuka, posebno u pogledu uloge nacionalnih parlamenata i potrebe za reformom sustava ranog upozoravanja.

Parlament je u svojoj [rezoluciji od 24. lipnja 2021.](#)^[13] istaknuo da lokalne i regionalne vlasti provode i primjenjuju otprilike 70 % zakonodavstva EU-a te je pozvao Komisiju da ih bolje uključi u svoje postupke savjetovanja i da integrira „tablicu za ocjenjivanje supsidijarnosti i proporcionalnosti“ kako bi se ocijenila primjena obaju načela tijekom cijelog postupka donošenja odluka. Također je istaknuo da trenutna struktura postupka za mehanizam kontrole poštovanja načela supsidijarnosti dovodi do toga da nacionalni parlamenti posvećuju previše vremena tehničkim i pravnim ocjenama s kratkim rokovima, što komplicira ostvarivanje cilja dublje političke rasprave o europskoj politici.

Eeva Pavy
03/2024

[10]Rezolucija Europskog parlamenta od 13. rujna 2012. o 18. izvješću o boljoj izradi zakonodavstva — primjena načela supsidijarnosti i proporcionalnosti (2010.), SL C 353E , 3.12.2013., str. 117.

[11]Rezolucija Europskog parlamenta od 18. travnja 2018. o godišnjim izvješćima za 2015. i 2016. o supsidijarnosti i proporcionalnosti ([2017/2010\(INI\)](#)), SL C 390, 18.11.2019., str. 94.

[12]Rezolucija Europskog parlamenta od 13. veljače 2019. o stanju rasprave o budućnosti Europe ([2018/2094\(INI\)](#)).

[13]Rezolucija Europskog parlamenta od 24. lipnja 2021. o prikladnosti propisa Europske unije, supsidijarnosti i proporcionalnosti — izvješće o boljoj izradi zakonodavstva za godine 2017., 2018. i 2019. ([2020/2262\(INI\)](#)).

1.2.3. NADNACIONALNI POSTUPCI DONOŠENJA ODLUKA

Članstvom u Europskoj uniji države članice EU-a pristale su dio svojih ovlasti u određenim područjima djelovanja prenijeti na institucije EU-a. Stoga institucije EU-a donose nadnacionalne obvezujuće odluke u svojim zakonodavnim i izvršnim postupcima, proračunskim postupcima, postupcima imenovanja te kvaziustavnim postupcima.

POVIJEST ([1.1.1.](#), [1.1.2.](#), [1.1.3.](#), [1.1.4.](#) | [1.1.5.](#))

Ugovorom iz Rima Komisija je dobila ovlasti predlaganja i pregovaranja, uglavnom u području zakonodavstva i vanjskih gospodarskih odnosa, a ovlast donošenja odluka dodijeljena je Vijeću ili, u slučaju imenovanja, predstavnicima vlada država članica. Parlament je dobio savjetodavnu ovlast. Uloga Parlamenta s vremenom je rasla, na području proračuna reformama iz 1970. i 1975. godine, a na području zakonodavstva Jedinostvenim europskim aktom i svim ugovorima koji su uslijedili, počevši s Ugovorom iz Maastrichta kojim je uveden postupak suodlučivanja s Vijećem. Time je također povećana uloga Parlamenta u imenovanjima. Osim toga, Jedinostvenim europskim aktom Parlamentu je dana ovlast odobrenja ratifikacije ugovora o pristupanju i pridruživanju, a Ugovorom iz Maastrichta ta je ovlast proširena na određene vrste drugih međunarodnih ugovora. Ugovorom iz Amsterdama postignut je značajan napredak u demokratizaciji Zajednice pojednostavljenjem postupka suodlučivanja, njegovim proširenjem na nova područja i jačanjem uloge Parlamenta u imenovanju Komisije. U skladu s tim pristupom, Ugovorom iz Nice znatno su proširene ovlasti Parlamenta. S jedne strane, postupak suodlučivanja (u kojem Parlament ima jednake ovlasti kao Vijeće) primijenjen je na gotovo sva nova područja u kojima je Vijeće imalo ovlast donošenja odluka kvalificiranom većinom. S druge strane, Parlament je dobio iste ovlasti kao i države članice u pogledu upućivanja predmeta Sudu Europske unije. Ugovorom iz Lisabona napravljen je dodatni kvalitativni korak prema potpunoj jednakosti s Vijećem u pitanjima zakonodavstva i financija EU-a.

ZAKONODAVNI POSTUPCI^[1]

A. Redovni zakonodavni postupak (članci 289. i 294. UFEU-a)

1. Područje primjene

Ugovorom iz Lisabona dodano je još 40 pravnih osnova, posebno u području pravosuđa, slobode i sigurnosti te poljoprivrede, u okviru kojih Parlament sada o zakonodavnim aktima odlučuje ravnopravno s Vijećem. Stoga se redovni zakonodavni postupak, koji se ranije zvao postupak suodlučivanja, sada primjenjuje na 85 pravnih osnova. Redovni zakonodavni postupak uključuje glasovanje kvalificiranom većinom u Vijeću (članak 294. UFEU-a). Međutim, ne primjenjuje se na nekoliko važnih

[1]Ugovorom iz Lisabona ukinut je postupak suradnje koji je uveden Jedinostvenim europskim aktom 1986. godine.

područja, poput fiskalne politike u pitanjima izravnog oporezivanja ili transnacionalnih aspekata obiteljskog prava, koji iziskuju jednoglasno donošenje odluke u Vijeću.

2. Postupak

Redovni zakonodavni postupak odvija se na isti način kao i prijašnji postupak suodlučivanja. Međutim, tekst UFEU-a znatno je izmijenjen, prije svega kako bi se naglasila ravnopravna uloga Vijeća i Parlamenta u tom postupku.

a. Prijedlog Komisije

b. Prvo čitanje u Parlamentu

Parlament usvaja stajalište običnom većinom glasova.

c. Prvo čitanje u Vijeću

Vijeće usvaja stajalište kvalificiranom većinom.

Na području socijalne sigurnosti te policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, prijedlog se na zahtjev jedne države članice može podnijeti Europskom vijeću (članci 48. i 82. UFEU-a), čime se obustavlja redovni zakonodavni postupak sve dok Europsko vijeće predmet ponovno ne dodijeli Vijeću (najkasnije u roku od četiri mjeseca). Kad je riječ o članku 82., najmanje devet država članica može odlučiti nastaviti s raspravama u okviru postupka pojačane suradnje (članak 20. UEU-a i članci od 326. do 334. UFEU-a).

Ako Vijeće usvoji stajalište Parlamenta, akt se usvaja na način da njegov tekst odgovara stajalištu Parlamenta.

d. Drugo čitanje u Parlamentu

Parlament prima stajalište Vijeća i na raspolaganju ima tri mjeseca za donošenje odluke. Parlament može:

- odobriti prijedlog kako ga je izmijenilo Vijeće ili ne donijeti nikakvu odluku; u oba slučaja usvaja se akt s izmjenama Vijeća;
- odbiti stajalište Vijeća apsolutnom većinom glasova svojih zastupnika; akt se u tom slučaju ne usvaja i postupak je time okončan;
- apsolutnom većinom glasova svojih zastupnika usvojiti amandmane na stajalište Vijeća, koji se zatim upućuju Komisiji i Vijeću radi dobivanja mišljenja.

e. Drugo čitanje u Vijeću

- Ako Vijeće kvalificiranom većinom glasova o amandmanima Parlamenta, odnosno jednoglasno ako je riječ o amandmanima koji su dobili negativno mišljenje Komisije, prihvati sve amandmane Parlamenta najkasnije tri mjeseca nakon što ih je primilo, akt se usvaja.
- U protivnom se u roku od šest tjedana saziva Odbor za mirenje.

f. Mirenje

- Odbor za mirenje sastavljen je od jednakog broja predstavnika Vijeća i Parlamenta, a pomaže mu Komisija. Razmatra stajališta Parlamenta i Vijeća i ima rok od šest tjedana da postigne sporazum o zajedničkom tekstu koji podržava kvalificirana većina predstavnika Vijeća i većina zastupnika u Parlamentu.

- Ako se Odbor do isteka roka ne složi oko zajedničkog teksta, postupak završava bez usvajanja akta.
- Ako Odbor usvoji zajednički tekst, šalje ga na odobrenje Vijeću i Parlamentu.

g. Zaključenje postupka (treće čitanje)

- Vijeće i Parlament imaju rok od šest tjedana da odobre zajednički tekst. Vijeće donosi odluke kvalificiranom većinom, a Parlament većinom danih glasova.
- Akt se usvaja ako i Vijeće i Parlament odobre zajednički tekst.
- Ako jedna od tih dviju institucija ne odobri tekst prije isteka roka, postupak završava i akt se ne usvaja.

Tijekom proteklih nekoliko godina znatno se povećao broj usvajanja u prvom čitanju zahvaljujući neformalnim pregovorima između Vijeća i Parlamenta.

Neke prijelazne klauzule omogućavaju Europskom vijeću da proširi primjenu redovnog postupka na područja koja su iz njega izuzeta (primjerice na socijalnu politiku, članak 153. stavak 2. UFEU-a).

B. Postupak savjetovanja

Vijeće prije donošenja odluke mora razmotriti mišljenje Parlamenta, a po potrebi i Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora te Europskog odbora regija. Dužno je to učiniti jer bi bez savjetovanja akt bio nezakonit i Sud Europske unije bi ga u tom slučaju mogao poništiti (vidjeti presude u predmetima C-138/79 i C-139/79). Kada Vijeće namjerava bitno izmijeniti prijedlog, dužno je ponovno se savjetovati s Parlamentom (presuda u predmetu C-65/90).

C. Postupak suglasnosti

1. Područje primjene

Otkako je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu, postupak suglasnosti primjenjuje se prije svega na horizontalnu proračunsku klauzulu o fleksibilnosti kako je navedeno u članku 352. UFEU-a (bivši članak 308. Ugovora o Europskoj zajednici). Drugi primjeri su radnje radi suzbijanja diskriminacije (članak 19. stavak 1. UFEU-a) i članstvo u Uniji (članci 49. i 50. UFEU-a). Osim toga, suglasnost Parlamenta potrebna je u slučaju sporazuma o pridruživanju (članak 217. UFEU-a), pristupa Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (članak 6. stavak 2. UFEU-a) i sporazumâ o osnivanju posebnog institucionalnog okvira ili koji podrazumijevaju značajne proračunske implikacije ili koji se odnose na područja primjene redovnog zakonodavnog postupka (članak 218. stavak 6. UFEU-a).

2. Postupak

Parlament razmatra nacrt akta koji je prosljedilo Vijeće i apsolutnom većinom danih glasova odlučuje hoće li odobriti nacrt (ne može ga izmijeniti). Ugovorom Parlamentu nije dana nikakva službena uloga u razmatranju prijedloga Komisije u fazama koje prethode postupku, ali se zahvaljujući međuinstitucionalnim sporazumima razvila praksa neslužbenog uključivanja Parlamenta (vidjeti Poslovnik Parlamenta).

POSTUPAK IMENOVANJA

1. Parlament izabire predsjednika Komisije (članak 14. stavak 1. UEU-a) ([1.3.8.](#)).
2. Europsko vijeće kvalificiranom većinom imenuje Visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku (članak 18. stavak 1. UEU-a).
3. Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom, utvrđuje popis ostalih osoba koje predlaže za imenovanje članovima Komisije u dogovoru s izabranim predsjednikom Komisije (članak 17. stavak 7. UEU-a).
4. Vijeće utvrđuje popis:
 - a. članova Revizorskog suda (članak 286. UFEU-a) nakon savjetovanja s Parlamentom i u skladu s prijedlozima država članica;
 - b. članova i zamjenika članova Europskog odbora regija i Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora, u skladu s prijedlozima svake države članice (članci 301., 302. i 305. UFEU-a).
5. Parlament izabire Europskog ombudsmana (članak 228. UFEU-a).

SKLAPANJE MEĐUNARODNIH SPORAZUMA

Budući da je stekla status pravne osobe, Unija sada može sklapati međunarodne sporazume (članak 218. UFEU-a). Ugovorom iz Lisabona utvrđeno je da je za sklapanje svih sporazuma na području zajedničke trgovinske politike i na svim područjima čije politike potpadaju pod redovni zakonodavni postupak u EU-u potrebna suglasnost Europskog parlamenta. Osim u slučaju sporazuma o pridruživanju i pristupanju, Vijeće kvalificiranom većinom odlučuje o sporazumima koji bi mogli naštetiti kulturnoj i jezičnoj raznolikosti Unije te sporazumima na područjima u kojima bi se za usvajanje unutarnjih akata iziskivala jednoglasna odluka.

- Postupak: Komisija ili Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku daju preporuke Vijeću te ono utvrđuje mandat za pregovore i imenuje pregovarača (člana Komisije ili Visokog predstavnika) koji će u ime Unije voditi pregovore. Europski parlament odmah se i u potpunosti izvješćuje u svim fazama postupka (članak 218. stavak 10. UFEU-a).
- Odluka: donosi je Vijeće kvalificiranom većinom, osim u prethodno navedenim područjima.
- Uloga Parlamenta: suglasnost za većinu sporazumâ (vidjeti iznad), savjetovanje za sporazume isključivo iz područja vanjske i sigurnosne politike.

KVAZIUSTAVNI POSTUPCI

- A.** Sustav vlastitih sredstava (članak 311. UFEU-a)
- Prijedlog: Komisija.
 - Uloga Parlamenta: savjetovanje.
 - Odluka: jednoglasno je donosi Vijeće, ovisno o usvajanju u državama članicama u skladu s njihovim ustavnim odredbama.

B. Odredbe o izboru zastupnika u Parlamentu na neposrednim općim izborima (članak 223. UFEU-a)

- Prijedlog: Parlament.
- Odluka: jednoglasno je donosi Vijeće nakon što dobije suglasnost Parlamenta i nakon što državama članicama preporuči prijedlog za usvajanje u skladu s njihovim ustavnim odredbama.

C. Usvajanje Statuta članova Europskog parlamenta (članak 223. stavak 2. UFEU-a) i Statuta Europskog ombudsmana (članak 228. stavak 4. UFEU-a)

- Prijedlog: Parlament.
- Uloga Komisije: mišljenje.
- Uloga Vijeća: suglasnost (kvalificiranom većinom, osim u slučaju pravila ili uvjeta kojima se regulira oporezivanje zastupnika ili bivših zastupnika, u kojima se primjenjuje jednoglasno donošenje odluka).
- Odluka: Parlament.

D. Izmjena Protokola o Statutu Suda (članak 281. UFEU-a)

- Prijedlog: Sud (uz savjetovanje s Komisijom) ili Komisija (uz savjetovanje sa Sudom).
- Odluka: Vijeće i Parlament (u redovnom zakonodavnom postupku).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Na Međuvladinoj konferenciji 2000. godine Parlament je iznio nekoliko prijedloga za proširenje područja na koja bi se primjenjivao redovni zakonodavni postupak (prijasnji postupak suodlučivanja). Parlament je također više puta iznio mišljenje da bi se postupak suodlučivanja automatski trebao primijeniti u slučaju da se s jednoglasnog donošenja odluke prijeđe na glasovanje kvalificiranom većinom. Ugovorom iz Nice to je stajalište prihvaćeno, no odlučivanje kvalificiranom većinom nije u potpunosti izjednačeno sa suodlučivanjem. Zbog te je činjenice pojednostavljenje postupaka bilo jedno od ključnih pitanja o kojima se raspravljalo na Konvenciji o budućnosti Europe. Predloženo je da se postupci suradnje i savjetovanja ukinu, da se postupak suodlučivanja pojednostavi i proširi tako da pokriva cjelokupno zakonodavno područje te da se postupak pristanka ograniči na ratifikaciju međunarodnih sporazuma. Mnoga od ovih poboljšanja uvedena su Ugovorom iz Lisabona ([1.1.5.](#)).

Na području imenovanja Ugovorom iz Lisabona nije se uspio ukinuti široki spektar različitih postupaka, no ostvareno je određeno pojednostavljenje. U nekim se slučajevima još uvijek primjenjuje jednoglasnost, što smanjuje utjecaj Parlamenta i moglo bi izazvati političke sporove. Napredak je postignut prije svega stupanjem na snagu Ugovora iz Nice, kojim je jednoglasno donošenje odluke potrebno za imenovanje predsjednika Komisije zamijenjeno glasovanjem kvalificiranom većinom. Osim toga, Ugovorom iz Lisabona Parlament je dobio ovlast izbora predsjednika Komisije. Nakon odgovarajućeg savjetovanja s Parlamentom, pri imenovanju novoizabranog predsjednika mora se voditi računa o rezultatima europskih izbora. Time se naglašava politička legitimnost i odgovornost Europske komisije. Nakon izbora za Europski

parlament 2014. godine te su odredbe prvi put primijenjene. Europsko vijeće složilo se imenovati Jean-Claudea Junckera za predsjednika Europske komisije jer je Europska pučka stranka (EPP) prema rezultatima izbora postala najveći klub zastupnika u Europskom parlamentu.

Martina Schonard

07/2024

1.2.4. MEĐUVLADINI POSTUPCI DONOŠENJA ODLUKA

U zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP) te u nekoliko drugih područja, kao što su pojačana suradnja, određena imenovanja i revizija ugovora, postupak donošenja odluka razlikuje se od onog koji prevladava u redovnom zakonodavnom postupku. U tim područjima prevladava jača međuvladina suradnja. Problem krize javnoga duga doveo je do većeg korištenja takvim mehanizmima odlučivanja, posebno u okviru europskoga gospodarskoga upravljanja.

PRAVNA OSNOVA

Članci 20., 21., 48. i 49. [Ugovora o Europskoj uniji](#) (UEU); članak 2. stavak 4., članak 31., članak 64. stavak 3., članci 81., 89., članak 103. stavak 1., članci 113., 115., 118., 127. i 153., članak 191. stavak 3., članak 192., članak 194. stavak 2. te članci 215., 218., 220., 221., 312., 329. i 333. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (UFEU).

OPIS

A. Postupak izmjene Ugovorâ (članak 48. UEU-a)

- Prijedlog: bilo koja država članica, Parlament ili Komisija.
- Uloga Komisije: savjetovanje i sudjelovanje na međuvladinoj konferenciji.
- Uloga Parlamenta: savjetovanje prije sazivanja međuvladine konferencije (konferencije same po sebi uključuju Parlament na ad hoc osnovi, no on ima sve veći utjecaj: neko su ga vrijeme zastupali ili predsjednik ili dvoje zastupnika, a na prošloj međuvladinoj konferenciji zastupala su ga tri predstavnika).
- Uloga Upravnog vijeća Europske središnje banke: savjetovanje u slučaju institucionalnih promjena u monetarnom području.
- Odluka: zajednička suglasnost vlada u vezi s izmjenama Ugovorâ koje se potom daju na ratifikaciju državama članicama u skladu s njihovim ustavnim odredbama; prije toga potrebna je odluka Europskog vijeća, koja se donosi običnom većinom, o tome treba li ili ne sazvati konvenciju, nakon pristanka Parlamenta.

B. Postupak za aktivaciju premošćujućih klauzula

- Europsko vijeće: aktivira opću premošćujuću klauzulu (članak 48. UEU-a) i posebnu premošćujuću klauzulu (članak 312. UFEU-a) za višegodišnji financijski okvir te jednoglasno odlučuje o njihovu korištenju. Svi nacionalni parlamenti imaju pravo veta na opću klauzulu.
- Vijeće: o ostalim premošćujućim klauzulama može odlučivati Vijeće, jednoglasno ili kvalificiranom većinom, ovisno o odgovarajućoj odredbi ugovora (članak 31. UEU-a, članci 81., 153., 192. i 333. UFEU-a).

C. Postupak pristupanja (članak 49. UEU-a)

- Zahtjevi za članstvo: svaka europska država koja se pridržava načela Unije (članak 2. UEU-a); obavijest nacionalnim parlamentima i Europskom parlamentu; Europsko vijeće odobrava uvjete pristupanja.
- Uloga Komisije: savjetovanje; ima aktivnu ulogu u pripremi i vođenju pregovora.
- Uloga Parlamenta: suglasnost apsolutnom većinom svih zastupnika.
- Odluka: donosi je Vijeće jednoglasno; sporazum između država članica EU-a i države podnositeljice zahtjeva, kojim se utvrđuju uvjeti pristupanja i potrebne prilagodbe, podnosi se svim državama članicama na ratifikaciju u skladu s njihovim ustavnim odredbama.

D. Postupak povlačenja (članak 50. UEU-a)

- Zahtjev: predmetna država članica obavještava Europsko vijeće o svojoj namjeri u skladu sa svojim ustavnim odredbama.
- Sklapanje sporazuma: u obliku sporazuma o povlačenju koji, uz odobrenje Parlamenta, sklapa Vijeće posebnom kvalificiranom većinom (članak 238. stavak 3. točka (b) UFEU-a); kvalificirana se većina utvrđuje kao najmanje 72 % članova Vijeća koji predstavljaju države članice sudionice (izuzevši državu članicu koja se povlači) koje zajedno čine najmanje 65 % stanovništva tih država članica.

E. Postupak nametanja sankcija državi članici zbog teškog i trajnog kršenja načela Unije (članak 7. UEU-a)

1. Glavni postupak

- Prijedlog odluke o utvrđivanju postojanja teškog i trajnog kršenja: jedna trećina država članica ili Komisija.
- Suglasnost Parlamenta: donosi se dvotrećinskom većinom danih glasova koja čini većinu zastupnika u Parlamentu (članak 83. stavak 3. Poslovnika EP-a).
- Odluka kojom se utvrđuje postojanje povrede: donosi je Europsko vijeće jednoglasno bez sudjelovanja predmetne države članice nakon pozivanja te države da dostavi svoje stajalište o tom pitanju.
- Odluka o privremenom ukidanju određenih prava predmetne države članice: donosi je Vijeće kvalificiranom većinom (bez sudjelovanja predmetne države članice).

2. Ugovorom iz Nice taj je postupak dopunjen sustavom predostrožnosti.

- Obrazloženi prijedlog odluke o utvrđivanju očite opasnosti da država članica ozbiljno prekrši načela Unije: na inicijativu Komisije, Parlamenta ili jedne trećine država članica.
- Suglasnost Parlamenta: donosi se dvotrećinskom većinom danih glasova koja čini većinu zastupnika u Parlamentu.
- Odluka: donosi je Vijeće većinom od četiri petine članova nakon saslušanja predmetne države članice. Vijeće prije donošenja takve odluke državi članici može uputiti preporuke.

F. Postupak pojačane suradnje

1. Opća pravila (članak 20. UEU-a, članak 329. stavak 1. UFEU-a)

- Prijedlog: isključivo pravo Komisije; u tu svrhu države članice koje namjeravaju uspostaviti pojačanu suradnju zahtjev mogu dostaviti Komisiji.
- Uloga Parlamenta: suglasnost.
- Odluka: donosi je Vijeće kvalificiranom većinom.

2. Suradnja u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) (članak 329. stavak 2. UFEU-a)

- Zahtjev predmetnih država članica Vijeću;
- prijedlog se prosljeđuje Visokom predstavniku Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku koji daje mišljenje;
- obavještanje Parlamenta;
- Vijeće djeluje na temelju jednoglasne odluke.

Sličan postupak postoji za uspostavljanje strukturirane suradnje u području obrambene politike, što je uvedeno Ugovorom iz Lisabona ([5.1.2.](#)).

G. Postupak odlučivanja o vanjskim poslovima

Ugovorom iz Lisabona ukinuta je struktura s tri stupa iz prethodnih ugovora, no vanjska politika ostala je odvojena od ostalih politika EU-a. Ciljevi i odredbe ZVSP-a sadržani su u Ugovoru o Europskoj uniji. Sad su bolje sastavljeni i koherentniji nego u prijašnjim ugovorima.

Velika institucionalna promjena je osnivanje Ureda Visokog predstavnika kojemu pomaže nova Europska služba za vanjsko djelovanje i koji može predlagati inicijative u okviru ZVSP-a. ZVSP je integriran u okvir Unije, no on slijedi posebna pravila i postupke (članak 24. stavak 2. UEU-a).

- Prijedlog: bilo koja država članica, Visoki predstavnik ili Komisija (članak 22. UEU-a).
- Uloga Parlamenta: redovito ga obavještava Predsjedništvo i traži se njegovo mišljenje o glavnim aspektima i osnovnim odabirima. U skladu s međuinstitucionalnim sporazumom o financiranju ZVSP-a taj se postupak savjetovanja provodi na godišnjoj razini na temelju dokumenta Vijeća.
- Odluka: donosi je Europsko vijeće ili Vijeće jednoglasno. Europsko vijeće utvrđuje prioritete i strateške interese EU-a; Vijeće donosi odluke ili poduzima mjere. Visoki predstavnik za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i države članice provode te odluke, pri čemu se koriste nacionalnim resursima ili resursima Unije. Predsjednik Europskog vijeća može sazvati izvanrednu sjednicu Europskog vijeća ako je to potrebno zbog razvoja događaja na međunarodnoj razini.

H. Ostale zakonodavne mjere ([2.6.8.](#))

Međuvladini postupci donošenja odluka zadržani su i u nizu specifičnih, politički osjetljivih područja politike EU-a, konkretno:

- u pravosuđu i unutarnjim poslovima: mjere pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, pravosudna suradnja (članak 89. UFEU-a);
- u pitanjima unutarnjeg tržišta: ograničenja kretanja kapitala (članak 64. stavak 3. UFEU-a), politika tržišnog natjecanja (članak 103. stavak 1. UFEU-a), mjere usklađivanja poreza (članak 113. UFEU-a), usklađivanje zakona koji utječu na uspostavu unutarnjeg tržišta (članak 115. UFEU-a), prava intelektualnog vlasništva (članak 118. UFEU-a);
- u monetarnoj politici: dodjela određenih zadaća ESB-u koje se odnose na bonitetni nadzor (članak 127. UFEU-a);
- ostala područja kao što su socijalne politike i zapošljavanje (članak 153. UFEU-a), energetika (članak 194. stavak 2. UFEU-a) ili okoliš (članak 191. stavak 3. UFEU-a).

I. Upravljanje financijskom krizom (2.6.8.)

Kad su 2010. određene države članice zapale u teške financijske teškoće, bilo ih je potrebno spasiti na razne načine. Nekim sastavnicama paketa pomoći upravlja Unija, na primjer Mehanizmom za europsku financijsku stabilnost. Veći dio, a posebno doprinose u Europski fond za financijsku stabilnost (EFSF), izravno plaćaju države članice. EFSF je „instrument posebne namjene“ nastao međuvladinim sporazumom među državama članicama europodručja. Stoga su se odluke potrebne za takve međuvladine mjere morale donijeti na razini Europskog vijeća ili čelnika država ili vlada Euroskupine, uključujući ratifikaciju u državama članicama u skladu s njihovim nacionalnim ustavnim odredbama. Dva važna razloga za to su klauzula o nepreuzimanju odgovornosti i obveza (članak 125. UFEU-a) i otpor nekih nacionalnih ustavnih sudova prema daljnjem prijenosu financijskih i proračunskih ovlasti na Europsku uniju.

Izmjenu članka 136. UFEU-a (koordinacija ekonomske politike) usvojilo je Europsko vijeće 25. ožujka 2011. pojednostavljenim postupkom revizije ugovora bez sazivanja konvencije (Odluka Europskog Vijeća 2011/199/EU). Stupila je na snagu u travnju 2013., čime se omogućilo uspostavljanje stalnih mehanizama za sprečavanje kriza kao što je Europski stabilizacijski mehanizam (ESM). ESM je osnovan međuvladinim ugovorom potpisanim među članicama europodručja koji je stupio na snagu 27. rujna 2012. Postupci glasovanja njegova izvršnog odbora obuhvaćaju tzv. „postupak za hitne slučajeve“ za koji je potrebna kvalificirana većina od 85 % ako Komisija i ESB zakluče da je potrebno hitno donijeti odluku u vezi s financijskom pomoći. Naposljetku, vlade država članica sastavile su Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji koji je stupio na snagu 1. siječnja 2013. nakon što je 12 ugovornih strana čija je valuta euro predalo svoj dokument o ratifikaciji. Ugovorom se posebno predviđa zahtjev za pravilo o uravnoteženom proračunu u nacionalnim pravnim porecima (Fiskalni ugovor). Od 25 stranaka Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju ukupno 22 službeno su obvezane Fiskalnim ugovorom (19 država članica europodručja te Bugarska, Danska i Rumunjska).

J. Imenovanja

- Europsko vijeće na preporuku Vijeća i nakon savjetovanja s Parlamentom (članak 283. stavak 2. UFEU-a) kvalificiranom većinom imenuje predsjednika, potpredsjednika i ostala četiri člana Izvršnog odbora Europske središnje banke.

- Europsko vijeće uz odobrenje predsjednika Komisije kvalificiranom većinom imenuje Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (članak 18. stavak 1. UEU-a); unatoč tome, u svojstvu potpredsjednika Komisije, Visoki predstavnik, zajedno s predsjednikom Komisije i ostalim članovima Komisije, mora glasovanjem odobriti Europski parlament.
- Vlade država članica općom suglasnošću imenuju suce i nezavisne odvjetnike Suda Europske unije i Općeg suda (nekadašnjeg Prvostupanjskog suda) (članak 19. stavak 2. UEU-a).
- Vijeće na preporuku svake države članice i nakon savjetovanja s Parlamentom kvalificiranom većinom imenuje članove Revizorskog suda (članak 286. stavak 2. UFEU-a).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Prije Međuvladine konferencije održane 1996. Parlament je bio pozvao na prenošenje nadležnosti za drugi i treći stup na Zajednicu kako bi se postupci donošenja odluka u skladu s Ugovorom o osnivanju Europske zajednice primjenjivali i na njih.

Nakon stalnih napora Parlamenta tijekom Europske konvencije da bivši drugi i treći stup postanu dio strukture Unije (1.1.4.) Ugovorom iz Lisabona nadnacionalno donošenje odluka prošireno je na bivši treći stup (pravosuđe i unutarnji poslovi) te je uveden usklađen institucionalni okvir za vanjsku i sigurnosnu politiku s važnim inovacijama kao što su funkcije dugoročnog predsjednika Europskog vijeća i Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku.

U kontekstu sve veće usklađenosti vlada u ekonomskom i fiskalnom upravljanju Parlament je imao ulogu u osiguravanju odgovarajućeg sudjelovanja institucija EU-a u pregovorima o međunarodnom ugovoru navedenom u odjeljku I.

U veljači 2019. Parlament je donio Rezoluciju o provedbi odredbi Ugovora o pojačanoj suradnji^[1] u kojoj je dao preporuke o budućem razvoju pojačane suradnje. Parlament posebice smatra da je potrebno razviti postupak za brzo odobravanje pojačane suradnje u područjima od velike političke važnosti koju je potrebno ostvariti u roku kraćem od trajanja dvaju uzastopnih predsjedništava Vijeća. Također se poziva Komisija da predloži uredbu kojom bi se pojednostavnio i objedinio relevantni pravni okvir za pojačanu suradnju.

U svojoj Rezoluciji od 13. veljače 2019. o stanju rasprave o budućnosti Europe^[2] Parlament se založio za primjenu općih premošćujućih klauzula (članak 48. stavak 7. točka 1. i članak 48. stavak 7. točka 2. UEU-a) te ostalih posebnih premošćujućih klauzula kako bi se prevladala blokada zahtijevanja jednoglasnog odlučivanja bez traženja međuvladinih rješenja izvan područja primjene Ugovorâ. U [Izvešću o konačnom ishodu Konferencije o budućnosti Europe](#), koje je predstavljeno predsjednicima triju institucija 9. svibnja 2022., ističe se važnost preispitivanja

[1] Rezolucija Europskog parlamenta od 12. veljače 2019. o provedbi odredbi Ugovora o pojačanoj suradnji (SL C 449, 23.12.2020., str 16.).

[2] Rezolucija Europskog parlamenta od 13. veljače 2019. o stanju rasprave o budućnosti Europe (SL C 449, 23.12.2020. str. 90.).

postupaka donošenja odluka na temelju jednoglasnosti. Parlament je 11. srpnja 2023. donio rezoluciju^[3] o primjeni premošćujućih klauzula u Ugovorima EU-a.

Eeva Pavy
03/2024

[3][Rezolucija Europskog parlamenta od 11. srpnja 2023. o primjeni premošćujućih klauzula u Ugovorima EU-a, usvojeni tekstovi.](#)

1.2.5. PRORAČUNSKI POSTUPAK

Uloga Parlamenta u proračunskom postupku postupno se proširivala od Ugovora o proračunu iz 1970. i 1975. [Ugovorom iz Lisabona](#) iz 2009. Parlament i Vijeće postali su ravnopravni u odlučivanju o cjelokupnom proračunu EU-a.

PRAVNA OSNOVA

- Članak 314. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (UFEU) i članak 106.a [Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju](#).
- Članci od 39. do 55. [Financijske uredbe \(Uredba \(EU, Euratom\) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredba \(EU\) br. 1296/2013, \(EU\) br. 1301/2013, \(EU\) br. 1303/2013, \(EU\) br. 1304/2013, \(EU\) br. 1309/2013, \(EU\) br. 1316/2013, \(EU\) br. 223/2014, \(EU\) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe \(EU, Euratom\) br. 966/2012\)](#).
- [Međuinstitucijski sporazum \(MIS\) između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju](#).

CILJEVI

Proračunske ovlasti sastoje se od utvrđivanja ukupnog iznosa i načina raspodjele godišnjih rashoda EU-a, utvrđivanja prihoda potrebnih za njihovo financiranje te nadzora nad izvršenjem proračuna. Sam proračunski postupak uključuje pripremu i donošenje proračuna. ([1.4.1.](#) za detalje o приходима EU-a, [1.4.2.](#) za detalje o rashodima, [1.4.3.](#) za detalje o višegodišnjem financijskom okviru (VFO), [1.4.4.](#) za detalje o izvršenju proračuna i [1.4.5.](#) za detalje o proračunskom nadzoru).

OPIS

A. Kontekst

Parlament i Vijeće zajedno čine proračunsko tijelo. Sve do 1970. proračunske ovlasti bile su isključivo u rukama Vijeća, dok je uloga Parlamenta bila samo savjetodavna. Ugovorima od 22. travnja 1970. i 22. srpnja 1975. Parlament je dobio veće proračunske ovlasti:

- [Ugovorom iz 1970.](#) s jedne je strane zadržano pravo Vijeća da donese konačnu odluku oko „obveznih rashoda” koji proizlaze iz obveza iz Ugovora ili akata usvojenih u skladu s Ugovorom, dok je s druge strane Parlamentu dana ovlast donošenja konačne odluke o „neobveznim rashodima”, koji su isprva iznosili 8 % proračuna.
- [Ugovorom iz 1975.](#) Parlamentu su dane ovlasti da odbije proračun u cjelini.

Sve do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona i Vijeće i Parlament u proračunskom su postupku sudjelovali s dva čitanja, nakon kojih je Parlament mogao usvojiti ili odbiti proračun u cjelini.

Kasnijim ugovorima nisu uvedene znatnije izmjene, sve do Ugovora iz Lisabona kada nastupaju veće promjene, a proračunski postupak (proračunsko suodlučivanje) postaje jednostavniji i transparentniji. Najveća je promjena bila ukidanje razlike između obveznih i neobveznih rashoda. Time je omogućeno jednako postupanje prema svim rashodima u okviru istog proračunskog postupka, koji je dodatno pojednostavnjen time što u svakoj instituciji sada dolazi samo do jednog čitanja, na temelju nacrtu proračuna koji predstavlja Komisija.

B. Koraci u postupku

Člankom 314. UFEU-a utvrđuju se faze i vremenski rokovi koji se primjenjuju tijekom proračunskog postupka. Međutim, aktualna je praksa ta da institucije svake godine dogovaraju pragmatični raspored prije početka proračunskog postupka.

1. Prvi korak: Komisija podnosi nacrt proračuna

Parlament i Vijeće donose smjernice o proračunskim prioritetima. Komisija sastavlja nacrt proračuna te ga šalje Vijeću i Parlamentu (najkasnije do 1. rujna na temelju članka 314. stavka 2. UFEU-a, ali do kraja travnja ili početka svibnja prema pragmatičnom rasporedu). Komisija može zbog novog razvoja situacije naknadno izmijeniti nacrt proračuna, ali ne nakon sazivanja Odbora za mirenje (vidjeti niže u tekstu).

2. Drugi korak: donošenje stajališta Vijeća o nacrtu proračuna

Vijeće donosi stajalište o nacrtu proračuna i prosljeđuje ga Parlamentu (u skladu s člankom 314. stavkom 3. UFEU-a mora se podnijeti najkasnije do 1. listopada, ali se prema pragmatičnom rasporedu šalje do kraja srpnja). Vijeće mora iscrpno izvijestiti Parlament o razlozima usvajanja svojeg stajališta.

3. Treći korak: čitanje Parlamenta

Parlament ima 42 dana za odgovor. U tom razdoblju može ili odobriti stajalište Vijeća ili odbiti donošenje odluke, što znači da se smatra kako je proračun konačno donesen, ili pak predložiti amandmane ako se donesu većinom glasova njegovih zastupnika. U tom se slučaju nacrt s izmjenama vraća i Vijeću i Komisiji. Predsjednik Parlamenta, u dogovoru s predsjednikom Vijeća, tada mora odmah sazvati Odbor za mirenje.

4. Četvrti korak: Odbor za mirenje i donošenje proračuna

Odbor za mirenje (koji čini jednak broj predstavnika Vijeća i Parlamenta) mora se u roku od 21 dana nakon sazivanja složiti oko zajedničkog teksta. Odluku mora donijeti kvalificiranom većinom članova Vijeća ili njihovih predstavnika te većinom predstavnika Parlamenta. Komisija sudjeluje u sastancima Odbora za mirenje i poduzima sve potrebne inicijative radi usuglašavanja stajališta Parlamenta i Vijeća.

Ako Odbor za mirenje nakon 21 dana ne uspije postići dogovor oko zajedničkog teksta, Komisija mora dostaviti novi nacrt proračuna. Ako se Odbor za mirenje uspije složiti oko zajedničkog teksta unutar roka, tada Parlament i Vijeće imaju 14 dana od tog datuma za

odobrenje zajedničkog teksta. Sljedeća tablica ukratko prikazuje moguće ishode tog 14-dnevnog razdoblja.

Postupak odobrenja zajedničkog teksta Odbora za mirenje

Stajališta o zajedničkom tekstu	Parlament	Vijeće	Ishod
+ = usvojeno - = odbijeno Nema = bez odluke	+	+	Zajednički je tekst usvojen
		-	Parlament može potvrditi svoje stajalište ^[1]
		Nema	Zajednički je tekst usvojen
	Nema	+	Zajednički je tekst usvojen
		-	Novi nacrt proračuna Komisije
		Nema	Zajednički je tekst usvojen
	-	+	Novi nacrt proračuna Komisije
		-	Novi nacrt proračuna Komisije
		Nema	Novi nacrt proračuna Komisije

Ako se postupak uspješno zaključi, predsjednik Parlamenta objavljuje da je proračun konačno usvojen. Ako se dogovor ne postigne do početka financijske godine, uvodi se sustav prijelaznih dvanaestina do postizanja dogovora. U tom se slučaju određeni iznos, koji ne smije biti veći od jedne dvanaestine odobrenih proračunskih sredstava za prethodnu financijsku godinu, može potrošiti svaki mjesec za bilo koje poglavlje proračuna. Međutim, taj iznos ne smije prijeći jednu dvanaestinu odobrenih sredstava predviđenih u istom poglavlju nacrta proračuna. No na temelju članka 315. UFEU-a Vijeće može na prijedlog Komisije odobriti rashode veće od jedne dvanaestine (u skladu s člankom 16. Financijske uredbe), osim ako Parlament u roku od 30 dana ne odluči smanjiti rashode koje je odobrilo Vijeće.

5. Rebalansi i izmjene proračuna

U slučaju neizbježnih, izvanrednih ili nepredviđenih okolnosti (u skladu s člankom 44. Financijske uredbe) Komisija može predložiti nacrt izmjena proračuna kako bi se izmijenio proračun usvojen za tekuću godinu. Te izmjene proračuna podliježu istim pravilima kao i opći proračun.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

A. Ovlasti dodijeljene člankom 314. UFEU-a

Od 1970. pravo na donošenje konačne odluke o neobveznim rashodima u rukama je Parlamenta. Udio neobveznih rashoda porastao je s 8 % proračuna 1970. godine na više od 60 % 2010. godine, što je bila posljednja godina kada je postojala razlika između neobveznih i obveznih rashoda. Ukidanjem razlike između obveznih i neobveznih rashoda ovlasti oko ukupnih proračunskih rashoda podijeljene su između Parlamenta i Vijeća. Uloga Parlamenta čak se može smatrati i većom od uloge Vijeća jer Vijeće ne može nametnuti proračun protiv volje Parlamenta, dok Parlament u nekim slučajevima

[1] Ako Parlament odobri zajednički tekst, a Vijeće ga odbije, Parlament može odlučiti potvrditi neke ili sve svoje prethodne amandmane većinom zastupnika u Parlamentu i s tri petine zastupnika koji pristupe glasovanju. U slučaju da Parlament ne postigne potrebnu većinu usvaja se stajalište koje je dogovoreno u zajedničkom tekstu.

može imati posljednju riječ i nametnuti proračun protiv volje Vijeća (vidjeti točku B.4.). No takvo što nije realno očekivati te bi bilo točnije reći da se novi proračunski postupak ponajprije temelji na procesu istinskog ravnopravnog suodlučivanja (koliko god on bio specifičan) u kojem Parlament i Vijeće djeluju ravnopravno kad je riječ o svim pitanjima u vezi s rashodima Unije. Otkako je 1975. za to stekao ovlasti, Parlament je dva puta odbio proračun u cjelini (u prosincu 1979. i prosincu 1984.). Jednako tako, nakon donošenja novih pravila u okviru Ugovora iz Lisabona, Odbor za mirenje u četiri navrata nije uspio postići dogovor (o proračunima za 2011., 2013., 2015. i 2018.). U sva četiri slučaja na kraju je prihvaćen novi nacrt proračuna koji je predstavila Komisija i koji je odražavao kompromis koji je umalo postignut u procesu mirenja.

Kad je riječ o proračunu za 2024., Parlament i Vijeće postigli su privremeni sporazum 11. studenoga 2023., unutar roka za razdoblje mirenja. Vijeće je 20. studenoga 2023. usvojilo konačni sporazum o proračunu, a Parlament ga je dva dana poslije usvojio na plenarnoj sjednici te je predsjednica Parlamenta zatim odobrila konačni tekst. U skladu s dogovorom Parlamenta i Vijeća, u proračunu za 2024. razina odobrenih sredstava iznosi 189,4 milijarde EUR za preuzimanje obveza i 142,6 milijardi EUR za plaćanje.

Parlament je u pregovorima osigurao gotovo 670 milijuna EUR dodatnih sredstava za proračun EU-a za 2024. u odnosu na izvorni prijedlog Komisije. Ta će sredstva biti namijenjena ključnim prioritetima kao što su humanitarna pomoć, globalni izazovi (kao što je suočavanje s posljedicama rata u Ukrajini), Erasmus+, prometna infrastruktura i potpora mladim poljoprivrednicima.

U veljači 2024. Parlament i Vijeće postigli su dogovor o dosad nezabilježenoj dopuni višegodišnjeg financijskog okvira EU-a kako bi se omogućilo da proračun EU-a bolje odgovori na aktualne izazove. Proračun za 2024. trebalo je izmijeniti kako bi odražavao te promjene; Komisija je 29. veljače 2024. u tu svrhu predstavila nacrt izmjene proračuna.

B. Međuinstitucijski sporazumi o proračunskoj disciplini (MIS) i višegodišnji financijski okviri (VFO-i) ([1.4.3.](#))

Nakon učestalih sporova oko pravne osnove za izvršenje proračuna, institucije su 1982. usvojile zajedničku deklaraciju kojom su također utvrđene mjere za lakši dovršetak proračunskog postupka. Uslijedio je niz međuinstitucijskih sporazuma kojima su obuhvaćena razdoblja 1988.–1992., 1993.–1999., 2000.–2006. i 2007.–2013. [Međuinstitucijski sporazum za razdoblje 2021.–2027.](#) stupio je na snagu u prosincu 2020. Tim uzastopnim sporazumima osiguran je međuinstitucijski referentni okvir za godišnje proračunske postupke, čime je znatno unaprijeđen način na koji proračunski postupak funkcionira.

Cilj je aktualnog MIS-a provedba proračunske discipline, poboljšanje funkcioniranja godišnjeg proračunskog postupka i suradnje među institucijama u proračunskim pitanjima te osiguravanje dobrog financijskog upravljanja. Osmišljen je i za ostvarivanje suradnje i utvrđivanje plana za uvođenje, tijekom VFO-a za razdoblje 2021.–2027., novih vlastitih sredstava dostatnih za otplatu Instrumenta EU-a za oporavak uspostavljenog [Uredbom Vijeća \(EU\) 2020/2094.](#)

Iako višegodišnji financijski okviri nisu zamjena za godišnji proračunski postupak, međuinstitucijskim sporazumima uveden je postupak suodlučivanja o proračunskim pitanjima kojim se Parlamentu omogućuje da punopravno sudjeluje u donošenju

proračuna, ojača svoju vjerodostojnost kao institucija te usmjeri proračun prema svojim političkim prioritetima. Ugovorom iz Lisabona i Financijskom uredbom također je utvrđeno da godišnji proračun ne smije premašiti gornje granice određene višegodišnjim financijskim okvirom, koji i sam mora odgovarati gornjim granicama utvrđenima u odluci o vlastitim sredstvima.

C. Europski semestar

Vijeće za ekonomske i financijske poslove 7. rujna 2010. odobrilo je uvođenje „europskog semestra“, ciklusa usklađivanja gospodarske politike na razini EU-a radi postizanja ciljeva strategije Europa 2020. Riječ je o razdoblju od šest mjeseci svake godine kada se pregledavaju proračunske i strukturne politike država članica kako bi se otkrile moguće nedosljednosti i neuravnoteženosti u nastajanju. Na temelju analitičke ekonomske procjene Komisija državama članicama daje političke smjernice i/ili preporuke za fiskalne, makroekonomske i strukturne reforme. Cilj je europskog semestra povećati usklađenost dok su velike proračunske odluke još u fazi pripreme na nacionalnoj razini. Osim što sudjeluje u usklađivanju nacionalnih proračuna, Parlament također nastoji iskoristiti sinergije i povećati usklađenost nacionalnih proračuna s proračunom EU-a.

Više informacija dostupno je na internetskim stranicama [Odbora za proračun](#).

Eleanor Remo James

04/2024

1.3. INSTITUCIJE I TIJELA EUROPSKE UNIJE

1.3.1. EUROPSKI PARLAMENT: POVIJESNI PREGLED

Europski parlament vuče podrijetlo iz Zajedničke skupštine Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ), koja je bila zajednička skupština triju nadnacionalnih europskih zajednica koje su u to vrijeme postojale. Ta je skupština poslije dobila naziv „Europski parlament”. S vremenom je ova institucija, u koju se od 1979. izravno biraju zastupnici, doživjela korjenite promjene: od skupštine s imenovanim članovima postala je parlament s biranim zastupnicima, priznata kao jedan od inicijatora političkog programa Europske unije.

PRAVNA OSNOVA

- Izvorni Ugovori ([1.1.1.](#), [1.1.2.](#), [1.1.3.](#), [1.1.4.](#), [1.1.5.](#)).
- Odluka i [Akt](#) o izboru zastupnika u Europskom parlamentu neposrednim općim izborima (20. rujna 1976.) izmijenjeni Odlukom Vijeća od 25. lipnja i 23. rujna 2002.
- Članak 14. stavak 2. i članak 17. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU).

TRI ZAJEDNICE — JEDNA SKUPŠTINA

Nakon uspostave Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju Zajednička skupština EZUČ-a proširena je kako bi obuhvatila sve tri zajednice. Nova skupština od 142 zastupnika, sada pod nazivom Europska parlamentarna skupština, prvu je sjednicu održala 19. ožujka 1958. godine u Strasbourgu, a 30. ožujka 1962. promijenila je ime u Europski parlament.

OD IMENOVANE SKUPŠTINE DO BIRANOG PARLAMENTA

Prije uvođenja neposrednih izbora zastupnike u Europskom parlamentu imenovali su nacionalni parlamenti država članica. Svi su zastupnici dakle imali dvostruki mandat.

Na konferenciji održanoj u Parizu 9. i 10. prosinca 1974. odlučeno je da bi se neposredni izbori „trebali održati 1978. ili poslije“, a od Parlamenta je zatraženo da podnese nove prijedloge kojima bi se zamijenio prvotni nacrt Konvencije iz 1960. U siječnju 1975. Parlament je usvojio novi nacrt Konvencije na temelju kojeg su predsjednici država ili vlada, riješivši prvo niz pitanja oko kojih je bilo nesuglasica, postigli dogovor na sastanku 12. i 13. srpnja 1976.

Odluka i Akt o izboru zastupnika u Skupštinu na neposrednim općim izborima potpisani su 20. rujna 1976. u Bruxellesu. Akt je stupio na snagu u srpnju 1978. nakon što su ga ratificirale sve države članice, a prvi izbori održani su od 7. do 10. lipnja 1979.

PROŠIRENJA

Nakon pristupanja Danske, Irske i Ujedinjene Kraljevine Europskim zajednicama 1. siječnja 1973. ([prvo proširenje](#)) broj zastupnika u Europskom parlamentu povećao se za 198.

Nakon drugog proširenja [pristupanjem Grčke](#) 1. siječnja 1981., 24 grčka zastupnika u EP-u imenovao je prvo Grčki parlament, da bi ih u listopadu 1981. zamijenili zastupnici izabrani na neposrednim izborima. Drugi neposredni izbori održani su od 14. do 17. lipnja 1984.

[Trećim proširenjem](#) 1. siječnja 1986. broj zastupničkih mjesta porastao je s 434 na 518 dolaskom 60 španjolskih i 24 portugalska zastupnika koje su imenovali njihovi nacionalni parlamenti, a poslije zamijenili zastupnici izabrani na neposrednim izborima.

Nakon ujedinjenja Njemačke sastav Parlamenta ponovno je prilagođen zbog demografskih promjena. U skladu s prijedlozima koje je Parlament iznio u [rezoluciji od 10. lipnja 1992.](#) naslovljenoj „Jedinstveni izborni postupak: plan raspodjele mjesta zastupnika u Europskom parlamentu“, broj zastupnika u Europskom parlamentu za izbore u lipnju 1994. porastao je s 518 na 567. Nakon [četvrtog proširenja EU-a](#) broj europskih zastupnika porastao je na 626, a mjesta su među novim državama članicama raspodijeljena pravedno, u skladu s navedenom rezolucijom.

Na međuvladinoj konferenciji koja se tijekom 2000. održavala u Nici u Francuskoj uvedena je nova raspodjela mjesta u Europskom parlamentu koja je primijenjena na europskim izborima 2004. godine. Maksimalni broj zastupnika (prethodno određen na 700) porastao je na 732, a broj mjesta namijenjenih za 15 starih država članica smanjen je za 91 zastupničko mjesto (sa 626 na 535). Preostalih 197 mjesta proporcionalno je raspodijeljeno među svim starim i novim državama članicama.

[Pristupanjem Bugarske i Rumunjske](#) 1. siječnja 2007. broj mjesta u Parlamentu privremeno je povećan na 785 kako bi se obuhvatilo zastupnike iz tih zemalja. Nakon izbora održanih od 4. do 7. lipnja 2009. broj zastupničkih mjesta smanjen je na 736. Kako je Ugovorom iz Lisabona, na temelju članka 14. stavka 2. UEU-a, maksimalni broj zastupnika ograničen na 751, a do sljedećih izbora privremeno je bilo dopušteno da se njihov broj poveća na 754, broj od 736 zastupnika izabranih u lipnju

2009. u sazivu od 2009. do 2014. povećan je za 18 zastupnika nakon što su države članice ratificirale protokol o izmjeni donesen na međuvladinoj konferenciji održanoj 23. lipnja 2010. Pristupanjem Hrvatske 1. srpnja 2013. maksimalni broj zastupničkih mjesta privremeno se povećao na 766 kako bi u Europski parlament ušlo 12 hrvatskih zastupnika izabranih u travnju 2013. (u skladu s člankom 19. [Akta o uvjetima pristupanja Republike Hrvatske](#)).

Za izbore koji su se održali 2014. ukupni broj zastupničkih mjesta smanjen je na 751. Raspodjela mjesta ponovno je revidirana (sa 705 zastupnika) s obzirom na povlačenje Ujedinjene Kraljevine koje je stupilo na snagu 1. veljače 2020. (1.3.3.). Uzimajući u obzir demografske promjene u državama članicama od izbora 2019., u skladu s prijedlogom Parlamenta iz njegove [rezolucije od 15. lipnja 2023.](#), na temelju članka 14. stavka 2. UEU-a dodijeljeno je dodatnih 11 mjesta. [Konačnom odlukom od 22. rujna 2023.](#) Europsko vijeće dodatno je povećalo taj broj za još četiri mjesta te je ukupan broj zastupnika u Europskom parlamentu koji će se birati za parlamentarni saziv 2024.–2029. utvrđen na 720.

POSTUPNO ŠIRENJE OVLASTI

Do prvog proširenja proračunskih ovlasti Parlamenta u skladu s [Ugovorom iz Luxembourga](#) potpisanim 22. travnja 1970. došlo je kad su doprinosi država članica zamijenjeni vlastitim sredstvima Zajednice (1.4.1.). Sljedeći takav ugovor, kojim su dodatno ojačane ovlasti Parlamenta, potpisan je u [Bruxellesu 22. srpnja 1975.](#) (1.1.2.).

[Jedinstvenim europskim aktom](#) od 17. veljače 1986. Parlament je dobio veću ulogu u nekim zakonodavnim područjima (postupak suradnje), a odlučeno je i to da je za ugovore o pristupanju i pridruživanju potrebna njegova suglasnost.

[Ugovor o Europskoj uniji](#) od 7. veljače 1992. , kojim je uspostavljena Europska unija (EU) i uveden postupak suodlučivanja u nekim zakonodavnim područjima, a postupak suradnje proširen na druga područja, označava početak preobrazbe Parlamenta u ulogu suzakonodavca. Parlament je tim Ugovorom također dobio ovlast za davanje konačnog odobrenja sastava Komisije, što je bio važan iskorak u smislu političkog nadzora Parlamenta nad izvršnom vlašću EU-a (1.1.3.).

[Ugovorom iz Amsterdama](#) od 2. listopada 1997. postupak suodlučivanja proširen je na većinu zakonodavnih područja, a u okviru te reforme Parlament je postao suzakonodavac ravnopravan Vijeću. Od tada je i za imenovanje predsjednika Komisije potrebno odobrenje Parlamenta, čime je dodatno pojačano njegovo pravo nadziranja izvršne vlasti. Područje primjene postupka suodlučivanja dodatno je prošireno Ugovorom iz Nice.

[Ugovor iz Nice](#), kojim su izmijenjeni UEU, Ugovori o osnivanju Europskih zajednica i određeni povezani akti, potpisan je 26. veljače 2001., a stupio je na snagu 1. veljače 2003. Cilj tog novog Ugovora bio je reformirati institucionalnu strukturu EU-a kako bi mogla odgovoriti na izazove budućeg proširenja. Zakonodavne i nadzorne ovlasti Europskog parlamenta povećane su, a glasovanje kvalificiranom većinom u Vijeću prošireno je na više područja (1.1.4.).

[Ugovorom o funkcioniranju Europske unije \(UFEU\)](#) (1.1.5.) od 13. prosinca 2007. još su jednom bitno proširena područja primjene glasovanja kvalificiranom većinom u Vijeću

(nova metoda, u skladu s člankom 16. UEU-a, primjenjuje se od 1. studenoga 2014.) te postupka suodlučivanja, koji je proširen na oko 45 novih zakonodavnih područja. Taj „redovni zakonodavni postupak“ postao je najčešći način odlučivanja, a primjenjuje se na sva važna područja politike iz UFEU-a (članak 294., prethodni članak 250. Ugovora o osnivanju Europskih zajednica). Uloga Parlamenta u pripremama budućih izmjena ugovora također je postala važnija (članak 48. UEU-a). Osim toga, kao dio Ugovora iz Lisabona (i u početku kao dio neuspješnog nacrtu Ugovora o Ustavu za Europu), [Povelja Europske unije o temeljnim pravima](#), koju su na Europskom vijeću 7. prosinca 2000. u Nici potpisali predsjednici Parlamenta, Komisije i Vijeća, postala je pravno obvezujuća ([4.1.2.](#)).

Nakon europskih izbora održanih od 23. do 26. svibnja 2019. postalo je jasno da je Parlament u potpunosti iskoristio odredbe članka 14. UEU-a u kojem stoji: „Europski parlament, zajedno s Vijećem, izvršava zakonodavne i proračunske funkcije. On izvršava funkcije političkog nadzora... On bira predsjednika Komisije.“ Osim toga, u skladu s člankom 17. stavkom 7. UEU-a, druge članove Komisije kao tijelo glasovanjem potvrđuje Europski parlament.

Nedavna istraživanja o tome koliko Parlament doprinosi rastu pokazala su da zakonodavstvo koje Parlament priprema, naročito ono kojim se jačaju prava stanovnika i poduzeća EU-a, godišnje doprinosi BDP-u Unije s više od jednog bilijuna eura^[1]. Još jedan značajan doprinos osigurava se iz proračuna EU-a ([1.4.3.](#))^[2]. Zakonodavstvo utemeljeno na dokazima i stručnom znanju potkrijepljeno je [studijama i radionicama](#) koje provodi pet resornih odjela koji pružaju neovisno stručno znanje, analizu i savjete o politikama na zahtjev odbora, izaslanstava, predsjednika, Predsjedništva i glavnog tajnika.

Od izbora 2014. europske političke stranke ([1.3.3.](#)) predstavljaju vodeće kandidate za mjesto predsjednika Komisije s ciljem povećanja sudjelovanja glasača na europskim izborima.

Nakon što je 24. siječnja 2020. potpisan [Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju](#), Parlament je dao svoj pristanak za odluku Vijeća da sklopi taj Sporazum o povlačenju (članak 50., stavak 2. UEU-a). Parlament je 29. siječnja 2020. tu odluku odobrio sa 621 glasom za i 49 protiv i to je bio posljednji put da su zastupnici iz Ujedinjene Kraljevine sjedili u Parlamentu jer je povlačenje stupilo na snagu 1. veljače 2020.

Svoj pristanak na sklapanje [Sporazuma o trgovini i suradnji između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, s druge strane](#) Parlament je dao 28. travnja 2021. (članak 218., stavak 6.a UFEU-a).

Sljedeći će se izbori za Europski parlament održati od 6. do 9. lipnja 2024.

[1]Maciejewski M., Contribution to Growth: Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses (Doprinos rastu: Ostvarivanje gospodarskih koristi za građane i poduzeća), publikacija za Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača, Resorni odjel za gospodarsku i znanstvenu politiku te politiku kvalitete života, Europski parlament, Luxembourg, 2019.

[2]Stehrer R. et al., How EU funds tackle economic divide in the European Union (Kako se sredstvima EU-a rješava problem gospodarskog jaza u Europskoj uniji), Resorni odjel za proračunska pitanja, Europski parlament, Luxembourg, 2020.

Ovaj informativni članak pripremio je Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja Europskog parlamenta.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
04/2024

1.3.2. EUROPSKI PARLAMENT: OVLAŠTI

Parlament svoju institucionalnu ulogu u stvaranju europskih politika afirmira obnašanjem raznih dužnosti. Sudjeluje u zakonodavnom postupku, izvršava proračunske i nadzorne ovlaštati, sudjeluje u reviziji temeljnih ugovora i ima pravo intervenirati pred Sudom Europske unije, čime se osigurava poštovanje demokratskih načela na europskoj razini.

PRAVNA OSNOVA

Članci od 223. do 234. i članak 314. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

CILJEVI

Kao institucija koja predstavlja europske građane, Parlament čini demokratsku osnovu Europske unije. Kako bi EU imao demokratsku legitimnost, Parlament mora u potpunosti sudjelovati u njegovu zakonodavnom procesu te u ime građana provoditi politički nadzor nad drugim institucijama Unije.

OVLAŠTI USTAVNE NARAVI I OVLAŠTI RATIFIKACIJE (1.2.4.)

Od potpisivanja [Jedinstvenog europskog akta](#) za sve ugovore o pristupanju novih država članica kao i za ugovore o pridruživanju potreban je pristanak Parlamenta. Jedinstvenim europskim aktom utvrđeno je da se taj postupak primjenjuje i na one međunarodne sporazume koji imaju znatan utjecaj na proračun Zajednice (čime je zamijenjen postupak mirenja uveden 1975.), a Ugovorom iz Maastrichta taj se postupak proširio i na ugovore kojima se uspostavlja poseban institucionalni okvir ili koji za sobom povlače izmjene nekog akta usvojenog u okviru postupka suodlučivanja. Parlament mora dati svoj pristanak i za akte koji se odnose na izborni postupak (od Ugovora iz Maastrichta). Od Ugovora iz Amsterdama, ako Vijeće želi izjaviti da postoji stvarna opasnost da neka država članica teško krši temeljna načela EU-a, ono mora dobiti pristanak Parlamenta prije no što predmetnoj državi članici uputi preporuke ili odredi sankcije. Suprotno tomu, sve izmjene Statuta zastupnika Europskog parlamenta mora odobriti Vijeće.

Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Parlament ima pravo povesti inicijativu za izmjenu temeljnih ugovora te odlučuje o tome treba li za pripremu buduće izmjene ugovora sazvati konvenciju (članak 48. stavci 2. i 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU)).

SUDJELOVANJE U ZAKONODAVNOM POSTUPKU (1.2.3.)

Parlament u različitoj mjeri sudjeluje u izradi zakonodavstva Unije, u skladu s pravnom osnovom svakog pojedinog akta. Njegova je uloga prošla razvoj od isključivo savjetodavne do suodlučivanja u ravnopravnom položaju s Vijećem.

A. Redovni zakonodavni postupak

Od stupanja na snagu Ugovora iz Nice (1.1.4.) postupak suodlučivanja primjenjuje se na 46 pravnih osnova iz Ugovora o osnivanju Europske zajednice (Ugovor o EZ-u). Tim

se postupkom u načelu izjednačio status Parlamenta i Vijeća. Ako se te dvije institucije suglase, akt se usvaja prilikom prvog ili drugog čitanja; ako se ne suglase, akt se može usvojiti isključivo nakon uspješnog postupka mirenja.

Ugovorom iz Lisabona ([1.1.5.](#)) postupak suodlučivanja preimenovan je u redovni zakonodavni postupak (članak 294. UFEU-a). Od donošenja tog ugovora taj je postupak prvi put primijenjen na više od 40 novih javnih politika, primjerice u područjima slobode, sigurnosti i pravosuđa, vanjske trgovine, politike zaštite okoliša i zajedničke poljoprivredne politike (ZPP).

B. Savjetovanje

Postupak savjetovanja i dalje se primjenjuje u slučajevima iz članaka 27., 41. i 48. UEU-a te u području oporezivanja, tržišnog natjecanja, usklađivanja zakonodavstva koje nije povezano s unutarnjim tržištem i na određene aspekte socijalne politike.

C. Suradnja (ukinuti postupak)

Postupak suradnje (prijašnji članak 252. Ugovora o EZ-u) uveden je Jedinim europskim aktom, a Ugovorom iz Maastrichta proširen je na većinu zakonodavnih pitanja o kojima Vijeće odlučuje većinom. U skladu s njim Vijeće je u drugom čitanju bilo dužno uzeti u obzir amandmane Parlamenta ako su bili usvojeni apsolutnom većinom i ako ih je preuzela Komisija. Uvođenjem tog postupka Parlament je dobio prave zakonodavne ovlasti, no ukinut je nakon što je stupio na snagu Ugovor iz Lisabona ([1.1.5.](#)).

D. Suglasnost

Postupak davanja suglasnosti, prethodno poznat kao „postupak davanja pristanka“, uveden je 1986. Jedinim europskim aktom. Od Ugovora iz Maastrichta primijenjen je na samo nekoliko zakonodavnih područja u kojima Vijeće odlučuje jednoglasno, a od Ugovora iz Amsterdama ograničen je na strukturne i kohezijske fondove.

U skladu s Ugovorom iz Lisabona postupak suglasnosti primjenjuje se na neke nove odredbe, poput onih iz članaka 7., 14., 17., 27., 48. i 50. UEU-a, članaka 19., 83., 86., 218., 223., 311. i 312. UFEU-a te na mjere koje usvaja Vijeće kada se neko djelovanje EU-a smatra nužnim, a u Ugovorima za to nisu predviđene potrebne ovlasti (članak 352. UFEU-a).

E. Pravo na inicijativu

Ugovorom iz Maastrichta Parlament je dobio pravo na zakonodavnu inicijativu, ali ono je ograničeno na to da od Komisije zatraži podnošenje prijedloga. To je pravo zadržano u Ugovoru iz Lisabona (članak 225. UFEU-a), a detaljnije je objašnjeno u Međuinstitucijskom sporazumu između Parlamenta i Komisije. Postoji i nekoliko posebnih slučajeva u kojima je Parlamentu dodijeljeno izravno pravo inicijative. To izravno pravo primjenjuje se na propise koji se odnose na njegov sastav, izbor zastupnika i opće uvjete kojima se uređuje obnašanje dužnosti zastupnika, kao i na osnivanje privremenih istražnih odbora te na propise i opće uvjete kojima se uređuje obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana.

U [rezoluciji](#) donesenoj u lipnju 2022. Parlament je izjavio da „čvrsto vjeruje da bi Ugovore trebalo revidirati tako da se Parlamentu, kao jedinog izravno izabranoj

instituciji EU-a te stoga i instituciji koja zastupa glas građana u postupku donošenja odluka EU-a, dodijeli opće i izravno pravo na zakonodavnu inicijativu”.

PRORAČUNSKE OVLAŠTI (1.2.5.)

Ugovorom iz Lisabona uklonjena je razlika između obveznih i neobveznih troškova, a Parlament je izjednačen s Vijećem u godišnjem proračunskom postupku, koji sada nalikuje redovnom zakonodavnom postupku.

Parlament ostaje jedan od dva kraka proračunske vlasti Unije (članak 314. UFEU-a). U proračunskom procesu sudjeluje od pripreme faze, posebno tako što određuje opće smjernice i vrste rashoda. Nadalje, usvaja proračun i nadgleda njegovu provedbu (članak 318. UFEU-a) te daje razrješnicu za izvršenje proračuna (članak 319. UFEU-a).

Naposljetku, Parlament mora odobriti Višegodišnji financijski okvir (VFO) (članak 312. UFEU-a). Prvi VFO na koji su primijenjena pravila iz UFEU-a bio je VFO za razdoblje od 2014. do 2020.

NADZOR IZVRŠNE VLAŠTI

Parlament ima brojne nadzorne ovlaštati. Raspravlja o godišnjem općem izvješću koje mu podnosi Komisija (članak 233. UFEU-a), a zajedno s Vijećem nadgleda i provedbene i delegirane akte Komisije (članci 290. i 291. UFEU-a).

A. Imenovanje Komisije

Parlament je 1981. počeo neformalno potvrđivati imenovanje Komisije tako što je pregledavao i odobravao njezin program. Međutim, tek se od stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta (1992.) traži njegovo odobrenje prije nego što države članice imenuju predsjednika i članove Komisije kao kolegijalno tijelo. Ugovorom iz Amsterdama otišlo se korak dalje: od Parlamenta se počelo tražiti posebno odobrenje za imenovanje predsjednika Komisije, prije imenovanja ostalih povjerenika. Godine 1994. Parlament je također uveo saslušanja kandidata za povjerenike. Prema Ugovoru iz Lisabona kandidat za predsjednika Komisije treba biti odabran u skladu s rezultatima europskih izbora. Stoga je u svojoj [Rezoluciji od 22. studenoga 2012. o izborima za Europski parlament 2014.](#) Parlament apelirao na europske političke stranke da predlože svoje kandidate za funkciju predsjednika Komisije kako bi se ojačala politička legitimnost obiju institucija. Od 2014. uspostavljen je postupak takozvanih Spitzenkandidata, u kojem europske političke stranke, uoči europskih izbora, imenuju vodeće kandidate za funkciju predsjednika Komisije. Iako je na kraju odbačen 2019., taj se proces smatra važnim za transparentnost i politički legitimitet institucija Unije ([1.3.3.](#)).

B. Prijedlog za izglasavanje nepovjerenja

Odredba o prijedlogu za izglasavanje nepovjerenja Komisiji postoji još od Ugovora iz Rima (tzv. izglasavanje nepovjerenja). Danas su opće odredbe o pravu Parlamenta na izglasavanje nepovjerenja Komisiji sadržane u članku 17. stavku 8. UFEU-a i članku 234. UFEU-a. Da bi bio usvojen, prijedlogu je potrebna dvotrećinska većina danih glasova koja predstavlja većinu glasova zastupnika u Parlamentu. Ako većina zastupnika izglasa nepovjerenje Komisiji, to dovodi do njezine ostavke kao tijela, uključujući i ostavku potpredsjednika Komisije/Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu

politiku u pogledu dužnosti koje je izvršavao u Komisiji. Parlament je dosad više puta neuspješno pokušao iskoristiti relevantne odredbe iz Ugovora ili one koje su im prethodile kako bi s dužnosti uklonio Kolegij Komisije.

C. Parlamentarna pitanja

Svaki zastupnik može predsjedniku Europskog vijeća, Vijeću, Komisiji ili potpredsjedniku Komisije/Visokom predstavniku Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku uputiti pitanje za pisani odgovor. U skladu s člankom 230. UFEU-a Komisija mora na pitanja koja postavi Parlament ili njegovi zastupnici odgovoriti usmeno ili pisanim putem, a Europsko vijeće i Vijeće moraju se saslušati u Parlamentu u skladu s uvjetima utvrđenima u Poslovniku Europskog vijeća i Poslovniku Vijeća.

Stoga parlamentarna pitanja mogu biti u usmenom i pisanom obliku, s raspravom ili bez nje, ili pak postavljena tijekom predviđenog vremena za pitanja u okviru sjednice.

D. Istražni odbori

Prema članku 226. UFEU-a, Parlament ima pravo osnovati privremene istražne odbore za istraživanje navodnih povreda ili nepravilnosti u provedbi prava EU-a. U istom je članku predviđeno da detaljne odredbe kojima se uređuje ostvarivanje prava na istragu utvrđuje Parlament, i to u okviru uredbi na vlastitu inicijativu uz prethodnu suglasnost Vijeća i Komisije. Do donošenja takvih uredbi pravo na istragu ostvaruje se u skladu s Međuinstitucijskim sporazumom iz 1995. koji je priložen Poslovniku Parlamenta. Parlament je više puta izrazio potrebu za poboljšanjem komunikacije i suradnje između triju institucija kako bi mogao ispuniti svoj mandat na temelju članka 226. UFEU-a. Godine 2014. usvojio je [stajalište o prijedlogu uredbe o detaljnim odredbama o izvršavanju prava Europskog parlamenta na istragu](#). Međutim, pregovori između triju institucija o tom prijedlogu nisu se pomaknuli s mrtve točke. Stoga je Parlament u travnju 2019. usvojio [rezoluciju](#) u kojoj je izrazio duboko neslaganje sa stavom Vijeća i Komisije, koji i nakon više od četiri godine neformalnih sastanaka i dalje sprečavaju održavanje formalnog sastanka na kojem bi se raspravljalo o mogućim rješenjima utvrđenih problema. U svojoj rezoluciji Parlament smatra da Vijeće i Komisija nisu poštovali načelo međuinstitucijske suradnje te ih poziva da nastave s pregovorima o tom pitanju s novoizabranim Parlamentom.

E. Nadzor zajedničke vanjske i sigurnosne politike

Parlament ima pravo da ga se redovito izvještava o tim područjima, a svoja pitanja ili preporuke može iznijeti Vijeću. Savjetovanje s Parlamentom obvezno je u vezi s glavnim aspektima i osnovnim odlukama zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) (članak 36. UEU-a). Zahvaljujući provedbi [Međuinstitucijskog sporazuma o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju](#) poboljšali su se i postupci savjetovanja u vezi sa ZVSP-om, posebno što se tiče financijskih pitanja. Uvođenjem nove funkcije Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku ojačao se utjecaj Parlamenta jer je osoba na tom položaju ujedno i potpredsjednik Komisije.

PODNOŠENJE ŽALBI SUDU EUROPSKE UNIJE

Parlament ima pravo pokrenuti postupak pred Sudom Europske unije (Sud) ako neka druga institucija prekrši Ugovor.

Ima pravo intervencije, odnosno može poduprijeti jednu procesnu stranku u nekom predmetu koji se vodi pred Sudom. To je pravo iskoristio u slučaju presude Izoglukoza (predmeti 138 i 139/79 od 29. listopada 1980.), koji se smatra prekretnicom, kada je Sud uredbu Vijeća proglasio nevažećom jer je Vijeće prekršilo svoju obvezu savjetovanja s Parlamentom. Tužbom zbog propusta djelovanja (članak 265. UFEU-a) Parlament može pred Sudom pokrenuti postupak protiv neke institucije radi utvrđivanja povrede Ugovora, kao, primjerice, u predmetu br. 13/83, u kojem je Sud presudio protiv Vijeća jer nije poduzelo mjere u vezi sa zajedničkom prometnom politikom.

Ugovorom iz Amsterdama Parlament je dobio ovlast da pokrene postupak za proglašenje ništavnosti akta neke druge institucije, ali isključivo u svrhu zaštite vlastitih prerogativa. Od Ugovora iz Nice Parlament više nije dužan pokazati postojanje nekog konkretnog interesa pa sad tako može pokretati postupke na isti način kao i Vijeće, Komisija i države članice. Parlament može biti tužena strana u predmetu koji se vodi protiv nekog akta usvojenog u okviru postupka suodlučivanja ili kada neki od njegovih akata proizvodi pravne učinke vis-à-vis trećih strana. Člankom 263. UFEU-a potvrđene su presude Suda u predmetima br. 320/81, 294/83 i 70/88.

Naposljetku, Parlament može zatražiti prethodno mišljenje Suda o usklađenosti nekog međunarodnog sporazuma s Ugovorom (članak 218. UFEU-a).

PREDSTAVKE (4.1.4.)

Kada građani EU-a žele iskoristiti svoje pravo na podnošenje predstavki, predstavke šalju predsjedniku Parlamenta (članak 227. UFEU-a).

EUROPSKA GRAĐANSKA INICIJATIVA (4.1.5.)

Parlament s izlagačima uspješno registriranih europskih građanskih inicijativa organizira javno saslušanje pod okriljem Odbora za predstavke. Parlament i Vijeće su 17. travnja 2019. formalno usvojili [Uredbu \(EU\) 2019/788 o europskoj građanskoj inicijativi](#), koja je stupila na snagu 1. siječnja 2020.

IMENOVANJE OMBUDSMANA

U skladu s Ugovorom iz Lisabona Parlament bira Europskog ombudsmana (članak 228. UFEU-a) ([1.3.16.](#)).

Eva Pavy
04/2024

1.3.3. EUROPSKI PARLAMENT: USTROJSTVO I NAČIN RADA

Ustrojstvo i način rada Europskog parlamenta utvrđeni su Poslovníkom. Aktivnostima Europskog parlamenta upravljaju politička tijela, odbori, izaslanstva i klubovi zastupnika.

PRAVNA OSNOVA

- Članak 14. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i članci 223., 224., 226., 229., 231. i 232. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).
- [Poslovník Europskog parlamenta](#).

ČLANSTVO I SASTAV

Opća pravila o sastavu Europskog parlamenta utvrđena su u članku 14. stavku 2. UEU-a, kojim je propisano da odluku o utvrđivanju njegova sastava jednoglasno donosi Europsko vijeće na inicijativu Parlamenta i uz njegovu suglasnost. U istom se članku navodi i da Parlament neće imati više od 751 predstavnika građana EU-a (750 zastupnika i predsjednik). Nadalje, zastupljenost građana „opadajuće je proporcionalna“, a minimalni je prag šest zastupnika iz svake države članice. Nijedna država članica ne može imati više od 96 zastupničkih mjesta.

Načelo opadajuće proporcionalnosti znači da iako se ukupan broj zastupničkih mjesta dodjeljuje na temelju broja stanovnika, države članice s više stanovnika pristaju na to da budu podzastupljene kako bi se postigla bolja zastupljenost država članica s manje stanovnika: što je zemlja veća, to je broj zastupničkih mjesta u odnosu na broj stanovnika manji. To je načelo dodatno definirano u naknadnim odlukama Europskog vijeća koje su donesene na temelju članka 14. stavka 2. UEU-a od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona.

Sljedeći izbori za Europski parlament održat će se od 6. do 9. lipnja 2024. Europsko vijeće je 22. rujna 2023., nakon zakonodavne rezolucije Parlamenta od 15. lipnja 2023. o sastavu Europskog parlamenta, donijelo odluku o utvrđivanju sastava Parlamenta čime je broj zastupničkih mjesta povećan sa 705 na 720. Broj zastupnika u Europskom parlamentu koji će se birati po državi članici bit će sljedeći:

Belgija	22
Bugarska	17
Češka	21
Danska	15
Njemačka	96
Estonija	7
Irska	14
Grčka	21
Španjolska	61

Francuska	81
Hrvatska	12
Italija	76
Cipar	6
Latvija	9
Litva	11
Luksemburg	6
Mađarska	21
Malta	6
Nizozemska	31
Austrija	20
Poljska	53
Portugal	21
Rumunjska	33
Slovenija	9
Slovačka	15
Finska	15
Švedska	21

Nakon svakih izbora Europski se parlament sastaje, bez potrebe za sazivanjem, prvog utorka po isteku jednomjesečnog razdoblja ([Akt od 20. rujna 1976.](#)). U skladu s člankom 229. stavkom 1. UFEU-a Parlament se svake godine također sastaje drugog utorka u ožujku bez potrebe za sazivanjem.

USTROJ

A. Predsjednik

U skladu s Poslovníkom predsjednik Parlamenta bira se iz redova zastupnika na mandat od dvije i pol godine, uz mogućnost ponovnog izbora (članak 19.). Predsjednik predstavlja Parlament u međunarodnim odnosima i u odnosima s drugim institucijama EU-a. Isto tako, nadgleda rasprave na plenarnoj sjednici i brine se za to da se postupa u skladu s Poslovníkom. Na početku svakog sastanka Europskog vijeća predsjednik Europskog parlamenta iznosi stajališta i preokupacije Parlamenta u pogledu točaka na dnevnom redu i drugih tema. Nakon što Parlament usvoji proračun Europske unije, predsjednik ga potpisuje, čime on stupa na snagu. Sve zakonodavne akte usvojene redovnim zakonodavnim postupkom potpisuju i predsjednik Parlamenta i predsjednik Vijeća Europske unije. Predsjednika može mijenjati jedan od 14 potpredsjednika (članak 23. Poslovnika).

B. Plenarna sjednica

Plenarna je sjednica Europski parlament u užem smislu, a predsjedava joj predsjednik Parlamenta. Parlament se u punom sastavu sastaje svakoga mjeseca u Strasbourgu (osim kolovoza) na sjednici koja traje četiri dana, od ponedjeljka do četvrtka. Dodatne sjednice održavaju se u Bruxellesu. Sjednica je podijeljena u više dnevnih sjednica (članak 153. Poslovnika). Mjesta dodijeljena zastupnicima u vijećnici određuju se na temelju političke pripadnosti, slijeva nadesno i u dogovoru s predsjednicima klubova. Dnevnu sjednicu otvara predsjednik, ponekad odavanjem počasti ili govorom

o nekoj aktualnoj temi. Predsjedniku u vršenju te zadaće pomaže četrnaestero potpredsjednika, koji po potrebi preuzimaju predsjedanje. Kako bi se olakšala suradnja među institucijama u postupku donošenja odluka, na dnevnim sjednicama sudjeluju i Europska komisija i Vijeće Europske unije. Na zahtjev Parlamenta predstavnici tih dviju institucija mogu biti pozvani dati izjavu ili izvijestiti o aktivnostima tih institucija.

C. Politička tijela

Politička su tijela Parlamenta Predsjedništvo (članak 24. Poslovnika – predsjednik i 14 potpredsjednika), Konferencija predsjednika (članak 26. – predsjednik i predsjednici klubova zastupnika), pet kvestora (članak 28. – odgovorni za administrativne i financijske poslove zastupnika), Konferencija predsjednika odbora (članak 29.) i Konferencija predsjednika izaslanstava (članak 30.). Mandat predsjednika, potpredsjednika i kvestora te predsjednika odbora i izaslanstava traje dvije i pol godine (članak 19. Poslovnika).

D. Odbori i izaslanstva

Zastupnici djeluju u 20 odbora, četiri pododborna i 44 izaslanstava (međuparlamentarna izaslanstva i izaslanstva u zajedničkim parlamentarnim odborima, odborima za parlamentarnu suradnju i multilateralnim parlamentarnim skupštinama)^[1]. Parlament ima svoje izaslanstvo i pri Zajedničkoj skupštini osnovanoj sporazumom između afričkih, karipskih i pacifičkih zemalja i EU-a^[2]. Parlament također može osnovati posebne odbore (članak 207. Poslovnika) ili istražne odbore (članak 226. UFEU-a i članak 208. Poslovnika). Parlament je 10. travnja 2024. [donio](#) novi članak 207.a o privremenim zakonodavnim odborima kako bi se omogućila bolja raspodjela zadaća. Novim pravilima utvrđuje se da „ako je predmet u nadležnosti više od tri odbora, pri čemu ne prevladava nadležnosti nijednog odbora, Konferencija predsjednika može, kao zadnju mogućnost, na temelju preporuke Konferencije predsjednika odbora predložiti Parlamentu osnivanje privremenog zakonodavnog odbora za postupanje s određenim prijedlogom pravno obvezujućeg akta ili predzakonodavnog strateškog dokumenta”.

Na temelju članka 213. Poslovnika svaki odbor ili izaslanstvo bira svoje vlastito predsjedništvo koje se sastoji od predsjednika i do četvero potpredsjednika.

E. Klubovi zastupnika

Zastupnici u Parlamentu ne povezuju se u nacionalna izaslanstva nego u transnacionalne skupine prema svojem političkom opredjeljenju. Prema Poslovniku klub zastupnika u Parlamentu mora imati zastupnike iz najmanje jedne četvrtine država članica te ih mora biti najmanje 23 (članak 33. Poslovnika). Klubovi zastupnika održavaju redovite sastanke u tjednu prije sjednice i u tjednu dok traje sjednica, a okupljaju se i na seminarima kako bi utvrdili glavna načela svojeg djelovanja. Neki klubovi zastupnika odgovaraju nadnacionalnim političkim strankama koje djeluju na razini EU-a.

[1] Broj zastupnika po odboru utvrđen je u stavku 1. [Odluke Europskog parlamenta od 15. siječnja 2020. o brojčanom sastavu odbora](#) (SL C 270, 7.7.2021, str. 117.).

[2] Vidjeti [Sporazum iz Samoe, članak 90.](#)

F. Europske političke stranke i zaklade

Europski parlament zauzima se za stvaranje okružja koje će doprinosti razvoju istinski europskih političkih stranaka i zaklada, što uključuje i donošenje okvirnog zakonodavstva. Članak 224. UFEU-a sadrži pravnu osnovu za donošenje statuta političkih stranaka na europskoj razini i pravila o njihovu financiranju u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom. Godine 2003. uspostavljen je sustav financiranja europskih političkih stranaka kojim je omogućeno osnivanje političkih zaklada na razini EU-a^[3]. Kao odgovor na određene štetne prakse i u cilju jačanja europske dimenzije europskih političkih stranaka ta su pravila izmijenjena [Uredbom \(EU, Euratom\) 2018/673](#) od 3. svibnja 2018., kojom je osigurana pravednija raspodjela sredstava i bolja provedba pravila.

Trenutačno postoje sljedeće europske političke stranke: Europska pučka stranka, Stranka europskih socijalista, Stranka saveza liberala i demokrata za Europu, Europska stranka zelenih, Stranka europskih konzervativaca i reformista, Stranka europske ljevice, Stranka Identitet i demokracija, Europska demokratska stranka, Europski slobodni savez i Europski kršćanski politički pokret. Nadnacionalne stranke blisko surađuju s odgovarajućim klubovima zastupnika unutar Europskog parlamenta.

Među važnijim europskim političkim zakladama su: Centar za europske studije Wilfried Martens, Zaklada za europske napredne studije, Europski liberalni forum, Zelena europska zaklada, Institut europskih demokrata, Preobrazimo Europu i Novi smjer – Zaklada za europsku reformu.

Parlament je 22. studenoga 2012. donio [rezoluciju](#) u kojoj je apelirao na europske političke stranke da nominiraju svoje kandidate za predsjednika Komisije, čime bi se ojačala politička legitimnost i Parlamenta i Komisije. Taj je model primijenjen uoči izbora 2014., kada su se za to mjesto prvi put natjecali vodeći kandidati stranaka. Parlament je nakon tih izbora, 22. listopada 2014., jednog od vodećih kandidata, Jean-Claudea Junckera, izabrao za predsjednika Komisije. U svojoj [odluci od 7. veljače 2018.](#) o reviziji Okvirnog sporazuma o odnosima između Europskog parlamenta i Europske komisije Parlament je izjavio da je spreman odbiti bilo kojeg kandidata za predsjednika Komisije koji uoči europskih izbora 2019. ne bude nominiran kao vodeći kandidat („Spitzenkandidat“) neke od europskih političkih stranaka. Postupak odabira vodećeg kandidata, od kojega se na kraju ipak odustalo uoči izbora 2019., smatra se prilikom za stvaranje šire platforme za raspravu među kandidatima, čime se ulozi predsjednika Komisije pridodaju i veća transparentnost i veći politički legitimitet i čime se jača uključenost i osviještenost građana EU-a u tom procesu. Parlament je 3. svibnja 2022. donio [stajalište](#) u prvom čitanju o reformi izbornog prava u kojem smatra da bi se postupak vodećih kandidata mogao formalizirati političkim dogovorom između europskih političkih tijela i međuinstitucijskim sporazumom između Parlamenta i Europskog vijeća. Također je pozvao europske političke stranke, europska udruženja birača i europske izborne subjekte da nominiraju svoje kandidate za mjesto predsjednika Komisije najmanje 12 tjedana prije dana izbora te je rekao da očekuje da će kandidati biti uvršteni na prvo mjesto odgovarajućeg popisa izborne jedinice na razini Unije.

[3] [Uredba \(EU, Euratom\) br. 1141/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2014. o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada \(SL L 317, 4.11.2014, str. 1.\)](#)

Komisija je 2018. u svojoj komunikaciji o [institucionalnim mogućnostima za učinkovitije funkcioniranje Europske unije](#) iznijela ideju transnacionalnih lista kao korak prema poboljšanju legitimnosti institucija EU-a u očima građana. Stvaranjem europske izborne jedinice mogla bi se ojačati europska dimenzija europskih izbora jer bi se time građanima pružila prilika da se povežu s kandidatima diljem Europe. Međutim, Parlament je smatrao da još nije došlo vrijeme za stvaranje transnacionalne izborne jedinice za europske izbore 2019., ali je ostavio mogućnost za buduću raspravu. U svojem prethodno navedenom [stajalištu](#) o reformi izbornog prava Parlament je predložio „uvođenje obvezujuće zemljopisne zastupljenosti na listama za izbornu jedinicu na razini Unije” i potaknuo „europske političke stranke, europska udruženja birača i druge europske izborne subjekte da na listama na razini Unije imenuju kandidate iz svih država članica”. Ta izborna reforma trebala bi dovesti do stvaranja 28 transnacionalnih mjesta u izornoj jedinici na razini EU-a povrh trenutačnih 705 mjesta, uz potpuno poštovanje geografske i rodne ravnoteže.

G. Glavno tajništvo Parlamenta

Na čelu Glavnog tajništva Europskog parlamenta nalazi se [glavni tajnik](#) kojeg imenuje Predsjedništvo (članak 234. Poslovnika). Sastav i ustrojstvo Glavnog tajništva utvrđuje Predsjedništvo, a trenutačno ga čini 13 glavnih uprava i pravna služba. Zadaća Glavnog tajništva jest koordinirati zakonodavni rad i organizirati plenarne i druge sjednice. Ono također pruža tehničku, pravnu i stručnu pomoć parlamentarnim tijelima i zastupnicima u Parlamentu i tako ih podupire u izvršavanju njihovih mandata. Tajništvo pruža usluge usmenog i pismenog prevođenja za sve sjednice i formalne dokumente.

NAČIN RADA

U skladu s Ugovorima Parlament samostalno organizira svoj rad. Usvaja Poslovnik većinom glasova svojih zastupnika (članak 23. UFEU-a). Ako Ugovorima nije drugačije određeno, Parlament donosi odluke većinom danih glasova (članak 231. UFEU-a). Odlučuje o dnevnom redu sjednica, koje prije svega obuhvaćaju usvajanje izvješća koja su pripremili odbori, pitanja za Komisiju i Vijeće Europske unije, aktualne i hitne rasprave te izjave Predsjedništva. Sjednice odbora i plenarne sjednice otvorene su za javnost i prenose se internetom.

SJEDIŠTE I MJESTA RADA PARLAMENTA

Od 7. srpnja 1981. Parlament je donio nekoliko rezolucija o svojem sjedištu, pozivajući vlade država članica da poštuju svoju obvezu uspostavljanja jednog sjedišta institucija Unije, kako im je to naloženo u Ugovorima. Budući da države članice dugo nisu odgovorile na te pozive, donesen je niz odluka o organizaciji i mjestima rada Parlamenta (Luxembourg, Strasbourg i Bruxelles). Na Europskom vijeću u Edinburghu 11. i 12. prosinca 1992. vlade država članica postigle su sporazum o sjedištima institucija, kojim je predviđeno sljedeće:

- sjedište Parlamenta je u Strasbourgu, gdje bi se trebalo održati 12 mjesečnih sjednica, uključujući sjednicu na kojoj se donosi odluka o godišnjem proračunu EU-a;

- dodatne sjednice trebalo bi održati u Bruxellesu;
- parlamentarni odbori trebali bi se sastajati u Bruxellesu;
- glavno tajništvo Parlamenta i njegovi potporni odjeli trebali bi ostati u Luxembourggu.

Parlament je tu odluku kritizirao. Međutim, Sud Europske unije potvrdio je da je sjedište Parlamenta utvrđeno u skladu s aktualnim člankom 341. UFEU-a (presuda od 1. listopada 1997. – C-345/95). Srž te odluke ugrađena je u Ugovor iz Amsterdama u obliku protokola priloženog Ugovorima.

Iako je iznio kritiku u pogledu tih odluka, Parlament mora svoj godišnji kalendar sastavljati u skladu s njima na prijedlog Konferencije predsjednika. Parlament tijekom godine u pravilu održi 12 četverodnevni sjednica u Strasbourgu i šest dvodnevni sjednica u Bruxellesu. Zastupnici u Europskom parlamentu pokrenuli su nekoliko inicijativa kako bi se izbjeglo zasjedanje u Strasbourgu. Za godinu 2012., primjerice, usvojen je kalendar koji je uključivao dvije dvodnevne sjednice u istom kalendarskom tjednu u listopadu u Strasbourgu, čime je ukupno trajanje sjednica u Strasbourgu bilo smanjeno za četiri dana. Međutim, Sud Europske unije presudio je, nakon pritužbe koju je podnijela Francuska, da su potrebne dvije pune sjednice (Predmet C-237/11) kako bi se poštovale donesene odluke.

U skladu s člankom 229. UFEU-a Parlament može održavati izvanredne sjednice na zahtjev većine svojih zastupnika ili na zahtjev Vijeća Europske unije ili Komisije. Neposredno nakon Europskog vijeća 14. i 15. prosinca 2006. Parlament je 18. prosinca 2006. prvi put održao dodatnu plenarnu sjednicu u Bruxellesu. Ta se praksa održavanja plenarne sjednice neposredno nakon sastanaka Europskog vijeća otad ustalila.

Od izbijanja pandemije bolesti COVID-19 Parlament zastupnicima omogućuje i da sudjeluju na plenarnim sjednicama na daljinu i da se koriste postupcima glasovanja na daljinu.

ZASTUPNICI U PARLAMENTU PREMA KLUBOVIMA ZASTUPNIKA I DRŽAVAMA ČLANICAMA

Tablica u kojoj se nalazi pregled klubova zastupnika i njihov sastav može se naći na [posebnoj internetskoj stranici](#) Parlamenta.

Eva Pavy
04/2024

1.3.4. EUROPSKI PARLAMENT: IZBORNI POSTUPAK

Izbor zastupnika u Europski parlament uređen je i europskim zakonodavstvom, kojim se utvrđuju pravila zajednička svim državama članicama, i posebnim nacionalnim odredbama koje se razlikuju od države do države. Zajedničkim odredbama utvrđuju se načelo razmjerne zastupljenosti, pravila o pragovima te nespojivosti određenih dužnosti s mandatom zastupnika u Europskom parlamentu. Nacionalnim su zakonima pak uređena mnoga druga važna pitanja, primjerice točna vrsta izbornog sustava koji se primjenjuje i broj izbornih jedinica.

PRAVNA OSNOVA

- Članak 14. [Ugovora o Europskoj uniji](#) (UEU).
- Članci 20., 22. i 223. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (UFEU) i članak 39. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.
- [Akt od 20. rujna 1976.](#) o izboru zastupnika u Europskom parlamentu neposrednim općim izborima, kako je zadnje izmijenjen [Odlukom Vijeća \(EU, Euratom\) 2018/994](#) od 13. srpnja 2018.

ZAJEDNIČKA PRAVILA

A. Načela

U osnivačkim Ugovorima ([1.1.1.](#)) navedeno je da će zastupnike u Europskom parlamentu u početku imenovati nacionalni parlamenti, no unesena je i odredba kojom se omogućuje njihovo biranje na neposrednim općim izborima. Tu je odredbu Vijeće iskoristilo prije prvih neposrednih izbora 1979. usvojivši Akt od 20. rujna 1976. o izboru zastupnika u Europskom parlamentu neposrednim općim izborima (Izborni akt iz 1976.). Tim je aktom institucionalni položaj Europskog parlamenta stubokom promijenjen, a Europska unija učvrstila je svoj demokratski karakter.

Ugovorom iz Maastrichta iz 1992. ([1.1.3.](#)) predviđeno je da se izbori moraju održavati u skladu s jedinstvenim postupkom te da bi Europski parlament trebao podnijeti prijedlog takvog postupka Vijeću kako bi ga ono moglo jednoglasno usvojiti. Međutim, s obzirom na to da Vijeće nije uspjelo postići dogovor ni o jednom od prijedloga, Ugovorom iz Amsterdama uvedena je mogućnost usvajanja tzv. „zajedničkih načela”. [Odlukom Vijeća 2002/772/EZ, Euratom od 25. lipnja i 23. rujna 2002.](#) Izborni akt iz 1976. izmijenjen je u skladu s navedenim, odnosno uvedeno je načelo razmjerne zastupljenosti kao i niz nespojivosti nacionalnih i europskih mandata.

Posljednje izmjene Izbornog akta iz 1976. usvojene su [Odlukom Vijeća \(EU, Euratom\) 2018/994 od 13. srpnja 2018.](#), koja uključuje odredbe o mogućnosti različitih načina glasovanja (glasovanje unaprijed, elektroničko glasovanje, internetsko glasovanje i dopisno glasovanje), o pragovima, o zaštiti osobnih podataka, o kažnjavanju „dvostrukoga glasovanja” u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, o glasovanju u trećim zemljama i o mogućnosti europskih političkih stranaka da budu vidljive na glasačkim listićima.

Ugovorom iz Lisabona ([1.1.5.](#)) pravo na glasovanje i pravo na kandidiranje stekli su status temeljnih prava (članak 39. Povelje Europske unije o temeljnim pravima).

B. Primjena: važeće zajedničke odredbe

1. Aktivno i pasivno biračko pravo osoba koje nisu državljani države u kojoj se izbori održavaju

U skladu s člankom 22. stavkom 2. UFEU-a „svaki građanin Unije koji boravi u nekoj državi članici čiji nije državljanin, ima u toj državi članici aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament”. Provedba tog prava omogućena je u članku 6. [Direktive Vijeća 93/109/EZ](#), kako je zadnje izmijenjena [Direktivom Vijeća 2013/1/EU](#), prema kojemu „bilo koji građanin Unije koji boravi u državi članici čiji nije državljanin i kojemu je, pojedinačnom sudskom odlukom ili administrativnom odlukom, pod uvjetom da potonja odluka može podlijevati pravnim lijekovima, oduzeto pasivno biračko pravo prema pravu države članice boravišta ili pravu njegove matične države članice, spriječen je ostvarivati to pravo u državi članici boravišta na izborima za Europski parlament”.

2. Izborni sustav

U skladu s izmijenjenim Izbornim aktom iz 1976. izbori za Europski parlament moraju se temeljiti na razmjernoj zastupljenosti i u njima se mora koristiti sustav glasovanja za listu ili sustav pojedinačnoga prenosivoga glasa. Države članice također mogu odobriti preferencijsko glasovanje.

Osim dobrovoljnog minimalnog praga za raspodjelu zastupničkih mjesta do 5 % valjanih glasova danih na nacionalnoj razini, nedavnim izmjenama Izbornog akta iz 1976., usvojenim [Odlukom Vijeća \(EU, Euratom\) 2018/994](#), uspostavljen je obvezni minimalni izborni prag između 2 % i 5 % za izborne jedinice s više od 35 zastupničkih mjesta (što se odnosi i na slučajeve u kojima je cijela država članica jedna izborna jedinica) u državama članicama u kojima se primjenjuje sustav glasovanja za listu. Države članice morat će ispuniti taj uvjet najkasnije za izbore 2024.

Na temelju te odluke države članice također mogu omogućiti glasovanje unaprijed, dopisno glasovanje te elektroničko i internetsko glasovanje. Ako to učine, moraju se posebice pobrinuti za pouzdanost rezultata, tajnost glasovanja i zaštitu osobnih podataka.

3. Nespojivosti dužnosti

U skladu s člankom 7. Izbornog akta iz 1976., kako je izmijenjen [Odlukom Vijeća 2002/772/EZ, Euratom](#), mandat zastupnika u Europskom parlamentu nespojiv je s mandatom člana vlade države članice, člana Komisije, suca, nezavisnog odvjetnika ili tajnika Suda Europske unije, člana Revizorskog suda, člana Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora, člana odbora ili drugih tijela osnovanih u skladu s Ugovorima u svrhu upravljanja sredstvima Unije ili izvršavanja stalne izravne upravne zadaće, člana Odbora direktora, Upravnog odbora ili osoblja Europske investicijske banke i aktivnog dužnosnika ili službenika institucija Europske unije ili povezanih specijaliziranih tijela. Daljnje nespojive dužnosti na snazi su za članove Europskog odbora regija (dodano 1997.), za članove Odbora direktora Europske središnje

banke, Ombudsmana Europske unije i, što je najvažnije, zastupnike u nacionalnim parlamentima (dodano 2002.).

PRAVILA KOJA PODLIJEŽU NACIONALNIM ODREDBAMA

Osim tih zajedničkih pravila, postoje i nacionalne odredbe kojima se uređuju izbori (za Europski parlament), a koje se mogu razlikovati u velikoj mjeri, pa se stoga taj izborni sustav može smatrati polimorfnim izbornim sustavom.

A. Izborni sustav i pragovi

Sve države članice moraju primjenjivati sustav razmjerne zastupljenosti. Osim dobrovoljnog izbornog praga za raspodjelu zastupničkih mjesta do 5 % na nacionalnoj razini, [Odlukom Vijeća \(EU, Euratom\) 2018/994](#) uspostavljen je obvezni minimalni izborni prag između 2 % i 5 % za izborne jedinice (što se odnosi i na slučajeve u kojima je cijela država članica jedna izborna jedinica) s više od 35 zastupničkih mjesta. Taj uvjet mora biti ispunjen najkasnije za europske izbore 2024.

Države članice trenutačno primjenjuju sljedeće izborne pragove: u Francuskoj, Belgiji, Litvi, Poljskoj, Slovačkoj, Češkoj, Rumunjskoj, Hrvatskoj, Latviji i Mađarskoj primjenjuje se izborni prag u visini od 5 %, u Austriji, Italiji i Švedskoj primjenjuje se izborni prag u visini od 4 %, u Grčkoj se primjenjuje izborni prag u visini od 3 %, a na Cipru izborni prag u visini od 1,8 %. Ostale države članice ne primjenjuju izborni prag, iako je Njemačka to pokušala, ali je u dvjema odlukama iz [2011.](#) i [2014.](#) njemački Ustavni sud dotadašnje nacionalne pragove za izbore za Europski parlament (koji su najprije iznosili 5 %, a zatim 3 %) proglasio neustavnima.

B. Podjela na izborne jedinice

Na izborima za Europski parlament u većini država članica cijela zemlja tvori jednu izbornu jedinicu. Međutim, četiri su države članice (Belgija, Irska, Italija i Poljska) podijelile svoje državno područje na više regionalnih izbornih jedinica.

C. Pravo glasovanja

Minimalna dob za glasovanje je navršenih 18 godina u većini država članica osim u Austriji, Belgiji, Njemačkoj i na Malti, gdje ona iznosi navršenih 16 godina, i u Grčkoj, gdje ona iznosi navršenih 17 godina.

Glasovanje je obvezno u četiri države članice (Belgija, Bugarska, Luksemburg i Grčka): obveza se odnosi na državljane te na građane EU-a koji nisu državljani, ali imaju prijavljeno boravište u tim državama.

1. Glasovanje osoba koje nisu državljani države domaćina

Građani Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljani imaju pravo glasovati na izborima za Europski parlament u državi u kojoj borave pod istim uvjetima kao njezini državljani (članak 22. UFEU-a). Međutim, pojam boravišta i dalje se razlikuje među državama članicama. U pojedinim državama (npr. u Estoniji, Francuskoj, Njemačkoj, Poljskoj, Rumunjskoj i Sloveniji) glasači moraju imati stalno ili uobičajeno boravište na izbornom području, u drugima pak (npr. na Cipru, u Danskoj, Grčkoj, Irskoj, Luksemburgu, Slovačkoj i Švedskoj) moraju u njemu biti uobičajeno nastanjeni ili biti na popisu stanovništva (npr. u Belgiji i Češkoj). Na Cipru, primjerice, pravo glasovanja građana EU-a uvjetovano je i minimalnim razdobljem boravka u toj državi. U svim

državama članicama državljanima drugih zemalja EU-a moraju se prijaviti za glasovanje prije izbornog dana. Rokovi za prijavu razlikuju se među državama članicama.

2. Glasovanje u državi podrijetla državljanima koji borave izvan nje

Na izborima za Europski parlament gotovo sve države članice omogućuju glasovanje iz inozemstva. U nekim se državama članicama od glasača traži da se prijave kod svojih nacionalnih izbornih tijela kako bi iz inozemstva mogli glasovati u veleposlanstvu ili konzulatu ili dopisno. U drugim državama članicama dopisno se može glasovati u veleposlanstvima i konzulatima. Neke države članice omogućuju pravo na glasovanje iz inozemstva samo građanima koji žive u drugoj državi članici (npr. Bugarska i Italija). Osim toga, većina država članica donijela je posebne odredbe za diplomate i vojno osoblje koji rade u inozemstvu.

Činjenica da neke osobe mogu glasovati u državi u kojoj borave, ali čiji nisu državljanima, kao i u vlastitoj državi podrijetla, može se zloupotrijebiti, primjerice, dvostrukim glasovanjem, koje je kazneno djelo u nekim državama članicama. U tom pogledu slijedom nedavnih izmjena Izbornog akta iz 1976., usvojenih [Odlukom Vijeća \(EU, Euratom\) 2018/994](#), države članice moraju osigurati da se dvostruko glasovanje na izborima za Europski parlament kažnjava djelotvornim, razmjernim i odvraćajućim kaznama.

D. Pasivno biračko pravo

Pravo na kandidiranje na izborima za Europski parlament u državi članici boravišta koja nije država podrijetla osobe također označava primjenu načela nediskriminacije između državljanima i onih koji nisu državljanima neke države te proizlazi iz prava na slobodu kretanja i boravka unutar Europske unije. Svaka osoba koja je građanin Unije, a nije državljanin države članice boravišta, ali u odnosu na aktivno i pasivno biračko pravo zadovoljava iste uvjete kao i one koje ta država zakonodavstvom nameće svojim državljanima, ima pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament u državi članici boravišta osim ako su joj ta prava oduzeta (članak 3. [Direktive Vijeća 93/109/EZ](#)).

Osim državljanstva neke od država članica Unije, što je uvjet koji vrijedi u svim državama članicama, ostali uvjeti razlikuju se od države do države. Nijedna osoba ne može biti kandidat na istim izborima u više od jedne države članice (članak 4. Direktive Vijeća 93/109/EZ). Minimalna dob za kandidaturu na izborima u većini je država članica navršenih 18 godina, dok su iznimke Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Estonija, Irska, Latvija, Litva, Poljska i Slovačka u kojima je to 21, Rumunjska u kojoj su to 23 te Italija i Grčka u kojima je to 25 godina.

E. Kandidature

U nekim državama članicama samo političke stranke i organizacije mogu podnositi kandidature. U drugim državama članicama za kandidaturu je potrebno prikupiti određeni broj potpisa ili je mora podržati određeni broj glasača, dok je u nekim slučajevima potreban i novčani polog.

[Odlukom Europskog vijeća \(EU\) 2018/937](#) od 28. lipnja 2018. o utvrđivanju sastava Europskog parlamenta određuje se način na koji se u skladu s člankom 14. stavkom 2. UEU-a raspodjeljuju zastupnička mjesta, primjenom načela „degresivne proporcionalnosti“ ([1.3.3.](#)).

F. Datumi održavanja izbora

U skladu s člancima 10. i 11. Izbornog akta iz 1976., kako je izmijenjen, izbori za Europski parlament održavaju se u istom razdoblju koje započinje u četvrtak ujutro i završava u nedjelju istog tjedna, dok točan datum i vrijeme izbora određuje svaka država članica pojedinačno. Vijeće je 1976., nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, jednoglasno utvrdilo izbornu razdoblje prvih izbora 1979. godine. Svi sljedeći izbori nakon 1979. održani su u odgovarajućem razdoblju posljednje godine petogodišnjeg razdoblja iz članka 5. Izbornog akta. ([1.3.1.](#)).

Za izbore 2014. godine Vijeće je svojom odlukom od 14. lipnja 2013. pomaknulo datume, prvobitno predviđene za lipanj, na 22.–25. svibnja kako bi se izbjeglo preklapanje s blagdanom Duhova. Pri tome je primijenilo članak 11. koji glasi: „ako se pokaže da je izbore nemoguće provesti [...] u tom razdoblju, Vijeće jednoglasno i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom najkasnije jednu godinu prije isteka petogodišnjeg mandata iz članka 5. određuje drugo izbornu razdoblje koje ne smije biti više od dva mjeseca prije niti jedan mjesec poslije razdoblja utvrđenog u skladu s prethodnim podstavkom.“ Sljedeći izbori održavaju se u istom razdoblju posljednje godine petogodišnjeg razdoblja (članak 11. Izbornog akta iz 1976.). U skladu s time, izbori 2019. održani su od 23. do 26. svibnja. [Izbori za Europski parlament 2024. godine](#) održali su se između 6. i 9. lipnja.

G. Mogućnost birača da mijenjaju redoslijed kandidata na listi

U većini država članica birači imaju mogućnost preferencijskoga glasovanja kako bi promijenili redoslijed kandidata na listi. Međutim, u šest država članica (Njemačka, Španjolska, Francuska, Portugal, Mađarska i Rumunjska) liste su zatvorene, odnosno ne postoji mogućnost preferencijskoga glasovanja. Na Malti i u Irskoj birači odabiru kandidate prema redoslijedu prioriteta (sustav pojedinačnog prenosivoga glasa).

H. Popunjavanje mjesta upražnjenih tijekom trajanja parlamentarnog saziva

U nekim državama članicama upražnjeno mjesto dodjeljuje se prvom sljedećem neizabranom kandidatu s iste liste (uz možebitne promjene koje odražavaju broj glasova koji su prikupili različiti kandidati). U drugim državama članicama upražnjena mjesta dodjeljuju se zamjenicima, a ako ih nema, odlučujući je kriterij poredak kandidata na listama. U nekim drugim državama članicama zastupnici u Europskom parlamentu imaju se pravo vratiti u Parlament ako razlozi zbog kojih tu funkciju nisu mogli obnašati više ne postoje.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Od šezdesetih godina 20. stoljeća Europski je parlament više puta iznosio svoja mišljenja o pitanjima izbornog prava te je podnosio prijedloge u skladu s člankom 138. Ugovora o EZ-u (sada članak 223. UFEU-a). Nepostojanje jedinstvenog postupka za izbore za Europski parlament svjedoči o tome koliko je teško uskladiti različite nacionalne izborne tradicije. Te su poteškoće tek djelomično prevladane mogućnošću prihvaćanja zajedničkih načela iz Ugovora iz Amsterdama. Ambiciozan pokušaj usvajanja jedinstvenog postupka predviđen člankom 223. UFEU-a, za koji je potrebna suglasnost Europskog parlamenta, tek se treba ostvariti. Kontinuirani naponi koje je Parlament ulagao u modernizaciju i „europeizaciju“ zajedničkog izbornog postupka

doveli su 1997. do prijedloga jedinstvenog izbornog postupka, a suština tog prijedloga sadržana je u odluci Vijeća iz 2002. Europski je parlament 11. studenoga 2015. usvojio [rezoluciju](#) o reformi izbornog zakona Europske unije. U zakonodavnoj inicijativi Odbora za ustavna pitanja predložene su izmjene Izbornog akta iz 1976. kako bi izbori za Europski parlament bili demokratskiji i kako bi se povećalo sudjelovanje javnosti u izbornom postupku. Predložene izmjene Parlamenta djelomično su prihvaćene i uvrštene u Odluku Vijeća (EU, Euratom) 2018/994 od 13. srpnja 2018. Međutim, Vijeće se nije moglo složiti oko prijedloga Parlamenta da se uspostavi zajednička izborna jedinica i da se za mjesto predsjednika Komisije imenuju vodeći kandidati.

Nakon rezolucije od 7. veljače 2018. o sastavu Europskog parlamenta, Europski je parlament glasao za smanjenje broja zastupničkih mjesta sa 751 na 705 nakon što Ujedinjena Kraljevina napusti EU i za ponovnu raspodjelu nekih oslobođenih mjesta nakon Brexita među državama članicama EU-a koje su neznatno slabije zastupljene ([1.3.3.](#)). Europski parlament donio je 13. rujna 2023. rezoluciju kojom je dao suglasnost za Nacrt odluke Europskog vijeća o povećanju broja zastupničkih mjesta u Europskom parlamentu na izborima 2024. sa 705 na 720.

Europski je parlament 22. studenoga 2012. usvojio [rezoluciju](#) kojom europske političke stranke potiče da nominiraju kandidate za predsjednika Komisije tijekom izbora 2014., čime bi se ojačala politička legitimnost i Parlamenta i Komisije. Ta su rješenja uvedena prije izbora 2014. i prvi su se put vodeći kandidati natjecali na izborima 2014. godine. Na temelju rezultata izbora 2014. Europski je parlament 22. listopada 2014. izabrao jednoga od tih kandidata, Jean-Claudea Junckera, za predsjednika Komisije. U svojoj [Odluci od 7. veljače 2018.](#) o reviziji Okvirnog sporazuma o odnosima između Europskog parlamenta i Europske komisije, Parlament je naglasio da je spreman odbiti bilo kojeg kandidata za predsjednika Komisije kojeg uoči europskih izbora 2019. neka europska politička stranka nije imenovala kao [vodećeg kandidata](#) (tzv. Spitzenkandidat). Međutim, nakon izbora 2019. za predsjednicu Komisije izabrana je Ursula von der Leyen, koja nije bila vodeća kandidatkinja. Parlament je na plenarnoj sjednici 22. studenoga 2023. glasovao o [prijedlozima za izmjenu Ugovorâ](#), uključujući reformu načina na koji se bira Komisija.

Godine 2003. uspostavljen je sustav financiranja europskih političkih stranaka te se njime omogućilo i osnivanje političkih zaklada ([1.3.3.](#)) na razini EU-a. Uredba (EZ) br. 2004/2003 stavljena je izvan snage te ju je zamijenila [Uredba \(EU, Euratom\) br. 1141/2014](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2014. o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada. Uredba iz 2014. izmijenjena je nakon što je Parlament [15. lipnja 2017. usvojio rezoluciju](#) o financiranju političkih stranaka i političkih zaklada na europskoj razini. U toj su rezoluciji istaknuti nedostaci u pogledu razine sufinanciranja i mogućnosti da zastupnici u Europskom parlamentu budu članovi više stranaka, a cilj je bio da se pokuša osigurati pravilna upotreba javnog novca u financiranju europskih političkih stranaka i zaklada uz pomoć [Uredbe \(EU, Euratom\) 2018/673](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 3. svibnja 2018.

Nedavni događaji ukazali su na potencijalne opasnosti za izborne postupke i demokraciju povezane s internetskom komunikacijom (manipuliranje osobnim podacima u izbornom kontekstu). Nove izmjene Uredbe iz 2014. o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada usvojene su kako bi se

sprječilo neovlašteno korištenje osobnih podataka ([Uredba \(EU, Euratom\) 2019/493](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2019. o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 1141/2014 u pogledu postupka provjere povezanog s kršenjima pravila o zaštiti osobnih podataka u kontekstu izbora za Europski parlament). Nova pravila dogovorena između Parlamenta i Vijeća osmišljena su s ciljem zaštite izbornog postupka od internetskih dezinformacijskih kampanja u kojima se zlorabe osobni podaci glasača te omogućuju nametanje financijskih sankcija europskim političkim strankama i zakladama koje namjerno utječu ili pokušavaju utjecati na ishod europskih parlamentarnih izbora kršenjem pravila o zaštiti podataka.

Osim toga, nakon rezolucije Parlamenta od 15. lipnja 2017. o internetskim platformama i jedinstvenom digitalnom tržištu, u kojoj je Parlament pozvao Komisiju da ispita mogućnost zakonodavne intervencije u cilju ograničavanja distribucije lažnog sadržaja, Komisija je u travnju 2018. objavila [komunikaciju](#) naslovljenu „Suzbijanje dezinformacija na internetu: europski pristup” i predložila [Kodeks dobre prakse](#) na razini EU-a, koji su u rujnu 2018. potpisale tri internetske platforme. U [Akcijskom planu za borbu protiv dezinformiranja](#), koji je Komisija donijela u prosincu 2018., internetske se platforme, među ostalim, snažno potiču da brzo i učinkovito ispune obveze i da se usredotoče na mjere koje su hitne uoči izbora za Europski parlament, uključujući brisanje lažnih računa, označavanje poruka koje šalju botovi i suradnju s provjeravateljima činjenica i istraživačima u cilju pronalazanja dezinformacija i povećanja vidljivosti provjerenog sadržaja. Uoči izbora za Europski parlament u svibnju 2019. Europska je komisija zatražila od triju platformi koje su potpisale Kodeks dobre prakse da [svaki mjesec podnose izvješće](#) o mjerama koje su poduzele kako bi poboljšale kontrolu plasiranja oglasa, zajamčile transparentnost političkog i tematskog oglašavanja te riješile problem lažnih računa i zloupotrebe botova.

U svojoj [rezoluciji](#) od 26. studenoga 2020. o analizi europskih izbora, Parlament je predložio da se radi poboljšanja izbornog postupka, posebno tijekom Konferencije o budućnosti Europe, razmotri sljedeće:

- novi načini glasovanja na daljinu tijekom izbora za Europski parlament za građane u posebnim ili iznimnim okolnostima;
- zajednička izborna pravila za prihvaćanje kandidata i zajednička pravila za provođenje kampanje i njezino financiranje;
- usklađene norme kako za pasivno tako i za aktivno biračko pravo u državama članicama, uključujući eventualno smanjenje minimalne dobi birača u svim državama članicama na 16 godina;
- odredbe o razdobljima odsutnosti zastupnika ili zastupnica, primjerice za korištenje roditeljskog dopusta, roditeljskog dopusta ili u slučaju teške bolesti.

Parlament potiče države članice da se pobrinu za to da svi oni koji imaju biračko pravo, uključujući građane EU-a koji žive izvan zemlje podrijetla, beskućnike i zatvorenike kojima je takvo pravo dodijeljeno u skladu s nacionalnim zakonima, mogu ostvariti to pravo.

Nakon izvješća Istražnog odbora za ispitivanje uporabe Pegasusa i jednakovrijednog špijunskog softvera za nadzor (odbor PEGA) od 15. lipnja 2023. Parlament je donio [preporuku](#) u kojoj je pozvao Komisiju da osnuje posebnu radnu skupinu, u kojoj će

sudjelovati nacionalna izborna povjerenstva, posvećenu zaštiti europskih izbora 2024. diljem Unije. Međutim, Komisija nije odgovorila na tu preporuku.

REFORMA EUROPSKOG IZBORNOG AKTA

Svojim [stajalištem](#) od 3. svibnja 2022. o Prijedlogu uredbe Vijeća o izboru članova Europskog parlamenta neposrednim općim izborima Parlament je pokrenuo reformu europskog izbornog akta kako bi se 27 zasebnih izbornih postupaka i njihova različita pravila objedinilo u jedinstvene europske izbore sa zajedničkim minimalnim standardima. U sklopu sustava koji je predložio Parlament, svaki bi birač imao dva glasa: jedan za izbor zastupnika u nacionalnim izbornim jedinicama i jedan za izbor zastupnika u izbornoj jedinici na razini Unije s 28 dodatnih zastupničkih mjesta. Kako bi se osigurala uravnotežena geografska zastupljenost na tim listama, države članice bile bi podijeljene u tri skupine prema broju stanovnika. Liste bi se na razmjern način popunjavale kandidatima iz tih skupina. Liste kandidata na razini Unije predavala bi europska izborna tijela, kao što su koalicije nacionalnih političkih stranaka i/ili nacionalne udruge glasača ili europske političke stranke.

Ostali prijedlozi uključuju sljedeće:

- 9. svibnja kao jedinstveni datum za europske izbore;
- pravo kandidiranja na izborima za sve Europljane s napunjenih 18 godina ili starije;
- obvezni minimalni izborni prag od najmanje 3,5 % u velikim izbornim jedinicama koje daju najmanje 60 zastupnika;
- jednak pristup izborima za sve građane, uključujući one s invaliditetom, i mogućnost glasanja poštom;
- obveznu rodnu ravnopravnost s pomoću tzv. zebra lista ili kvota;
- pravo građana da glasaju za predsjednika Komisije u sklopu sustava vodećih kandidata preko paneuropskih lista.

Predlaže se i osnivanje novog europskog izbornog tijela koje bi nadziralo postupak i osiguralo poštovanje novih pravila.

Kako je utvrđeno u [članku 223. UFEU-a](#), zakonodavnu inicijativu Parlamenta trebalo bi jednoglasno odobriti Vijeće. Ona bi se zatim vratila u Parlament kako bi zastupnici mogli dati svoju suglasnost prije nego što je sve države članice odobre u skladu sa svojim ustavnim odredbama. Pregovori s Vijećem počeli bi nakon što države članice donesu svoja stajališta.

Vijeće sada analizira nacrt zakonodavnog akta u svom sastavu za opće poslove. Prvu raspravu o politikama u vezi s tim prijedlogom [održalo](#) je 18. listopada 2022. Neke države članice izrazile su zadržke u pogledu prijedloga uspostave zajedničke izborne jedinice na razini EU-a na temelju transnacionalnih lista, kao i u pogledu elemenata prijedloga o usklađivanju izbornog sustava koji se upotrebljava na izborima za Europski parlament.

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski
07/2024

1.3.5. EUROPSKI PARLAMENT: ODNOSI S NACIONALNIM PARLAMENTIMA

Kretanja u smjeru sve veće europske integracije promijenila su ulogu nacionalnih parlamenata. Za suradnju između njih i Europskog parlamenta s vremenom je uveden niz instrumenata, čija je svrha zajamčiti učinkovit demokratski nadzor nad europskim zakonodavstvom na svim razinama. Potvrdu tog trenda nalazimo i u odredbama Ugovora iz Lisabona.

PRAVNA OSNOVA

Članak 12. Ugovora o Europskoj uniji (UEU), Protokol br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji i Protokol br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

CILJEVI

A. Razlozi za suradnju

Proces europske integracije podrazumijeva prenošenje odgovornosti, zajedno s ovlastima za donošenje odluka, s nacionalnih vlasti na zajedničke institucije, čime se smanjuje uloga nacionalnih parlamenata kao zakonodavnih, proračunskih i nadzornih tijela. Iako su neke od nadležnosti koje su s nacionalne razine prenesene na razinu EU-a isprva bile povjerene Vijeću, Europski je parlament s vremenom ostvario punu parlamentarnu ulogu.

- Nacionalni parlamenti su u većem nadzoru nad europskim aktivnostima svojih vlada i u tješnjim vezama s Europskim parlamentom vidjeli način da povećaju utjecaj na kreiranje europskih politika te da se istodobno pobrinu za to da se Unija izgrađuje na demokratskim načelima.
- Europski parlament zauzeo je pak opće stajalište da mu bliski odnosi s nacionalnim parlamentima mogu pomoći u jačanju legitimiteta i približavanju Unije građanima.

B. Razvoj konteksta suradnje

Uloga nacionalnih parlamenata isprva se s napretkom europske integracije smanjivala: Unija je imala sve veće ovlasti i sve šira područja nadležnosti, donošenje odluka većinskim glasovanjem u Vijeću postalo je pravilo, a ojačale su i zakonodavne ovlasti Europskog parlamenta.

Do 1979. Europski parlament i nacionalni parlamenti bili su organski povezani jer su se zastupnici Europskog parlamenta imenovali iz redova nacionalnih parlamenata. Izravnim izborima zastupnika u Europski parlament te su veze prekinute pa su se u narednih desetak godina ti odnosi sveli gotovo na nulu. Potreba za njihovim obnavljanjem postala je očita nakon 1989.: tada su pokrenuti razgovori i otpočelo je uspostavljanje novih veza kako bi se zamijenile prvotne organske veze. Tome je pridonio i Ugovor iz Maastrichta, u koji su uvrštene dvije izjave o tom pitanju (br. 13 i br. 14), kojima je predviđeno:

- formalno priznavanje uloge nacionalnih parlamenata u funkcioniranju Europske unije (njihove ih vlade moraju pravovremeno izvještavati o zakonodavnim prijedlozima EU-a i po potrebi se moraju održavati zajedničke konferencije); te
- tješnja suradnja između Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata u vidu sustavnijih kontakata, razmjene informacija, redovitih sastanaka te, po mogućnosti, uzajamnog ustupanja prostora i opreme.

Osim toga, nacionalni su parlamenti postupno stjecali pravo nadzora nad europskim aktivnostima svojih vlada zahvaljujući ustavnim reformama, koracima koje su poduzimale vlade, promjenama vlastitog načina rada te tumačenjima nacionalnih ustavnih pravila koja su dala ustavni sudovi nekih država članica. Važnu ulogu u tom razvoju odigrali su, u suradnji s Europskim parlamentom, njihovi odbori nadležni za europske poslove.

Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata priloženom Ugovoru iz Amsterdama potaknuto je veće uključivanje nacionalnih parlamenata u aktivnosti EU-a i postavljen zahtjev da se savjetodavni dokumenti i prijedlozi promptno šalju nacionalnim parlamentima kako bi ih mogli razmotriti prije nego što Vijeće donese odluku. Nacionalni parlamenti imali su važnu ulogu i tijekom rasprava koje su održane u okviru Konvencije o budućnosti Europe (1.1.4.), a bili su i tema jedne od 11 radnih skupina Konvencije. Komisija se u svibnju 2006. složila s time da sve nove prijedloge i dokumente za raspravu prosljeđuje nacionalnim parlamentima. Taj je „politički dijalog” Ugovorom iz Lisabona postao njezina pravna obveza. Ugovorom o funkcioniranju Europske unije nacionalnim je parlamentima dodijeljeno pravo dobivanja šireg raspona informacija od institucija EU-a, koje im moraju slati sve nacрте zakonodavnih akata kao i obavijesti o zahtjevima za pristupanje Uniji. Uloga nacionalnih parlamenata dodatno je osnažena Ugovorom iz Lisabona tako što su uključeni u postupke revizije Ugovora i mehanizme evaluacije provedbe politika EU-a u područjima slobode, sigurnosti i pravde. Također je formalizirana međuparlamentarna suradnja između nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta u skladu s Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata u EU-u.

Nacionalni su parlamenti Ugovorom iz Lisabona dobili i znatno veću ulogu u zakonodavnom procesu EU-a jer su uvođenjem tzv. mehanizma ranog upozoravanja dobili sustav koji im omogućuje provjeravanje usklađenosti zakonodavnih prijedloga s načelom supsidijarnosti (Protokol br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji i Protokol br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti). U roku od osam tjedana od dana prosljeđivanja zakonodavnog akta nacionalni parlamenti mogu predsjednicima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije poslati obrazloženo mišljenje u kojem navode zašto smatraju da dotični nacрте nije u skladu s načelom supsidijarnosti. Zakonodavni se prijedlozi mogu blokirati ako postoji konsenzus među većinom domova parlamenata. Konačna odluka, međutim, ostaje na europskim zakonodavnim tijelima odnosno Europskom parlamentu i Vijeću (1.2.2.). Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona taj je mehanizam upotrijebljen tri puta: u svibnju 2012. u vezi s [Prijedlogom uredbe Vijeća o ostvarivanju prava na kolektivne mjere u okviru slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga \(„Monti II”\)](#)^[1], u listopadu 2013.

[1]COM(2012)0130.

u vezi s [Prijedlogom uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja](#)^[2] te u svibnju 2016. u vezi s [prijedlogom revizije Direktive o upućivanju radnika](#)^[3]. Nacionalni parlamenti mogu izraziti zabrinutost u pogledu supsidijarnosti te pokrenuti postupke narančastog i žutog kartona kada se dosegnu potrebni pragovi. Ta provjera u pogledu supsidijarnosti u isključivoj je nadležnosti nacionalnih parlamenata. Uloga regionalnih parlamenata u tom postupku utvrđena je u članku 6. Protokola br. 2 koji glasi kako slijedi: „Svaki nacionalni parlament ili svaki dom nacionalnog parlamenta po potrebi se savjetuje s regionalnim parlamentima koji imaju zakonodavne ovlasti.” Stoga se izravni podnesci regionalnih parlamenata, u skladu s Ugovorima, ne smatraju podnescima nacionalnih parlamenata koji se odnose na supsidijarnost. Njihova bi se stajališta trebala izražavati preko nacionalnih parlamenata. Međutim, kad Europski parlament zaprimi podnesak regionalnog parlamenta, on se radi obavijesti prosljeđuje nadležnim službama, među ostalim i odboru nadležnom za temu na koju se podnesak odnosi, Odboru za regionalni razvoj, kao odboru nadležnom za odnose s regionalnim tijelima, te službama za istraživanje i dokumentaciju. U Ugovor su ugrađeni i novi članci kojima se pojašnjava uloga nacionalnih parlamenata u institucionalnom sustavu Europske unije (članci 10. i 12. UEU-a).

Važnost bliske suradnje i kontinuirane razmjene informacija između nacionalnih parlamenata i Europskoga parlamenta pokazuje i uloga koju od izbivanja krize državnog duga u Uniji u ožujku 2010. imaju nacionalni parlamenti europodručja u ratifikaciji ili reviziji paketa pomoći. Člankom 13. Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji, koji je stupio na snagu u siječnju 2013., predviđena je posebna suradnja između nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta u provođenju parlamentarnog nadzora nad gospodarskim i financijskim upravljanjem.

POSTIGNUĆA: INSTRUMENTI SURADNJE

A. Konferencije predsjednika parlamentarnih skupština Europske unije

Nakon sastanaka održanih 1963. i 1973. godine, konferencije predsjednika parlamentarnih skupština EU-a formalno su uvedene 1981. Sudionici su im predsjednici nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta, a u početku su se održavale svake dvije godine. Pripremaju se na sastancima glavnih tajnika, a pružaju forum za detaljnu raspravu o pitanjima relevantnima za suradnju nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta. Posljednjih godina predsjednici su se sastajali svake godine. Od 1995. Europski parlament održava bliske odnose s parlamentima pridruženih država i država podnositeljica zahtjeva za članstvo. Predsjednici Europskog parlamenta i tih parlamenata redovito se sastaju kako bi raspravljali o pristupnim strategijama i ostalim aktualnim pitanjima.

B. Europski centar za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju

Europski centar za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju osnovan je na velikoj konferenciji u Beču 1977. Centar je mreža službi za istraživanje i dokumentaciju koje blisko surađuju kako bi olakšale pristup informacijama (uključujući nacionalne baze podataka i europske baze podataka) i koordinirale istraživanja da bi se izbjeglo dupliciranje posla. Centar prikuplja i distribuira zaključke raznih istraživanja,

[2] [COM\(2013\)0534](#).

[3] [COM\(2016\)0128](#).

a pokrenuo je i internetsku stranicu u svrhu bolje razmjene informacija. Zahvaljujući njegovom imeniku istraživački odjeli zastupljenih parlamenata mogu lakše stupiti u kontakt. Centrom zajednički upravljaju Europski parlament i Parlamentarna skupština Vijeća Europe. Obuhvaća parlamente država članica EU-a i Vijeća Europe, a njegovim se uslugama mogu koristiti i parlamenti država koje u Parlamentarnoj skupštini Vijeća Europe imaju status promatrača.

C. Konferencija parlamenata Zajednice

Ova je ideja u praksi zaživjela u Rimu 1990. pod imenom „Europsko zasjedanje“. Tema zasjedanja bila je „Budućnost Zajednice: implikacije, za Zajednicu i države članice, prijedloga koji se odnose na ekonomsku i monetarnu uniju i političku uniju te, naročito, uloga nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta“. Na zasjedanju je bilo 258 sudionika, 173 iz nacionalnih parlamenata i 85 iz Europskog parlamenta. Otad se nije održala nijedna takva konferencija.

D. Konferencija parlamentarnih odbora za europske poslove parlamenata članica Europske unije (COSAC)

Prijedlog za tu konferenciju došao je od predsjednika francuske Nacionalne skupštine. Od 1989. održava se svakih šest mjeseci, a okuplja odbore za europske poslove nacionalnih parlamenata i zastupnike u EP-u. Na sastancima te konferencije svaki parlament predstavlja šest zastupnika. Saziva je parlament države koja predsjedava Unijom, a pripremaju je zajedno Europski parlament i parlamenti predsjedajuće trojke. Na svakoj konferenciji raspravlja se o glavnim temama povezanim s europskom integracijom. COSAC nema ovlast za donošenje odluka već je parlamentarno savjetodavno i koordinacijsko tijelo koje odluke donosi konsenzusom. U Protokolu o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji stoji da COSAC svoj prilog radu europskih institucija može poslati u svakom obliku koji smatra prikladnim. Njegovi doprinosi nisu, međutim, ni na koji način obvezujući za nacionalne parlamente niti prejudiciraju njihova stajališta.

Na sastancima COSAC-a okupljaju se izaslanstva nacionalnih parlamenata, a njihovi članovi sudjeluju na panelima posvećenima pitanjima od europskog interesa na kojima im se pruža mogućnost interakcije s predstavnicima institucija EU-a. Na primjer, na [sastanku COSAC-a](#) održanom u Bruxellesu u ožujku 2024., u organizaciji belgijskog predsjedništva Vijeća, vođene su panel-rasprave o rodnoj politici, strateškoj autonomiji te stanju vladavine prava i demokracije u EU-u. Na panel-raspravi o stanju vladavine prave i demokracije na pitanja zastupnika odgovarao je g. Koen Lenaerts, predsjednik Suda Europske unije, koji je naglasio posebnu odgovornost u pogledu zaštite slobodnih izbora, slobode tiska i solidarnosti među državama članicama.

E. Zajednički parlamentarni sastanci

Iskustvo s Europskom konvencijom pokazalo je zastupnicima u Europskom parlamentu i u nacionalnim parlamentima da bi za bavljenje konkretnim temama bilo dobro uspostaviti jedan trajni forum političke suradnje. Zajednički parlamentarni sastanci, koji se održavaju od 2005., pružaju zastupnicima u Europskom parlamentu i u nacionalnim parlamentima priliku da razmatraju važna pitanja koja u kontekstu donošenja odluka i izgradnje institucija EU-a imaju na njih utjecaja.

F. Ostali instrumenti suradnje

Većina stalnih odbora Europskog parlamenta savjetuje se s odgovarajućim nacionalnim odborima u okviru bilateralnih ili multilateralnih sastanaka te posjeta predsjednika odbora i izvjestitelja.

S vremenom su se razvili i kontakti između klubova zastupnika, ali njihov stupanj varira od države do države i od političke stranke do političke stranke.

Administrativna suradnja razvija se u okviru stažiranja u Europskom parlamentu i razmjene dužnosnika. Uredi većine zastupnika nacionalnih parlamenata nalaze se u zgradi Europskog parlamenta u kojoj se nalazi i Uprava za odnose s nacionalnim parlamentima. Sve se važnijom pokazuje i razmjena informacija o parlamentarnome radu, posebice kad je riječ o zakonodavstvu, u čemu pomaže moderna informacijska tehnologija, kao što je internetska podatkovna i komunikacijska mreža IPEX, koju podupire elektronička platforma za razmjenu podataka i komunikaciju: [Platforma EU-a za međuparlamentarnu razmjenu informacija](#).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament donio je 19. travnja 2018. [rezoluciju o provedbi odredbi Ugovora o nacionalnim parlamentima](#)^[4] u kojoj je istaknuo da nacionalni parlamenti unaprjeđuju dobro ustavno funkcioniranje Europske unije i aktivno mu doprinose te tako osiguravaju veći pluralizam i demokratsku legitimnost. U Rezoluciji je također potvrdio da je odgovornost nacionalnih vlada prema nacionalnim parlamentima i dalje „temelj uloge domova nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji”. Podsjetio je da se od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona mehanizam ranog upozoravanja rijetko koristio te da bi ga se moglo izmijeniti u postojećem okviru Ugovora. U tom pogledu pozvao je Europsku komisiju da uvede tehnički rok za obavješćivanje kako bi se dobilo dodatno vrijeme između datuma kad nacionalni parlamenti zaprime nacrt zakonodavnog akta i datuma kada počinje teći osmotjedni rok. Parlament je također podupro mogućnost da nacionalni parlamenti Komisiji podnose konstruktivne prijedloge kako bi pozitivno utjecali na europsku javnu raspravu i na pravo inicijative Komisije. Najzad, u Rezoluciji je iznio i nekoliko prijedloga za jačanje postojećih instrumenata suradnje između Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata.

Parlament je 17. siječnja 2024. usvojio [novu rezoluciju](#) o provedbi odredbi Ugovora o nacionalnim parlamentima^[5]. Parlament je u toj rezoluciji pozvao države članice da se pobrinu da nacionalni parlamenti imaju dovoljno resursa kako bi ispunili svoju ustavnu ulogu nadzora te je preporučio da se nacionalni parlamenti učinkovitije koriste platformom IPEX i uključe svoje regionalne parlamente u provedbu mehanizma ranog upozoravanja. Parlament je također pozvao na produljenje trenutnog roka od osam tjedana tijekom kojeg nacionalni parlamenti mogu poslati obrazložena mišljenja jer kratki rok sam po sebi podrazumijeva ograničavanje pravodobnog praćenja poštovanja načela supsidijarnosti. Nadalje, pozvao je na uvođenje sustava „zelenog kartona” kojim

[4]Rezolucija Europskog parlamenta od 19. travnja 2018. o provedbi odredbi Ugovora o pojačanoj suradnji, SL C 390, 18.11.2019., str 121.

[5]Rezolucija Europskog parlamenta od 17. siječnja 2024. o provedbi odredbi Ugovora o nacionalnim parlamentima, usvojeni tekstovi, [P9_TA\(2024\)0023](#).

bi najmanje trećina nacionalnih parlamenata mogla podnijeti inicijative kojima bi se „pozitivno utjecalo“ na europsku raspravu.

Uprava Europskog parlamenta za odnose s nacionalnim parlamentima svake godine objavljuje godišnje izvješće o odnosima između Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata EU-a. U izvješću se daje pregled svih aktivnosti i razvoja događaja u području međuparlamentarne suradnje s nacionalnim parlamentima, u kojoj, uz Europski parlament, sudjeluje 39 nacionalnih parlamenata i domova iz 27 država članica. Prema [godišnjem izvješću za 2022.](#) glavne teme o kojima se raspravljalo na međuparlamentarnim sastancima tijekom te godine bile su sigurnost i vanjsko djelovanje EU-a kao odgovor na rat u Ukrajini, oporavak nakon pandemije bolesti COVID-19, stanje vladavine prava u državama članicama, instrument NextGenerationEU i planovi gospodarskog oporavaka te ishod Konferencije o budućnosti Europe.

Eeva Pavy / Alexandru-George Moş
05/2024

1.3.6. EUROPSKO VIJEĆE

Europsko vijeće čine čelnici država članica ili njihovih vlada. Zadaća mu je pružati nužan poticaj razvoju Europske unije i određivati opće političke smjernice. I predsjednik Komisije član je Vijeća, no on nema pravo glasa. Na početku sastanaka Europskog vijeća prisutnima se obraća predsjednik Europskog parlamenta. Ugovorom iz Lisabona Europsko vijeće ustanovljeno je kao institucija Unije i povjereno mu je dugoročno predsjedništvo.

PRAVNA OSNOVA

Članci 13., 15., 26., 27. i članak 42. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU).

POVIJEST

Europsko vijeće danas ima oblik konferencije na vrhu čelnika država članica EU-a ili njihovih vlada. Prvi takav „europski sastanak na vrhu“ održan je u Parizu 1961., a od 1969. sastanci se održavaju češće.

Na europskom sastanku na vrhu u Parizu u veljači 1974. odlučeno je da bi se ubuduće čelnici država ili vlada trebali redovito sastajati kao „Europsko vijeće“ te da će ono moći usvajati opći pristup problemima europske integracije i voditi brigu o tome da se aktivnosti EU-a adekvatno koordiniraju.

Jedinstvenim europskim aktom (1986.) Europsko vijeće prvi je put uključeno u Ugovore Zajednice te je utvrđen njegov sastav i odlučeno da će se sastajati dvaput godišnje.

Ugovorom iz Maastrichta (1992.) formalno je definirana njegova uloga u institucionalnom procesu EU-a.

Ugovorom iz Lisabona (čiji je službeni naziv Ugovor o Europskoj uniji, 2009.) Europsko vijeće postalo je punopravna institucija EU-a (članak 13.) te je definirana njegova zadaća u skladu s kojom Uniji daje „potreban poticaj za njezin razvoj i utvrđuje opće političke smjernice i prioritete tog razvoja“ (članak 15.). Iako je riječ o zasebnim institucijama, Europsko vijeće i Vijeće Europske unije (dalje u tekstu „Vijeće“) dogovorili su se da će dijeliti dio II. proračuna EU-a (članak 43. točka (b) Financijske uredbe), zbog čega se opći proračun sastoji od samo deset, a ne jedanaest dijelova.

USTROJSTVO

Europsko vijeće saziva njegov predsjednik, a u njemu sjede čelnici 27 država članica ili njihovih vlada i predsjednik Komisije (članak 15. stavak 2. UEU-a). U radu Europskog vijeća sudjeluje i Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. Predsjednika Europskog parlamenta obično se poziva da održi govor na početku sastanaka (članak 235. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)).

Europsko vijeće samostalno bira svojeg predsjednika na mandat od dvije i pol godine, koji se može obnoviti jednom. Predsjednik predstavlja Europsku uniju

u odnosima s vanjskim svijetom. Uloga predsjednika utvrđena je u članku 15. UEU-a. Trenutačni predsjednik Charles Michel započeo je svoj prvi mandat 1. prosinca 2019., a u ožujku 2022. ponovno je izabran na drugi mandat od 1. lipnja 2022. do 30. studenoga 2024.

Europsko vijeće odluke obično donosi konsenzusom. Međutim, o nizu važnih imenovanja odlučuje kvalificiranom većinom, ponajprije o imenovanju svojeg predsjednika, odabiru kandidata za mjesto predsjednika Europske komisije te imenovanju Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i predsjednika Europske središnje banke.

Europsko vijeće obično se sastaje najmanje četiri puta godišnje. Od 2008. sastaje se češće, što je bilo posebno izraženo tijekom financijske krize i, nakon toga, krize europodručja. U posljednje se vrijeme Europsko vijeće u velikoj mjeri bavi migracijskim tokovima u Uniji i pitanjima unutarnje sigurnosti.

Od 2016. čelnici država i vlada sastaju se u sastavu EU-27, tj. bez Ujedinjene Kraljevine. Ti su sastanci isprva bili neformalni sve do službene obavijesti Ujedinjene Kraljevine o povlačenju iz EU-a na temelju članka 50. UEU-a u ožujku 2017. Nakon te obavijesti, uz redovne sastanke održano je i nekoliko formalnih sastanaka Europskog vijeća (članak 50.) u sastavu EU-27.

Osim toga, članovi Europskog vijeća sastaju se i u obliku „međuvladinih konferencija“. Te konferencije predstavnika vlada država članica sazivaju se kako bi se raspravljalo i dogovaralo o izmjenama Ugovora o Europskoj uniji. Prije Ugovora iz Lisabona, koji je na snagu stupio 2009., to je bio jedini postupak revizije Ugovora. Sada je poznat kao „redovni postupak revizije“. O izmjenama Ugovora jednoglasno odlučuje međuvladina konferencija, koju saziva predsjednik Europskog vijeća.

ULOGA

A. Položaj u institucionalnom sustavu EU-a

U skladu s člankom 13. UEU-a Europsko vijeće dio je „jedinstvenog institucionalnog okvira“ Unije. Međutim, njegova je uloga davanje općeg političkog poticaja, a ne donošenje odluka u pravnom smislu. Ono samo u izvanrednim slučajevima donosi odluke s pravnim posljedicama za EU (vidjeti niže točku C.2.), no dobilo je brojne ovlasti za donošenje odluka na razini institucije. Tako je Europsko vijeće sada ovlašteno donositi obvezujuće akte, koji se mogu osporavati na Sudu Europske unije, među ostalim u slučaju propuštanja djelovanja (članak 265. UFEU-a).

Na temelju članka 7. stavka 2. UEU-a Europsko vijeće ovlašteno je da, uz suglasnost Europskog parlamenta, pokrene postupak za suspendiranje prava državi članici koja je teško prekršila načela Unije.

B. Odnosi s drugim institucijama

Europsko vijeće potpuno je neovisno u donošenju odluka te u tom procesu u većini slučajeva nije potrebna inicijativa Komisije niti sudjelovanje Parlamenta.

Međutim, Ugovorom iz Lisabona zadržava se organizacijska poveznica s Komisijom s obzirom na to da je njezin predsjednik član Europskog vijeća bez prava glasa te da Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku sudjeluje

u raspravama. Osim toga, Europsko vijeće često traži od Komisije da podnese izvješća u okviru pripreme za njegove sastanke. Prema članku 15. stavku 6. točki (d) UEU-a predsjednik Europskog vijeća nakon svakog sastanka mora podnijeti izvješće Parlamentu. On se također svaki mjesec sastaje s predsjednikom Parlamenta, kao i s predsjednicima klubova zastupnika. U veljači 2011. tadašnji predsjednik pristao je odgovarati na pisana pitanja zastupnika u Europskom parlamentu koja se tiču njegovih političkih aktivnosti. Međutim, Parlament može vršiti i određeni neformalni utjecaj preko svojeg predsjednika koji prisustvuje sastancima Europskog vijeća i sastancima stranačkih čelnika u njihovim europskim političkim skupinama koji prethode sastancima Europskog vijeća, kao i svojim rezolucijama o točkama dnevnog reda sastanaka, njihovu ishodu te službenim izvješćima koja podnosi Europsko vijeće.

Ugovorom iz Lisabona novi Ured visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku postao je dodatni čimbenik koji u ime Europskog vijeća predlaže i provodi vanjsku politiku. Predsjednik Europskog vijeća odgovoran je za predstavljanje EU-a u vanjskim odnosima u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike, ne dovodeći u pitanje ovlasti Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku.

C. Ovlasti

1. Institucionalne ovlasti

Europsko vijeće EU-u pruža „potreban poticaj za razvoj” i definira „opće političke smjernice i prioritete tog razvoja” (članak 15. stavak 1. UEU-a). Nadalje, kvalificiranom većinom odlučuje o sastavu Vijeća i rasporedu rotirajućeg predsjedništva.

2. Vanjska i sigurnosna politika ([5.1.1.](#) i [5.1.2.](#))

Europsko vijeće određuje načela i opće smjernice zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) te odlučuje o zajedničkim strategijama za njihovu provedbu (članak 26. UEU-a). U skladu s člankom 42. stavkom 2. UEU-a Europsko vijeće jednoglasno odlučuje hoće li državama članicama preporučiti prelazak na postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike EU-a.

Ako se država članica namjerava usprotiviti donošenju odluke zbog važnih razloga povezanih s nacionalnom politikom, Vijeće može kvalificiranom većinom odlučiti da se to pitanje uputi Europskom vijeću radi donošenja jednoglasne odluke (članak 31. stavak 2. UEU-a). Isti se postupak može primijeniti ako države članice odluče uspostaviti pojačanu suradnju u tom području (članak 20. UEU-a).

U preporuci građana br. 21 donesenoj u okviru Konferencije o budućnosti Europe zahtijeva se da EU poboljša svoju sposobnost donošenja brzih i učinkovitih odluka, posebno prelaskom s jednoglasnog odlučivanja na glasovanje kvalificiranom većinom u području ZVSP-a i jačanjem uloge Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. U svojoj [rezoluciji od 9. lipnja 2022. o pozivu na sazivanje konvencije radi revizije Ugovorâ](#) Parlament je Vijeću podnio prijedloge za izmjene Ugovora u okviru redovnog postupka revizije utvrđenog u članku 48. UEU-a. Jedan od ključnih prijedloga bilo je omogućiti da se u relevantnim područjima, kao što je donošenje sankcija te u hitnim slučajevima odluke u Vijeću donose kvalificiranom većinom umjesto jednoglasnom odlukom. Odbor Parlamenta za ustavna pitanja također priprema izvješće o provedbi prijelaznih klauzula u Ugovorima EU-

a (tzv. pasarele, odnosno klauzule kojima se omogućuje izmjena zakonodavnog postupka bez formalne izmjene Ugovora), u kojem se predlaže aktiviranje prijelaznih klauzula u nekim prioritetnim područjima politika, kao što je zajednička vanjska i sigurnosna politika.

3. Gospodarsko upravljanje i višegodišnji financijski okvir (VFO) (1.4.3.)

Od 2009. zbog dužničke krize Europsko vijeće i sastanci na vrhu država europodručja dobili su glavnu ulogu u suočavanju s posljedicama svjetske bankovne krize. Nekoliko država članica primilo je pakete financijske pomoći preko ad hoc sporazuma ili privremenih sporazuma o kojima su odlučili čelnici država ili vlada, a koje su kasnije ratificirale države članice. Financijska pomoć usmjerava se od 2012. putem trajnog Europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM). Vlade država članica, uz aktivno sudjelovanje Komisije, Parlamenta i Europske središnje banke, sastavile su međunarodni ugovor — Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju (također poznat kao „Fiskalni ugovor“), koji omogućava stroži nadzor nad proračunskom i socioekonomskom politikom država članica. Zbog toga se postavlja sve više pitanja o ulozi Komisije i Parlamenta u gospodarskom upravljanju europodručjem.

Europsko vijeće ima važnu ulogu i u europskom semestru. Tako na proljetnim sastancima iznosi političke smjernice za makroekonomske, fiskalne i strukturne reforme te politike za poticanje rasta. Na lipanjskim sastancima podržava preporuke koje na temelju ocjena nacionalnih programa reformi sastavlja Komisija i o kojima prethodno raspravlja Vijeće.

Također sudjeluje u pregovorima o višegodišnjem financijskom okviru (VFO), u kojem ima središnju ulogu kada je riječ o postizanju političkog dogovora o ključnim političkim pitanjima u Uredbi o VFO-u, poput gornjih granica rashoda, programa potrošnje i financiranja (resursi).

4. Policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima (4.2.6. i 4.2.7.)

Europsko vijeće, na zahtjev jednog od članova Vijeća, odlučuje o uspostavi pojačane suradnje u tom području (članak 20. UEU-a). Ugovorom iz Lisabona uvedeno je nekoliko novih prijelaznih klauzula koje Europskom vijeću omogućuju da mehanizam odlučivanja u Vijeću promijeni iz jednoglasnog u većinsko glasovanje (1.2.4.).

POSTIGNUĆA

Europsko vijeće odredilo je petogodišnji strateški program (2019.–2024.) s prioritetima za dugoročniju usmjerenost i djelovanje EU-a. Osim strateškog programa, u kratkoročnim programima rada Vijeća, takozvanim programima čelnika, utvrđene su teme za predstojeće sastanke Europskog vijeća i međunarodne sastanke na vrhu. Na primjer, u [okvirnom programu čelnika objavljenom u veljači 2023.](#) utvrđuju se okvirni prioriteti za razdoblje od siječnja do srpnja 2023., koji prije svega uključuju kontinuiranu potporu EU-a Ukrajini kao odgovor na rusku ratnu agresiju, zatim gospodarstvo i poticanje dugoročne konkurentnosti u Uniji te strateške autonomije EU-a, među ostalim u području sigurnosti i energetike.

Donošenje strateškog programa za razdoblje 2024.–2029. planirano je za lipanj 2024. Kako bi se unaprijed pokrenule rasprave, predsjednik Michel poslao je [pismo](#) uoči sastanka Europskog vijeća u lipnju 2023. Predložio je četiri glavna područja

za predstojeći program: konsolidacija gospodarske i socijalne osnove EU-a (zelena i digitalna tranzicija, konkurentnost, inovacije, zdravstvo); suočavanje s energetske izazovom, jačanje sigurnosnih i obrambenih sposobnosti EU-a; i produbljivanje suradnje s ostatkom svijeta. Osim toga, predložio je jačanje općeg pristupa EU-a u pogledu migracija.

A. Višegodišnji financijski okvir

Kako bi se Uniji pomoglo u obnovi nakon pandemije i pružila potpora ulaganjima u zelenu i digitalnu tranziciju, čelnici Europskog vijeća na [izvanrednom sastanku 17.-21. srpnja 2020.](#) postigli su dogovor o sveobuhvatnom paketu od 1 824,3 milijarde EUR kojim se kombiniraju višegodišnji financijski okvir i izvanredni napor za oporavak u okviru instrumenta NextGenerationEU (NGEU).

Na sastanku [1. veljače 2024.](#) Europsko vijeće postiglo je dogovor o reviziji VFO-a za razdoblje 2021.–2027. Slijedom toga, Vijeće EU-a odobrilo je tri zakonodavna akta usmjerena na jačanje dugoročnog proračuna i rješavanje novih izazova. Doneseni paket obuhvaća izmjene financijskog okvira i uspostavu Instrumenta za Ukrajinu i Platforme za strateške tehnologije za Europu (STEP).

B. Vanjska i sigurnosna politika

Od početka 90-ih godina 20. stoljeća pitanja vanjske i sigurnosne politike važna su točka na dnevnom redu sastanaka na vrhu Europskog vijeća. Odluke donesene u tom području odnose se, između ostalog, na:

- međunarodnu sigurnost i borbu protiv terorizma;
- europsku politiku susjedstva i odnose s Rusijom;
- odnose sa zemljama Sredozemlja i Bliskim istokom.

Europsko vijeće u [Helsinkiju je 10. i 11. prosinca 1999.](#) odlučilo ojačati zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku razvojem vojnih i civilnih kapaciteta za krizno upravljanje.

Na [sastanku održanom 22. i 23. lipnja 2017.](#) Europsko vijeće složilo se da je potrebno pokrenuti stalnu strukturiranu suradnju (PESCO) u cilju jačanja sigurnosti i obrane Europe. PESCO je uspostavljen Odlukom Vijeća od 11. prosinca 2017. U PESCO-u sudjeluju sve države članice EU-a, osim Danske i Malte. Trenutačno je u okviru PESCO-a u tijeku ukupno 46 projekata.

Na već spomenutom izvanrednom sastanku održanom od 17. do 21. srpnja 2020. Europsko vijeće postiglo je dogovor o uspostavi Europskog instrumenta mirovne pomoći kao izvanproračunskog instrumenta za financiranje djelovanja u području sigurnosti i obrane. Financijska gornja granica za taj instrument za razdoblje 2021. 2027. postavljena je na 5 milijardi EUR i financirat će se kao izvanproračunska stavka izvan VFO-a s pomoću doprinosa država članica na temelju ključa za raspodjelu prema bruto nacionalnom dohotku (BND).

Na izvanrednom sastanku 30. i 31. svibnja 2022. Europsko vijeće osudilo je rusku ratnu agresiju na Ukrajinu i postiglo dogovor o šestom paketu sankcija, koje obuhvaćaju sirovu naftu i naftne derivate koji se iz Rusije isporučuju državama članicama. Privremena iznimka uvedena je za sirovu naftu koja se isporučuje naftovodima. Čelnici su pozvali Vijeće Europske unije da nove sankcije dovrši i donese bez odgode.

Prema zaključcima sa sastanka [Europskog vijeća od 23. ožujka 2023.](#) „Europska unija čvrsto je i u potpunosti uz Ukrajinu i nastaviti će toj zemlji i njezinu stanovništvu pružati jaku političku, gospodarsku, vojnu, financijsku i humanitarnu potporu dok god to bude potrebno”.

C. Proširenje ([5.5.1.](#))

Europsko vijeće odredilo je uvjete za svaki krug proširenja EU-a. U Kopenhagenu je 1993. postavilo temelje za daljnja proširenja (kopenhaški kriteriji). Na sastancima narednih godina dodatno su precizirani kriteriji za pristupanje i institucionalne reforme koje je nužno provesti.

U [Kopenhagenu \(12. i 13. prosinca 2002.\) Europsko vijeće](#) donijelo je odluku u skladu s kojom su 1. svibnja 2004. Europskoj uniji pristupili Cipar, Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija. Rumunjska i Bugarska Uniji su pristupile 1. siječnja 2007.

Vijeće je 3. listopada 2005. u Luxembourggu odobrilo okvir za pregovore o pristupanju Hrvatske i Turske Europskoj uniji. Ugovor o pristupanju Hrvatske potpisan je 9. prosinca 2011. te je ona 1. srpnja 2013. pristupila Uniji.

Vijeće za opće poslove usvojilo je 14. prosinca 2021. [zaključke o procesima proširenja, stabilizacije i pridruživanja](#) za Crnu Goru, Srbiju, Tursku, Republiku Sjevernu Makedoniju, Albaniju, Bosnu i Hercegovinu i Kosovo, u kojima je predstavljen napredak ostvaren u svakoj od tih zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja.

Europsko vijeće odobrilo je [23. lipnja 2022.](#) status kandidatkinje Ukrajini na temelju njezina zahtjeva za članstvo od 28. veljače 2022. te pozvalo Komisiju da izvijesti Vijeće o ispunjavanju uvjeta navedenih u mišljenju Komisije o zahtjevu za članstvo. Nakon što se u potpunosti ispune svi ti uvjeti, Vijeće će odlučiti o daljnjim koracima.

U [zaključcima s izvanrednog sastanka od 9. veljače 2023.](#) Europsko vijeće „uvaž[ilo je] znatne napore koje Ukrajina posljednjih mjeseci ulaže u postizanje ciljeva na kojima se temelji njezin status zemlje kandidatkinje za članstvo u EU-u. Pozdrav[ilo je] napore Ukrajine u pogledu reformi u tako teškim vremenima te je pot[aknulo] da nastavi tim putem i ispuni uvjete navedene u mišljenju Komisije o zahtjevu za članstvo, kako bi napredovala prema budućem članstvu u EU-u.”

[Europsko vijeće 14. i 15. prosinca 2023.](#) odlučilo je otvoriti pregovore o pristupanju s Ukrajinom i Republikom Moldovom te Gruziji dodijeliti status zemlje kandidatkinje „pod uvjetom da se poduzmu relevantni koraci utvrđeni u preporuci Komisije od 8. studenoga 2023.”

D. Povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije

Dana 23. ožujka 2018. Europsko vijeće (članak 50.), koje se sastalo u sastavu EU-27, donijelo je smjernice o okviru za budući odnos s Ujedinjenom Kraljevinom nakon Brexita. U skladu s tim smjernicama Europska unija htjela je što je moguće snažnije partnerstvo s Ujedinjenom Kraljevinom, koje bi, među ostalim, obuhvaćalo trgovinsku i gospodarsku suradnju te sigurnost i obranu.

Europsko vijeće, u sastavu EU-27, potvrdilo je 17. listopada 2019. revidirani sporazum o povlačenju i odobrilo revidiranu političku izjavu o kojima je istoga dana postignut

dogovor i na razini pregovarača EU-a i Ujedinjene Kraljevine. Cilj tog dogovora bio je uredan izlazak Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije.

Na zahtjev Ujedinjene Kraljevine, Europsko vijeće donijelo je 29. listopada 2019. odluku o produljenju razdoblja iz članka 50. stavka 3. UEU-a do 31. siječnja 2020. kako bi se omogućilo više vremena za ratifikaciju sporazuma o povlačenju. Sporazum o povlačenju stupio je na snagu 31. siječnja 2020. Njime je označen kraj razdoblja iz članka 50. UEU-a i početak prijelaznog razdoblja koje je trajalo do 31. prosinca 2020. Ujedinjena Kraljevina sada više nije država članica EU-a, već treća zemlja.

E. Institucionalne reforme

Na sastanku u Tampereu (15. i 16. listopada 1999.) Europsko vijeće donijelo je odluku o pripremi nacrtu Povelje EU-a o temeljnim pravima ([4.1.2.](#)). Europsko vijeće sazvalo je u Helsinkiju (prosinac 1999.) međuvladinu konferenciju za pripremu Ugovora iz Nice.

Europsko vijeće u Laekenu (14. i 15. prosinca 2001.) odlučilo je sazvati Konvenciju o budućnosti Europe, koja je sastavila neuspjeli Ugovor o ustavu za Europu ([1.1.4.](#)). Nakon dvije i pol godine institucionalnog zastoja Europsko vijeće donijelo je 21. i 22. lipnja 2007. detaljno utvrđen mandat za međuvladinu konferenciju koja je dovela do toga da je 13. prosinca 2007. potpisan Ugovor iz Lisabona, koji je na snagu stupio 1. prosinca 2009. ([1.1.5.](#)). Dana 25. ožujka 2011. Europsko vijeće donijelo je odluku o izmjeni članka 136., čime je utrlo put stvaranju Europskog stabilizacijskog mehanizma.

[Odluku o sastavu Europskog parlamenta](#) donijelo je 28. lipnja 2018., a njome se državama članicama omogućuje da provedu nacionalne mjere potrebne za organizaciju izbora za parlamentarni saziv 2019.–2024.^[1]

Nedavne krize, posebno pandemija bolesti COVID-19 i rat u Ukrajini, ukazale su na potrebu za institucionalnim reformama kako bi se povećala sposobnost EU-a da pravodobno i učinkovito reagira na hitne situacije.

U svojoj [rezoluciji o ishodu Konferencije o budućnosti Europe](#), donesenoj 4. svibnja 2022., Parlament je pozdravio zaključke i preporuke Konferencije, potvrdio da su potrebne [izmjene Ugovorâ](#) i zatražio od svojeg Odbora za ustavna pitanja da pripremi prijedloge za reformu Ugovora o EU-u putem konvencije u skladu s [člankom 48. UEU-a](#). Europski parlament usvojio je 9. lipnja 2022. [rezoluciju o pozivu na sazivanje konvencije radi revizije Ugovorâ](#). Jedan je od ključnih prijedloga jest reformirati postupke glasovanja i omogućiti da se u relevantnim područjima kao što su donošenje sankcija i tzv. klauzula pasarela te u slučaju izvanrednog stanja, odluke u Vijeću donose kvalificiranom većinom umjesto jednoglasnom odlukom. Parlament je 11. srpnja 2023. donio [rezoluciju](#) o provedbi premošćujućih klauzula u Ugovorima EU-a. Parlament je 22. studenoga 2023. donio [rezoluciju](#) o prijedlozima za izmjenu Ugovorâ, u kojoj poziva Europsko vijeće da sazove konvenciju za reviziju Ugovorâ kako bi se modernizirali zakonodavni postupci.

Eeva Pavy / Pablo Abril Marti
05/2024

[1] [Odluka Europskog vijeća \(EU\) 2018/937 od 28. lipnja 2018. o utvrđivanju sastava Europskog parlamenta.](#)

1.3.7. VIJEĆE EUROPSKE UNIJE

Vijeće je institucija koja zajedno s Parlamentom donosi zakonodavstvo Europske unije u obliku uredbi i direktiva te priprema odluke i neobvezujuće preporuke. Odluke u svojim područjima nadležnosti donosi običnom većinom, kvalificiranom većinom ili jednoglasno, ovisno o pravnoj osnovi akta koji treba odobriti.

PRAVNA OSNOVA

Unutar jedinstvenog institucijskog okvira Europske unije Vijeće izvršava ovlasti koje su mu dodijeljene člankom 16. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i člancima od 237. do 243. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

ULOGA

A. Zakonodavstvo

Na temelju prijedloga Komisije, Vijeće usvaja zakonodavstvo Unije u obliku uredbi i direktiva, zajedno s Europskim parlamentom u skladu s člankom 294. UFEU-a (redovni zakonodavni postupak) ili samostalno nakon savjetovanja s Parlamentom ([1.2.3.](#)). Vijeće također donosi pojedinačne odluke i neobvezujuće preporuke (članak 288. UFEU-a) te rezolucije. Vijeće i Parlament utvrđuju opća pravila za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji ili namijenjenih samome Vijeću ([članak 291. stavak 3. UFEU-a](#)).

B. Proračun

Vijeće i Europski parlament dvije su grane proračunskog tijela. Te dvije institucije zajedno donose proračun Unije ([1.2.5.](#)). Osim toga, Vijeće u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom jednoglasno donosi odluke kojima se utvrđuju odredbe primjenjive na sustav vlastitih sredstava EU-a i višegodišnji financijski okvir (članci 311. i 312. UFEU-a). U potonjem slučaju Parlament mora dati svoju suglasnost većinom glasova svih zastupnika. Parlament je posljednji višegodišnji financijski okvir (za razdoblje 2021.–2027.) usvojio u studenome 2020. godine. Iako je riječ o zasebnim institucijama, Vijeće s Europskim vijećem dijeli dio II. proračuna EU-a (članak 46. točka (b) [Financijske uredbe EU-a](#)).

C. Druge ovlasti

1. Međunarodni sporazumi

Vijeće sklapa međunarodne sporazume Europske unije o kojima pregovara Komisija i za koje je u većini slučajeva potreban pristanak Parlamenta ([članak 218. UFEU-a](#)).

2. Imenovanja

Vijeće kvalificiranom većinom (u skladu s Ugovorom iz Nice) imenuje članove Revizorskog suda, Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora i Europskog odbora regija.

3. Ekonomska politika

Vijeće koordinira ekonomske politike država članica (članak 121. UFEU-a) i ne dovodeći u pitanje ovlasti Europske središnje banke donosi političke odluke na monetarnom području.

Za članove Euroskupine vrijede posebna pravila. Člankom 137. UFEU-a predviđeno je da pojedini o sastancima ministara država članica čija je valuta euro budu utvrđene u Protokolu o Euroskupini. U članku 1. Protokola (br. 14) UFEU-a predviđeno je da se ministri država članica čija je valuta euro sastaju neformalno. Takvi se sastanci prema potrebi održavaju radi rasprave o pitanjima koja se odnose na posebne odgovornosti koje dijele u vezi s jedinstvenom valutom. Komisija sudjeluje na sastancima. Europska središnja banka pozvana je da sudjeluje na sastancima koje organiziraju predstavnici ministara nadležnih za financije država članica čija je valuta euro i Komisija. U skladu s člankom 2. Protokola ministri država članica čija je valuta euro većinom tih država članica biraju predsjednika na dvije i pol godine. Ministri financija Euroskupine obično se sastaju dan prije sjednice Vijeća za ekonomske i financijske poslove.

U okviru europskog semestra Vijeće provodi i određene funkcije gospodarskog upravljanja. Na početku ciklusa, najesen, Vijeće na temelju godišnjeg pregleda rasta razmatra posebne preporuke za europodručje, a zatim u lipnju i srpnju donosi preporuke za pojedine zemlje, nakon što ih odobri Europsko vijeće.

Članak 136. UFEU-a izmijenjen je Odlukom Europskog vijeća 2011/199/EU, koja je stupila na snagu 1. svibnja 2013., nakon što su je ratificirale sve države članice. Služi kao pravna osnova za mehanizme stabilnosti kao što je Europski stabilizacijski mehanizam (ESM) ([2.6.8.](#)).

4. Zajednička vanjska i sigurnosna politika ([5.1.1.](#)) i ([5.1.2.](#))

Ugovorom iz Lisabona Europska unija dobila je status pravne osobe i tako zamijenila Europsku zajednicu. Novim ugovorom također je ukinuta struktura zasnovana na trima stupovima. Pravosuđe i unutarnji poslovi postali su potpuno integrirane politike EU-a na koje se u gotovo svim slučajevima primjenjuje redovni zakonodavni postupak. Na području vanjske i sigurnosne politike Vijeće ipak i dalje slijedi posebna pravila kod usvajanja zajedničkih stajališta i zajedničkih mjera ili sastavljanja konvencija.

Nekadašnji sustav Trojke zamijenjen je novim: pod stalnim predsjedanjem Visokog predstavnika Unije za vanjsku i sigurnosnu politiku Vijeće za vanjske poslove sada usko surađuje s Komisijom. Pritom mu pomažu Glavno tajništvo Vijeća i Europska služba za vanjsko djelovanje.

USTROJSTVO

A. Sastav

1. Članovi

Vijeće se sastoji od po jednog predstavnika svake države članice na ministarskoj razini „koji smije preuzimati obveze u ime vlade dotične države članice“ (članak 16. stavak 2. UFEU-a).

2. Predsjedništvo

Osim Vijeća za vanjske poslove, Vijećem predsjedava predstavnik države članice koja predsjedava Europskom unijom: predsjedanje se mijenja svakih šest mjeseci, redosljedom o kojem Vijeće odlučuje jednoglasno (članak 16. stavak 9. UEU-a). Svim sastavima Vijeća, osim kada je riječ o vanjskim poslovima, tijekom razdoblja od 18 mjeseci predsjedava unaprijed određena skupina triju država članica, od kojih svaka Vijećem predsjedava šest mjeseci.

Tijekom sljedećih pet godina predsjedanja će se odvijati prema sljedećem redosljedu: Švedska i Španjolska 2023., Belgija i Mađarska 2024., Poljska i Danska 2025., Cipar i Irska 2026. te Litva i Grčka 2027. godine. Europsko vijeće može promijeniti taj redosljed (članak 236. točka (b) UFEU-a).

3. Pripremna tijela

Odbor stalnih predstavnika država članica (Coreper) priprema rad Vijeća i obavlja zadatke koje mu Vijeće povjeri (članak 240. UFEU-a). Tim odborom, poznatim i kao Coreper, predsjedava predstavnik države članice koja predsjedava Vijećem za opće poslove, odnosno rotirajuće predsjedništvo. Odborom za politiku i sigurnost, koji prati razvoj međunarodnih događaja na području zajedničke vanjske i sigurnosne politike, predsjedava pak predstavnik Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku.

Coreper se sastaje svakog tjedna i priprema rad Vijeća te koordinira aktivnosti povezane sa suodlučivanjem s Parlamentom. Dijeli se na dvije skupine: Coreper I, skupinu koju čine zamjenici stalnih predstavnika koji obavljaju pripremni rad za područja koja su više tehnička, kao što su poljoprivreda, zapošljavanje, obrazovanje i okoliš; i Coreper II, skupinu koja se bavi temama koje su više povezane s „visokom politikom“, kao što su vanjski poslovi, ekonomska i monetarna politika ili pak pravosuđe i unutarnji poslovi. U pripremnim radovima Coreperu pomaže desetak odbora i stotinjak stručnih radnih skupina.

B. Djelovanje

Ovisno o području, Vijeće odluke donosi običnom većinom, kvalificiranom većinom ili jednoglasno (1.2.3. i 1.2.4.). Kad djeluje kao zakonodavac, sjednice Vijeća obično su otvorene za javnost (članak 16. stavak 8. UEU-a). Vijeće imenuje glavnog tajnika u skladu s člankom 240. UFEU-a. Sjednice Vijeća održavaju se u Bruxellesu, kao i u Luxembourggu (travanjska, lipanjska i listopadska sjednica). U Vijeću trenutno postoji deset sastava, od kojih tri održavaju redovne sastanke (opći poslovi, vanjski poslovi, ekonomska i monetarna politika (ECOFIN)).

1. Obična većina

Odluka se smatra donesenom ako je više glasova za nego protiv. Svaki član Vijeća ima jedan glas. Stoga je obična većina postignuta ako najmanje 14 članova Vijeća glasuje „za“. Obična većina primjenjuje se ako Ugovorom nije predviđeno drugačije (članak 238. stavak 1. UFEU-a). To je standardni postupak odlučivanja. Međutim, u praksi se primjenjuje samo pri donošenju malog broja odluka: u vezi s Poslovnikom Vijeća, organizacijom Glavnog tajništva Vijeća i pravilima o radu odbora predviđenih Ugovorom.

2. Kvalificirana većina

a. Mehanizam

Pravilo kvalificirane većine Vijeća nalazi se u Ugovoru iz Lisabona, u članku 16. stavku 4. prvom podstavku UEU-a. Prema tom članku, kvalificirana većina utvrđuje se kao većina koju čini najmanje 55 % članova Vijeća koji predstavljaju najmanje 65 % stanovništva Unije. U praksi to znači najmanje 15 od 27 država članica. U slučajevima kada prijedlog ne dolazi od Komisije ili Visokog predstavnika, primjenjuje se takozvano pravilo pojačane kvalificirane većine u skladu s kojim potreban postotak članova Vijeća koji glasuju „za” iznosi 72 % (najmanje 20 od 27 država članica) a predstavljaju najmanje 65 % stanovništva Unije.

b. Područje primjene

Ugovorom iz Lisabona ponovno se proširilo područje donošenja odluka kvalificiranom većinom. Taj je postupak uveden ili proširen za 68 pravnih osnova, i to uglavnom zajedno s uvođenjem redovnog zakonodavnog postupka (uključujući brojna područja koja su prethodno pripadala trećem stupu). Kvalificirana većina također je potrebna za imenovanje predsjednika Komisije i povjerenika, članova Revizorskog suda, Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora te Europskog odbora regija ([1.2.3.](#) i [1.2.4.](#)).

3. Jednoglasnost

Ugovorom se jednoglasnost zahtijeva za odluke u svega nekoliko područja, kao što su oporezivanje i socijalna politika. Jednoglasnost je sačuvana Ugovorom iz Lisabona. Članak 48. stavak 7. UEU-a sadrži opću premošćujuću klauzulu primjenjivu na sve politike Unije koja pod određenim uvjetima omogućuje odstupanje od zakonodavnih postupaka prvotno predviđenih Ugovorima. Zahvaljujući njoj Vijeće može donositi odluke o određenim pitanjima kvalificiranom većinom umjesto jednoglasno. Premošćujuća klauzula omogućuje prijelaz s posebnog zakonodavnog postupka na redovni i s jednoglasnog odlučivanja na glasovanje kvalificiranom većinom. Međutim, premošćujuća klauzula može se aktivirati samo ako Vijeće ili Europsko vijeće jednoglasno donesu odluku. Stoga je za aktivaciju te klauzule potrebna usuglašenost svih država članica.

U [govoru o stanju Unije 2018.](#) predsjednik Komisije Juncker najavio je sveobuhvatno preispitivanje premošćujućih klauzula. Kao odgovor na to, Komisija je dosad objavila četiri komunikacije, o [zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici](#) (rujan 2018.), [oporezivanju](#) (siječanj 2019.), [energiji i klimi](#) (travanj 2019.) te [socijalnoj politici](#) (2019.).

Vijeće općenito pokušava postići jednoglasnost i kada to nije nužno. Ta sklonost seže u 1966. i Luksemburški kompromis kojim se završio spor između Francuske i drugih država članica nastao jer je Francuska odbila zamijeniti jednoglasnost kvalificiranom većinom za određena područja. Tekst kompromisa glasi: „Ako su, u slučaju odluka na temelju prijedloga Komisije koje se mogu donijeti većinom glasova, dovedeni u pitanje vrlo važni interesi jednog ili više partnera, članovi Vijeća nastojat će u razumnom roku pronaći rješenje koje mogu usvojiti svi članovi Vijeća, poštujući pri tome uzajamne interese i interese Zajednice.”

Slično rješenje pronađeno je 1994. kada su se „Kompromisom iz loannine” zaštitile države članice u situaciji u kojoj je bilo vrlo izgledno da bi manjina mogla spriječiti

donošenja odluka. Njime je odlučeno da Vijeće, ako te države izraze namjeru da se usprotive donošenju odluke Vijeća kvalificiranom većinom, mora u razumnom roku učiniti sve što je u njegovoj moći kako bi se pronašlo zadovoljavajuće rješenje za veliku većinu država članica.

Prema članku 48. UEU-a, za svaku reviziju osnivačkih ugovora potrebna je jednoglasna odluka, što se smatralo velikom preprekom u reformi Unije koja broji 27 država članica. Kako bi se prevladao zahtjev jednoglasnosti, države članice sklopile su međunarodne sporazume izvan pravnog poretka EU-a. To se prvi put dogodilo kao posljedica krize eura, usvajanjem [Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji \(fiskalni ugovor\)](#) i [Ugovora o uspostavi Europskog stabilizacijskog mehanizma \(ESM\)](#) kao i [Međuvladinog sporazuma o prijenosu i objedinjavanju doprinosa u Jedinstveni sanacijski fond \(Sporazum o jedinstvenom sanacijskom fondu\)](#) 2014. godine. U skladu s njegovim člankom 14. stavkom 3., fiskalni se ugovor primjenjuje od dana njegova stupanja na snagu, i to samo u državama članicama koje su ga ratificirale. S obzirom na to da je bila potrebna ratifikacija samo 12 zemalja europodručja, uvjet za njegovo stupanje na snagu bilo je odobrenje manjine država članica.

U kontekstu Konferencije o budućnosti Europe i pandemije bolesti COVID-19 Parlament je u svojoj [rezoluciji o usklađenom djelovanju EU-a za suzbijanje pandemije bolesti COVID-19 i njezinih posljedica](#) predložio „veće ovlasti Unije za djelovanje u slučaju prekograničnih zdravstvenih prijetnji“ i pozvao na aktivaciju „opće premošćujuće klauzule kako bi se olakšao postupak donošenja odluka u svim pitanjima koja bi mogla pomoći u suočavanju s izazovima aktualne zdravstvene krize“. U svojoj [rezoluciji od 9. lipnja 2022. o pozivu na sazivanje konvencije radi revizije Ugovorâ](#) Parlament je Vijeću podnio prijedloge za izmjene Ugovora u okviru redovnog postupka revizije utvrđenog u članku 48. UEU-a. Predloženim izmjenama omogućilo bi se da se u relevantnim područjima, kao što je donošenje sankcija te u hitnim slučajevima odluke u Vijeću donose kvalificiranom većinom umjesto jednoglasnom odlukom.

U [svojem govoru na završnom događanju konferencije o budućnosti Europe](#) 9. svibnja 2022. predsjednica Komisije Ursula von der Leyen ponovno je potvrdila spremnost Komisije da provede prijedloge građana za prevladavanje blokada prouzročenih jednoglasnim odlučivanjem. Prema Komisiji, „sada je na nama da to ostvarimo na najizravniji način, bilo koristeći postojeće Ugovore do krajnjih granica, bilo — ako to bude potrebno — izmjenom Ugovorâ“. Parlament je 11. srpnja 2023. donio [rezoluciju o provedbi premošćujućih klauzula u Ugovorima EU-a](#), u kojoj se predlaže aktiviranje premošćujućih klauzula u nekim prioritetnim područjima politika, posebno u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike, energetske politike i poreznih pitanja s okolišnom dimenzijom.

U prosincu 2023. predsjednica Komisije [ponovno je istaknula](#) predanost svojeg kabineta reformi Ugovora. Međutim, Komisija je u [komunikaciji](#) od 20. ožujka 2024. ublažila to stajalište navodeći da bi se upravljanje EU-om moglo „brzo poboljšati potpunim iskorištavanjem potencijala postojećih Ugovora“, pri čemu se pozvala na prepreke izmjeni Ugovora koje predstavlja zahtjev za jednoglasnošću.

Eva Pavy / Alexandru-George Moș

05/2024

1.3.8. EUROPSKA KOMISIJA

Komisija je institucija EU-a s isključivim pravom zakonodavne inicijative i važnim izvršnim ovlastima u područjima kao što su tržišno natjecanje i vanjska trgovina. Glavno je izvršno tijelo Europske unije, a čini je Kolegij povjerenika sastavljen od po jednog povjerenika iz svake države članice. Komisija nadzire primjenu prava Unije i poštuju li države članice Ugovore te predsjedava odborima nadležnima za provedbu prava EU-a. Prijašnji je sustav odbora zamijenjen novim pravnim instrumentima, tj. provedbenim i delegiranim aktima.

PRAVNA OSNOVA

Članak 17. [Ugovora o Europskoj uniji](#) (UEU), članci 234., 244. , 290. i 291. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (UFEU) te [Ugovor o osnivanju jedinstvenog Vijeća i jedinstvene Komisije Europskih zajednica](#) (Ugovor o spajanju).

POVIJEST

U početku je svaka zajednica imala vlastito izvršno tijelo: Visoko tijelo za Europsku zajednicu za ugljen i čelik (EZUČ) osnovanu 1951. i Komisiju za svaku od dviju zajednica osnovanih Ugovorom iz Rima 1957., odnosno za Europsku ekonomsku zajednicu (EEZ) i Euratom. Ugovorom o spajanju od 8. travnja 1965. izvršne strukture EZUČ-a, EEZ-a i Euratoma te proračuni tih institucija (među kojima je najvažnija bila Komisija) spojeni su u jedinstvenu Komisiju Europskih zajednica ([1.1.2.](#)). Kad je 2002. istekao Ugovor o EZUČ-u, 50 godina nakon njegova osnivanja, [odlučeno je](#) da će se imovina EZUČ-a vratiti Komisiji, koja će biti odgovorna za dovršenje nedovršenih poslova, upravljanje imovinom EZUČ-a i za jamčenje financiranja istraživačkih aktivnosti u sektorima povezanim s industrijom ugljena i čelika.

SASTAV I PRAVNI POLOŽAJ

A. Broj članova

Komisija se dugo sastojala od najmanje jednog i najviše dvojice povjerenika po državi članici. Ugovorom iz Lisabona prvotno je predviđeno da od 1. studenoga 2014. broj povjerenika odgovara broju dviju trećina država članica. Istodobno je uvedena i određena fleksibilnost tako što je Europskom vijeću dopušteno da odredi konačan broj povjerenika (članak 17. stavak 5. UEU-a). Europsko vijeće odlučilo je 2009. da će se Komisija i dalje sastojati od onoliko članova koliko je država članica.

B. Postupak imenovanja

U Ugovoru iz Lisabona navodi se da se rezultati europskih izbora moraju uzeti u obzir kad Europsko vijeće, nakon odgovarajućih savjetovanja (utvrđenih u Izjavi 11. o članku 17. stavcima 6. i 7. UEU-a priloženog Ugovoru iz Lisabona) i nakon što donese odluku kvalificiranom većinom, Parlamentu predloži kandidata za predsjednika Komisije. Parlament bira predsjednika većinom glasova svojih članova (članak 17. stavak 7. UEU-a).

Vijeće Europske unije (dalje u tekstu „Vijeće“), sastavljeno od ministara vlada iz svake države članice EU-a, odlučujući kvalificiranom većinom i u dogovoru s izabranim predsjednikom, usvaja popis drugih osoba koje na temelju prijedlogâ država članica predlaže za članove Komisije.

Europski parlament glasovanjem daje suglasnost za sastav Komisije kao tijela, odnosno za predsjednika i ostale članove Komisije, uključujući Visokog predstavnika za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, a zatim ih Europsko vijeće, sastavljeno od čelnika država ili vlada država članica EU-a, imenuje kvalificiranom većinom.

Od Ugovora iz Maastrichta mandat povjerenika traje koliko i saziv Europskog parlamenta, odnosno pet godina, i može se produžiti.

C. Odgovornost

1. Osobna odgovornost (članak 245. UFEU-a)

Članovi Komisije:

- moraju, u općem interesu Unije, biti potpuno neovisni pri obavljanju svoje dužnosti, što u prvom redu znači da ne smiju od vlada ili drugih vanjskih tijela tražiti ni primati upute;
- ne smiju se baviti nijednim drugim zanimanjem, plaćenim ili neplaćenim.

Sud Europske unije može povjerenike razriješiti dužnosti na zahtjev Vijeća ili same Komisije ako prekrše bilo koju od navedenih obaveza ili ih se proglašiti krivima za teži propust u radu (članak 247. UFEU-a).

2. Kolektivna odgovornost

U skladu s člankom 234. UFEU-a Komisija je kolektivno odgovorna Parlamentu. Ako Parlament prihvati prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Komisiji, ostavku moraju podnijeti svi njezini članovi, uključujući Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, barem u pogledu dužnosti koje ima u Komisiji.

ORGANIZACIJA I NAČIN RADA

Komisija djeluje pod političkim vodstvom svojeg predsjednika, koji donosi odluke o njezinoj unutarnjoj organizaciji. Predsjednik povjerenicima dodjeljuje pojedine resore unutar Komisije. Svaki je povjerenik tako zadužen za određeni resor te ima nadležnost nad odgovarajućim administrativnim odjelima. Nakon dobivanja odobrenja Kolegija predsjednik među povjerenicima imenuje potpredsjednike. Visoki predstavnik automatski je i potpredsjednik Komisije. Član Komisije mora dati ostavku ako to zatraži predsjednik, pod uvjetom da je odobri Kolegij.

Komisija ima Glavno tajništvo, koje se sastoji od 33 glavne uprave koje osmišljavaju, vode i provode politiku, pravo i financiranje EU-a. K tomu postoji i 20 posebnih odjela (službi i agencija) koji se bave ad hoc ili horizontalnim pitanjima. Među njima su Europski ured za borbu protiv prijevara, Pravna služba, Povijesni arhiv, Ured za publikacije, Europski centar za političke strategije i Radna skupina za vođenje pregovora s Ujedinjenom Kraljevinom na temelju članka 50. Postoji i šest izvršnih agencija, kao što je Izvršna agencija za istraživanje, koje obavljaju zadaće koje im

je dodijelila Komisija, ali imaju vlastitu pravnu osobnost. Osim u nekoliko iznimaka Komisija odluke donosi većinom glasova (članak 250. UFEU-a).

Komisija se sastaje svakoga tjedna kako bi raspravljala o politički osjetljivim pitanjima i donijela prijedloge o kojima se treba dogovoriti usmenim postupkom, dok se manje osjetljiva pitanja donose pisanim postupkom. Mjere koje se odnose na upravljanje ili administraciju mogu se donositi u okviru sustava ovlašćivanja, pri čemu Kolegij jednomu od svojih članova daje ovlast da donosi odluke u njegovo ime (to je osobito bitno u područjima kao što su poljoprivredne potpore ili antidampinške mjere), ili daljnjim delegiranjem, kada se odluke delegiraju na administrativnoj razini, obično glavnim direktorima.

OVLASTI

A. Ovlast za pokretanje inicijative

Komisija u pravilu ima isključivo pravo na inicijativu u zakonodavnim postupcima EU-a (članak 17. stavak 2. UEU-a). Ona sastavlja zakonodavne prijedloge koje zatim donose dvije institucije zadužene za donošenje odluka: Parlament i Vijeće.

1. Puna inicijativa: ovlast za podnošenje prijedloga

a. Zakonodavna inicijativa

Ovlast za podnošenje prijedloga puni je oblik ovlasti za pokretanje inicijative jer je uvijek isključiva i jer se njome ograničavaju tijela koja donose odluke tako što ne mogu donijeti odluku bez podnesenog prijedloga i što je moraju temeljiti na prijedlogu u onom obliku u kojem je podnesen.

Komisija sastavlja te Vijeću i Parlamentu podnosi zakonodavne prijedloge (uredbi i direktiva) nužne za provedbu Ugovorâ ([1.2.3.](#)).

b. Proračunska inicijativa

Komisija sastavlja prijedlog proračuna koji u skladu s člankom 314. UFEU-a predlaže Vijeću i Parlamentu ([1.2.5.](#)). Svake godine sve institucije, osim Komisije, izrađuju procjene, uključujući sve svoje prihode i rashode, koje šalju Komisiji do 1. srpnja (članak 39. stavak 1. Financijske uredbe). Svoje procjene do 31. siječnja svake godine šalju i sva tijela osnovana u skladu s Ugovorima koja imaju pravnu osobnost i primaju doprinos iz proračuna Komisiji. Komisija zatim Parlamentu i Vijeću šalje izjave o procjenama agencija EU-a te predlaže iznos doprinosa za svako tijelo EU-a i broj zaposlenika koji smatra potrebnim za sljedeću financijsku godinu.

Kad je riječ o sustavu vlastitih sredstava EU-a, temeljnu odluku o vlastitim sredstvima mora jednoglasno donijeti Vijeće na prijedlog Komisije (članak 17. UEU-a) i nakon savjetovanja s Parlamentom u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom. U svakom je trenutku moguće uspostaviti nove kategorije vlastitih sredstava i ukinuti postojeće (članak 311. stavak 3. UFEU-a), no te se odluke mogu donijeti samo na temelju prijedloga Komisije (članak 17. stavak 2. UEU-a). Isto tako Vijeće, djelujući na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Parlamentom i Revizorskim sudom, određuje metode i proceduru prema kojoj se proračunski prihodi daju na raspolaganje proračunu EU-a (članak 322. stavak 2. UFEU-a).

c. Odnosi s trećim zemljama

Ako je mandat dobila od Vijeća, Komisija je u skladu s člancima 207. i 218. UFEU-a nadležna za vođenje pregovora o međunarodnim sporazumima, koji se potom dostavljaju Vijeću radi sklapanja. To obuhvaća i pregovore o pristupanju Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (članak 6. stavak 2. UEU-a). U području vanjske i sigurnosne politike o sporazumima pregovara Visoki predstavnik. Prema članku 50. UEU-a i članku 218. stavku 3. UFEU-a Komisija daje i preporuke o otvaranju pregovora o povlačenju iz EU-a.

2. Ograničena inicijativa: ovlast za davanje preporuke ili mišljenja

a. U kontekstu Ekonomske i monetarne unije ([2.6.2.](#))

Komisija sudjeluje u upravljanju Ekonomskom i monetarnom unijom (EMU). Ona Vijeću podnosi:

- preporuke o nacrtu općih smjernica ekonomskih politika država članica te upozorenja ako postoji rizik da te politike nisu u skladu sa smjernicama (članak 121. stavak 4. UFEU-a);
- prijedloge za procjenu Vijeća o tome postoji li u nekoj od država članica prekomjerni deficit (članak 126. stavak 6. UFEU-a);
- preporuke o mjerama koje treba poduzeti ako država članica koja nije u europodručju ima poteškoće povezane s platnom bilancom, u skladu s člankom 143. UFEU-a;
- preporuke o deviznom tečaju između zajednička valute i drugih valuta te o općim smjernicama tečajne politike, u skladu s člankom 219. UFEU-a;
- ocjene nacionalnih planova politika i prikaz nacrtu preporuka specifičnih za svaku državu u kontekstu Europskog semestra.

b. U kontekstu zajedničke vanjske i sigurnosne politike

Mnoge nadležnosti iz tog područja prenesene su s Komisije na Visokog predstavnika Unije za vanjsku i sigurnosnu politiku te Europsku službu za vanjsko djelovanje (ESVD). Komisija, međutim, može podržati Visokog predstavnika kad on Vijeću predlaže donošenje bilo koje odluke o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (članak 30. UEU-a). Visoki predstavnik ujedno je i potpredsjednik Komisije.

B. Ovlast za nadzor nad provedbom prava Unije

Prema Ugovorima Komisija mora osigurati propisnu provedbu Ugovorâ i svih odluka donesenih u tu svrhu (sekundarno zakonodavstvo). To je njezina uloga čuvarice Ugovorâ. Komisija tu ulogu uglavnom ispunjava u postupku koji se primjenjuje na državu članicu koja nije ispunila neku obvezu iz Ugovorâ, kao što je predviđeno člankom 258. UFEU-a.

C. Provedbene ovlasti

1. Provedbene ovlasti dodijeljene Ugovorima

Glavne ovlasti Komisije su sljedeće:

- izvršenje proračuna (u skladu s člankom 17. stavkom 1. UEU-a i člankom 317. UFEU-a). Nakon donošenja proračuna, svaka država članica od 1. siječnja sljedeće

financijske godine [uplaćuje EU-u](#) mjesečne doprinose proračunu Unije koji se pohranjuju na bankovni račun na ime Europske komisije u nacionalnom ministarstvu financija ili središnjoj banci;

- davanje ovlasti državama članicama da poduzmu zaštitne mjere propisane Ugovorima, osobito u prijelaznim razdobljima (npr. članak 201. UFEU-a);
- provedba pravila o tržišnom natjecanju, osobito praćenjem državnih subvencija, u skladu s člankom 108. UFEU-a.

Kad je riječ o paketima financijske pomoći za rješavanje problema dužničkih kriza nekih država članica, Komisija je odgovorna za upravljanje sredstvima prikupljenima i zajamčenima iz proračuna EU-a. Ako (u dogovoru s ESB-om) smatra da bi nedonošenje odluke o pružanju financijske pomoći ugrozilo gospodarsku i financijsku održivost europodručja, Komisija je također ovlaštena za izmjenu postupka glasovanja u okviru Europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM), kojom se Vijeću guvernera omogućuje da, umjesto jednoglasno, odluke donosi posebnom kvalificiranom većinom (85 %) (članak 4. stavak 4. Ugovora o ESM-u) ([2.6.8.](#)).

2. Provedbene ovlasti koje su delegirali Parlament i Vijeće

U skladu s člankom 291. UFEU-a Komisija izvršava ovlasti koje su joj dodijeljene za provedbu zakonodavnih akata koje su donijeli Parlament i Vijeće.

Ugovorom iz Lisabona uvedena su nova „pravila i opća načela za mehanizme kojima države članice nadziru izvršenje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji” (članak 291. stavak 3. UFEU-a i Uredba (EU) br. 182/2011). Prijašnji mehanizmi odbora zamjenjuju se dvama novim mehanizmima, i to savjetodavnim postupkom i postupkom ispitivanja. Službeno je uvršteno pravo nadzora dodijeljeno Parlamentu i Vijeću te je u slučaju sukoba predviđen žalbeni postupak.

3. Delegirani akti

Ugovorom iz Lisabona uvedena je i nova kategorija akata, između zakonodavnih i provedbenih. Ti „delegirani nezakonodavni akti” (članak 290. UFEU-a) su akti „opće primjene radi dopune ili izmjene određenih elemenata zakonodavnog akta koji nisu ključni” (nazvani također „temeljni akti”). U načelu Parlament ima jednaka prava nadzora kao i Vijeće.

D. Regulatorne i savjetodavne ovlasti

Komisiji se u Ugovorima rijetko daju pune regulatorne ovlasti. Primjer toga je članak 106. UFEU-a, kojim se Komisija ovlašćuje za osiguravanje primjene pravila Unije o javnim poduzećima i poduzećima kojima je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa te po potrebi za upućivanje odgovarajućih direktiva ili odluka državama članicama.

Ugovorima su Komisiji u mnogim slučajevima dane ovlasti iznošenja preporuka ili podnošenja izvješća i mišljenja. Ugovorima se također predviđa savjetovanje s Komisijom o određenim odlukama, kao što je pristupanje novih država članica Uniji (članak 49. UFEU-a). S Komisijom se održavaju savjetovanja osobito u pogledu promjena u statutima ostalih institucija i tijela, kao što su Statut zastupnika u Europskom parlamentu, Statut Europskog ombudsmana i Statut Suda Europske unije.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Komisija je glavni sugovornik Parlamenta u zakonodavnim i proračunskim pitanjima. Nadzor Parlamenta nad programom rada Komisije i njegovom provedbom postaje sve važniji kako bi se osigurao veći demokratski legitimitet upravljanja Europskom unijom. Nacrt godišnjeg proračuna je prijedlog koji sadržava nacrt proračuna i dostavlja se Europskom parlamentu i Vijeću do 1. rujna godine koja prethodi godini u kojoj se proračun izvršava (godina n-1). Komisija taj prijedlog prosljeđuje na uvid i nacionalnim parlamentima. Osim toga, Komisija sastavlja vlastitu izjavu o projekcijama, koju također zasebno šalje Parlamentu i Vijeću na odobrenje. U skladu s člankom 319. UFEU-a Parlament ima pravo na odobravanje razrješnice Komisiji.

Odluka o vlastitim sredstvima donosi se u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom (članak 289. stavak 2. UFEU-a) na prijedlog Komisije (članak 311. stavak 2. UFEU-a) i nakon **savjetovanja s Parlamentom**. Dok se odluka o vlastitim sredstvima donosi prema postupku savjetovanja, odgovarajuće provedbene mjere (u skladu s člankom 291. stavkom 2. UFEU-a) donosi Vijeće nakon što na temelju prijedloga Komisije dobije **suglasnost Parlamenta** (članak 311. stavak 3. UFEU-a).

Europska komisija trebala bi tijekom cijelog svog mandata održavati stalni dijalog s Europskim parlamentom, počevši od [saslušanja kandidata za povjerenike](#), zatim [konkretnih obveza](#) preuzetih tijekom tih saslušanja, do [praćenja tih obveza u sredini razdoblja](#) i sustavnog strukturiranog dijaloga s posebnim parlamentarnim odborima.

U skladu s Ugovorom iz Maastrichta, koji je unaprijeđen Ugovorom iz Lisabona, Europski parlament ima pravo na zakonodavnu inicijativu koja mu omogućuje da od Komisije zatraži podnošenje prijedloga. Europski parlament također može u svoje zakonodavstvo uvesti zahtjeve za izvješćivanje, čime Europsku komisiju obvezuje na podnošenje izvješća o provedbi.

Ponekad Europska komisija ne ispuni zahtjeve Europskog parlamenta za podnošenje prijedloga (npr. u slučaju [Preporuke Europskog parlamenta Vijeću i Komisiji od 15. lipnja 2023. nakon ispitivanja navodnih kršenja i nepravilnosti pri primjeni prava Unije u vezi s upotrebom Pegasusa i jednakovrijednog špijunskog softvera za nadzor](#)) ili odgađa podnošenje važnih izvješća o provedbi (npr. prvo izvješće o primjeni i funkcioniranju Direktive o zaštiti podataka pri izvršavanju zakonodavstva^[1]).

Nakon što je predmet Schrems II doveo do poništenja Provedbene odluke Europske komisije (EU) 2016/1250 o primjerenosti zaštite predviđene sporazumom između EU-a i SAD-a o razmjeni podataka zbog zabrinutosti da građani EU-a nisu bili zaštićeni u transatlantskim razmjenama podataka, Parlament je kritizirao činjenicu da su Komisiji odnosi sa Sjedinjenim Američkim Državama važniji od interesa građana EU-a te da je Komisija time prepustila zadaću obrane prava EU-a pojedinačnim građanima^[2]. Unatoč toj kritici i još jednoj [rezoluciji](#) Parlamenta u kojoj je zaključeno da se okvirom EU-a i SAD-a za zaštitu podataka ne postiže bitno ekvivalentna razine zaštite, Komisija je

[1] Vogiatzoglou, P. i dr., „[Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive](#)” (Ocjena provedbe Direktive o zaštiti podataka pri izvršavanju zakonodavstva), Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja, Europski parlament, prosinac 2022.

[2] [Rezolucija Europskog parlamenta od 20. svibnja 2021. o presudi Suda Europske unije od 16. srpnja 2020. — Data Protection Commissioner protiv Facebook Ireland Limited i Maximilliana Schremsa \(„Schrems II”\), predmet C-311/18.](#)

10. srpnja 2023. donijela treću [odluku](#) o odgovarajućoj razini zaštite osobnih podataka u skladu s Okvirom EU-a i SAD-a za zaštitu podataka.

Ovaj informativni članak pripremio je Resorni odjel Europskog parlamenta za prava građana i ustavna pitanja.

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski
04/2024

1.3.9. SUD EUROPSKE UNIJE

Sud Europske unije jedna je od sedam institucija EU-a. Sačinjavaju ga dva suda: [Sud Europske unije](#) i [Opći sud](#), a nadležan je za izvršavanje sudske vlasti u Europskoj uniji. Ta dva suda brinu se za pravilno tumačenje i primjenu primarnog i sekundarnog zakonodavstva Europske unije na njezinu teritoriju. Provjeravaju zakonitost akata institucija EU-a i odlučuju o tome ispunjavaju li države članice svoje obveze iz primarnog i sekundarnog zakonodavstva. Sud Europske unije također tumači pravo EU-a na zahtjev nacionalnih sudaca.

SUD EUROPSKE UNIJE

A. Pravna osnova

- Članak 19. [Ugovora o Europskoj uniji](#) (UEU), članci od 251. do 281. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (UFEU), članak 136. Ugovora o Euratomu i [Protokol br. 3. o Statutu Suda Europske unije \(„Statut“\) priložen Ugovorima](#).
- [Uredba \(EU, Euratom\) 2019/629 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o izmjeni Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije](#).
- Proračun EU-a (dio 4.)

B. Sastav i Statut**1.** Članstvo**a.** Broj sudaca (članak 19. UEU-a i članak 252. UFEU-a)

Po jedan sudac iz svake države članice (27). Sudu pomaže 11 nezavisnih odvjetnika. Suci Suda Europske unije između sebe biraju predsjednika i potpredsjednika na trogodišnji mandat koji se može obnoviti.

b. Uvjeti (članak 19. UEU-a i članak 253. UFEU-a)

- Suci i nezavisni odvjetnici moraju imati kvalifikacije potrebne za imenovanje na najviše sudačke dužnosti u svojoj zemlji ili moraju biti priznati pravni stručnjaci.
- Njihova neovisnost mora biti neupitna.

c. Postupak imenovanja (članak 253. UFEU-a)

Krajem mandata sudaca i nezavisnih odvjetnika predstavnici vlada država članica zajedničkom suglasnošću imenuju suce ili nezavisne odvjetnike Suda Europske unije nakon savjetovanja s odborom nadležnim za davanje mišljenja o prikladnosti potencijalnih kandidata (članak 225. UFEU-a).

2. Obilježja mandata**a.** Trajanje (članak 253. UFEU-a i Statut)

Šest godina. Djelomična zamjena svake tri godine, polovica sudaca i nezavisnih odvjetnika mijenja se naizmjenice. Suci i nezavisni odvjetnici kojima je istekao mandat mogu biti ponovno imenovani.

b. Povlastice i imuniteti (Statut)

Suci i nezavisni odvjetnici uživaju imunitet od sudskih postupaka. Nakon prestanka obnašanja dužnosti nastavljaju uživati imunitet u pogledu radnji koje su poduzeli u službenom svojstvu. Mogu biti razriješeni dužnosti samo jednoglasnom odlukom Suda.

c. Obveze (Statut)

Suci i nezavisni odvjetnici:

- prije preuzimanja dužnosti prisežu (na neovisnost, nepristranost i čuvanje tajnosti);
- ne smiju obnašati nikakvu političku ili upravnu funkciju niti se baviti ijednom drugom djelatnošću;
- obvezuju se da će poštovati obveze koje proizlaze iz njihovih dužnosti.

C. Ustroj i rad Suda (članak 253. UFEU-a i Statut)

1. Institucionalni ustroj

Statut se utvrđuje u posebnom Protokolu, koji je priložen Ugovorima (članak 281. UFEU-a). Sud bira predsjednika i potpredsjednika među svojim članovima na razdoblje od tri godine uz mogućnost ponovnog izbora (članak 9.a Protokola br. 3). Predsjednik upravlja radom Suda te predsjedava raspravama i vijećanju punog sastava Suda ili velikog vijeća. Sud imenuje svojeg tajnika. Tajnik je glavni sekretar institucije, upravlja njezinim odjelima i odgovoran je predsjedniku Suda.

2. Rad

Sud utvrđuje svoj poslovnik koji Vijeće mora odobriti kvalificiranom većinom. Sud može zasjedati u punom sastavu od 27 sudaca, u velikom vijeću od 15 sudaca ili u vijećima od tri ili pet sudaca. Institucija se financira iz proračuna Unije u okviru kojeg ima vlastiti dio (dio 4.).

D. Postignuća

Sud se pokazao kao pokretačka snaga u procesu europske integracije.

1. Opća praksa

Njegova presuda od 15. srpnja 1964. u predmetu Costa protiv ENEL bila je od presudne važnosti za određivanje prava Zajednice kao samostalnog sustava nadređenog nacionalnim zakonskim odredbama te je uspostavila načelo nadređenosti prava EU-a^[1]. Slično tomu, presudom od 5. veljače 1963. u predmetu Van Gend & Loos ustanovljeno je načelo da se pravo Zajednice može izravno primjenjivati na sudovima država članica. Među drugim važnim presudama u predmetima zaštite ljudskih prava jest i ona od 14. svibnja 1974. u predmetu Nold, kojom je Sud između ostalog potvrdio da su temeljna ljudska prava sastavni dio općih pravnih načela čije poštovanje on jamči ([4.1.2.](#)).

[1]Ziller J., La primauté du droit de l'Union européenne, Glavna uprava Europskog parlamenta za unutarnju politiku, Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja, Europski parlament, svibanj 2022.

2. Posebni slučajevi

- Sloboda poslovnog nastana: presuda od 8. travnja 1976. u predmetu Royer, kojom je Sud potvrdio pravo državljanina države članice da boravi na državnom području bilo koje druge države članice neovisno o boravišnoj dozvoli koju izdaje država domaćin.
- Slobodno kretanje robe: presuda od 20. veljače 1979. u predmetu Cassis de Dijon, kojom je Sud presudio da svaki proizvod koji je legalno proizveden i stavljen na tržište u jednoj državi članici u načelu mora biti dopušten na tržištu svih drugih država članica.
- Vanjska nadležnost Zajednice: presuda o Europskom sporazumu o cestovnom prijevozu od 31. ožujka 1971. u predmetu Komisija/Vijeće, kojom je Sud Zajednici priznao pravo da zaključuje međunarodne sporazume u područjima koja su obuhvaćena propisima Zajednice.
- Nedavne presude kojima je utvrđeno da su države članice koje nisu prenijele direktive u nacionalno zakonodavstvo ili su to učinile sa zakašnjenjem odgovorne za naknadu štete.
- Razne presude na području socijalne sigurnosti i tržišnog natjecanja.
- Odluke u kojima je utvrđeno da su države članice prekršile pravo EU-a, a koje su nužne za neometano funkcioniranje zajedničkog tržišta.
- Zaštita podataka: presude o sporazumu o „sigurnoj luci“ u predmetu [Schrems I](#) (2015.) i o europsko-američkom sustavu zaštite privatnosti u predmetu [Schrems II](#) (2020.), kojima su poništene [Komisijine odluke o primjerenosti](#) u pogledu SAD-a kako bi se zaštitila temeljna načela europskog prava i osigurao snažan skup zahtjeva u području zaštite podataka.

Također, jedna od glavnih zasluga Suda je utvrđivanje načela prema kojemu se Ugovori ne smiju tumačiti usko, nego ih se mora razmatrati u svjetlu stanja integracije i ciljeva samih Ugovora. To je načelo EU-u omogućilo da donosi zakonodavne propise na područjima koja nisu posebno navedena u odredbama Ugovora, poput borbe protiv onečišćenja (u presudi od 13. rujna 2005. (predmet C-176/03) Sud je EU-u zapravo dozvolio da poduzima kaznenopravne mjere gdje je to „nužno“ kako bi se ostvario zadani cilj na području zaštite okoliša).

Sudu je 2022. upućeno 806 predmeta, od čega se 546 predmeta odnosilo na prethodne postupke, 37 na izravne tužbe i 209 na žalbe protiv odluka Općeg suda. Riješeno je 808 predmeta, uključujući 564 prethodnih postupaka, 36 izravnih tužbi i 196 žalbi protiv odluka Općeg suda. Države članice iz kojih je potekao najveći broj zahtjeva su Njemačka (98), Italija (63), Bugarska (43) i Španjolska (41). Prosječno trajanje postupka bilo je 16,4 mjeseci^[2]. Na dan 31. prosinca 2022. na presudu se čekalo u 1 111 predmeta.

[2] [Godišnje izvješće Suda Europske unije za 2022.](#)

OPĆI SUD

A. Pravna osnova

Članci od 254. do 257. UFEU-a, članak 40. Ugovora o Euratomu i glava IV. Protokola br. 3. o Statutu Suda Europske unije, priloženog Ugovorima.

B. Sastav i Statut (članak 254. UFEU-a)**1.** Članstvo**a.** Broj sudaca (članak 19. UEU-a i članak 254. UFEU-a)

Prema članku 254. UFEU-a, broj sudaca određuje Statutom. [Člankom 48. Protokola br. 3 o tom statutu, izmijenjenim Uredbom \(EU, Euratom\) 2016/1192 od 6. srpnja 2016.](#) predviđeno je da se Opći sud sastoji od po dva suca iz svake države članice (trenutačno 54). Suce imenuju vlade država članica zajedničkom suglasnošću nakon savjetovanja s odborom zaduženim za davanje mišljenja o prikladnosti kandidata za obavljanje dužnosti suca. Mandat im traje 6 godina, a može se obnoviti. Od sudaca tog suda može se zahtijevati da obavljaju dužnost nezavisnog odvjetnika jer, za razliku od Suda Europske unije, Opći sud nema stalne nezavisne odvjetnike.

b. Uvjeti

Jednaki kao za Sud (članak 19. UEU-a). Da bi bili imenovani sucima Općeg suda kandidati moraju imati sposobnosti potrebne za obavljanje visoke sudačke dužnosti.

c. Postupak imenovanja

Jednak kao za Sud.

2. Obilježja mandata

Jednaka kao za Sud.

C. Ustroj i rad suda

Iako Opći sud koristi usluge Suda za svoje administrativne i jezične potrebe, suci imenuju predsjednika iz svojih redova na razdoblje od tri godine i tajnika na mandat od šest godina.

Opći sud utvrđuje svoj [Poslovnik](#) u dogovoru sa Sudom (članak 254. stavak 5. UFEU-a). Opći sud zasjeda u vijećima od troje ili petero sudaca. Opći sud može zasjedati u punom sastavu, u velikom vijeću ili kao sudac pojedinac. Više od 80 % predmeta pokrenutih na Općem sudu rješava vijeće od tri suca.

U skladu s nedavnom izmjenom Protokola br. 3 (članak 49.a), Općem sudu, kao i Sudu, u rješavanju zahtjeva za prethodnu odluku pomaže jedan ili više nezavisnih odvjetnika. Stoga suci Općeg suda iz vlastitih redova biraju jednog ili više nezavisnih odvjetnika na razdoblje od tri godine (moguć je jedan ponovni izbor).

Nedavnim izmjenama Poslovnika (iz travnja 2023.) dopušta se upotreba videokonferencija tijekom rasprava (članak 107.a Poslovnika). Izmjenama se uvodi i pojam „oglednog predmeta“ (članak 71.a Poslovnika). Ako se u više predmeta otvori isto pravno pitanje te su ispunjeni nužni uvjeti, jedan od predmeta može se utvrditi kao ogledni predmet, a ostali predmeti se prekidaju.

Postupak pred Općim sudom može se pokrenuti u prvom stupnju izravnom tužbom koje podnose fizičke ili pravne osobe ako se akt na njih izravno i osobno odnosi, zatim izravnom tužbom država članica protiv akata institucija, tijela, ureda ili agencija EU-a te izravnim tužbama za naknadu štete koju su prouzročile institucije ili njihovo osoblje. Protiv odluka Općeg suda može se podnijeti žalba Sudu, koja mora biti ograničena na pravna pitanja. U prosjeku se osporava oko 30 % odluka Općeg suda.

Parlament i Vijeće mogu osnivati specijalizirane sudove pridružene Općem sudu na kojima se u prvom stupnju raspravlja i donose odluke o predmetima ili postupcima pokrenutim u posebnim područjima. Parlament i Vijeće uspostavljaju te sudove u redovnom zakonodavnom postupku.

Pred Općim je sudom 2022. pokrenuto 904 predmeta, a 858 ih je riješeno. Od njih se 792 odnosilo na izravne tužbe (270 o intelektualnom i industrijskom vlasništvu, 76 o državnim potporama i tržišnom natjecanju, 66 o službenicima EU-a i 380 drugih izravnih tužbi). Stranka koja ne može podmiriti troškove postupka može podnijeti zahtjev za besplatnu pravnu pomoć (što je 2022. zabilježeno u 54 navrata). Prosječno trajanje postupka bilo je 16,2 mjeseca. Na dan 31. prosinca 2022. na presudu se čekalo u 1 474 predmeta^[3].

NEKADAŠNJI SLUŽBENIČKI SUD EUROPSKE UNIJE

Službenički sud Europske unije (osnovan 2004.) bio je nadležan za rješavanje sporova između institucija EU-a i njihovog osoblja u slučajevima kada za te sporove nije bio nadležan nacionalni sud. U okviru općeg povećanja ukupnog broja sudaca Suda Europske unije, Službenički sud je 1. rujna 2016. ukinut i integriran u Opći sud [Uredbom \(EU, Euratom\) 2016/1192 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o prijenosu na Opći sud nadležnosti za odlučivanje u prvom stupnju o sporovima između Europske unije i njezinih službenika](#). Predmeti koji na Službeničkom sudu 31. kolovoza 2016. još nisu bili riješeni preneseni su 1. rujna 2016. na Opći sud. Opći sud nastavlja rješavati te predmete u stadiju u kojem su se oni zatekli na taj dan, pri čemu se zadržava učinak postupovnih radnji koje je u njima poduzeo nekadašnji Službenički sud.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Još od presude iz 1990. u predmetu koji je pokrenuo Parlament u okviru zakonodavnog postupka o donošenju zdravstvenih mjera nakon nuklearne nesreće u Černobilu, Parlamentu se priznaje pravo da Sudu Europske unije podnosi tužbe radi proglašenja ništavosti odluka s ciljem očuvanja svojih ovlasti u okviru zakonodavnog postupka.

Prema članku 257. UFEU-a, Parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, mogu osnivati specijalizirane sudove koji se pridružuju Općem sudu radi provođenja postupka i odlučivanja u prvom stupnju u određenim vrstama predmeta ili postupaka koji se odnose na posebna područja. Europski parlament i Vijeće tada moraju odlučiti uredbama ili na prijedlog Komisije nakon savjetovanja sa Sudom ili na zahtjev Suda nakon savjetovanja s Komisijom.

Prema članku 281. UFEU-a, Parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom (u obliku uredbe Europskog parlamenta i Vijeća), mogu

[3][Godišnje izvješće Suda Europske unije za 2022.](#)

izmijeniti [Statut Suda Europske unije](#). Primjer takvog sudjelovanja Parlamenta nedavno je [vlastiti prijedlog Suda od 30. studenoga 2022.](#) o izmjeni Statuta.

Parlament je jedna od institucija iz članka 263. UFEU-a koja može pokrenuti postupak (kao stranka) na Sudu Europske unije.

U skladu s člankom 218. stavkom 11. UFEU-a Europski parlament može zatražiti mišljenje Suda o tome je li planirani međunarodni sporazum u skladu s Ugovorima. Ako je mišljenje Suda negativno, planirani sporazum može stupiti na snagu samo ako se izmijeni ili ako se revidiraju Ugovori. Parlament je, primjerice, u srpnju 2019. zatražio pravno mišljenje o tome jesu li prijedlozi za pristup EU-a Konvenciji Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (Istanbulska konvencija) kompatibilni s Ugovorima ([Mišljenje 1/19](#)).

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona kandidate za mjesto suca i nezavisnog odvjetnika sada najprije procjenjuje odbor od sedam osoba od kojih jednu predlaže Parlament (članak 255. stavak 2. UFEU-a i članak 128. Poslovnika Parlamenta) putem [rezolucije](#) s plenarne sjednice.

U skladu s člankom 3. stavkom 1. Uredbe (EU, Euratom) 2015/2422, Sud je 21. prosinca 2020. podnio [izvješće o funkcioniranju Općeg suda](#), koje je sastavio vanjski konzultant. Naime, u članku 3. stavku 1. Uredbe (EU, Euratom) 2015/2422 zahtijeva se da se u izvješću posebna pozornost prida učinkovitosti Općeg suda, nužnosti i djelotvornosti povećanja broja sudaca na 56, upotrebi i djelotvornosti resursa te daljnjem osnivanju specijaliziranih vijeća i/ili drugim strukturnim promjenama.

Odbor JURI usvojio je 19. rujna 2023. [nacrt izvješća o prijedlogu izmjene Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije](#), čiji je cilj prenijeti nadležnost za odlučivanje o prethodnim pitanjima u nizu posebnih područja sa Suda na Opći sud i proširiti zahtjev za dopuštenje žalbe u slučaju žalbi protiv određenih odluka Općeg suda. Vijeće je 11. travnja 2024. donijelo akt nakon prvog čitanja u Parlamentu. U dogovorenom tekstu nalaze se odredbe o izboru stalnih nezavisnih odvjetnika na razdoblje od tri godine od strane Općeg suda.

Alexandru-George Moş / Udo Bux / Mariusz Maciejewski
05/2024

1.3.10. NADLEŽNOSTI SUDA EUROPSKE UNIJE

Sud Europske unije sastoji se od dva suda — Suda i Općeg suda. Sud Europske unije nudi razne vrste pravnih sredstava, kao što je navedeno u članku 19. [Ugovora o Europskoj uniji](#), člancima od 251. do 281. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (UFEU), članku 136. Ugovora o Euratomu i Protokolu br. 3 priloženom Ugovorima o Statutu Suda Europske unije.

SUD

A. Izravne tužbe protiv država članica ili institucije, tijela, ureda ili agencije Europske unije.

Sud donosi presude u postupcima protiv država ili institucija zbog nepoštovanja obveza koje proizlaze iz prava EU-a.

1. Tužbe protiv države članice zbog neispunjavanja obveze

Tužbe podnosi:

- ili Komisija nakon prethodne faze postupka (članak 258. UFEU-a): pri čemu država ima priliku iznijeti svoje primjedbe i podnijeti obrazloženo mišljenje ([1.3.8.](#));
- ili država članica protiv druge države članice nakon prethodnog upućivanja predmeta Komisiji (članak 259. UFEU-a).

Uloga Suda:

- utvrđuje je li država prekršila svoje obveze, u kojem slučaju država mora odmah zaustaviti navedeno kršenje;
- ako Sud, nakon što mu je Komisija ponovno uputila predmet, ustanovi da dotična država članica nije poštovala njegovu presudu, Sud može državi članici izreći novčanu kaznu (paušalni iznos i/ili periodičnu novčanu kaznu) čiji iznos određuje na temelju prijedloga Komisije (članak 260. UFEU-a).

2. Tužbe protiv institucija EU-a radi poništenja ili zbog propusta djelovanja

Predmet postupka: slučajevi u kojima tužitelj traži poništenje mjere za koju smatra da nije u skladu s pravom EU-a (poništenje: članak 263. UFEU-a) ili slučajevi u kojima institucija, tijelo, ured ili agencija propusti djelovati i time povrijedi pravo EU-a (članak 265. UFEU-a).

Pokretanje postupka: postupke mogu pokrenuti države članice, same institucije ili bilo koja fizička ili pravna osoba ako se ti postupci odnose na mjeru (posebno na uredbu, direktivu ili odluku) koju je usvojila institucija, tijelo, ured ili agencija EU-a i odnosi se na njih.

Uloga Suda: Sud proglašava akt ništavnim ili utvrđuje propuštanje djelovanja, a u tom slučaju institucija koja je prekršila obvezu dužna je poduzeti potrebne mjere kako bi postupila sukladno presudi Suda (članak 266. UFEU-a).

3. Ostale izravne tužbe

Budući da Opći sud ima nadležnost u svim prvostupanjskim postupcima o kojima je riječ u člancima 263., 265., 268., 270. i 272. UFEU-a, pred Sud se stavljaju samo postupci protiv odluka Komisije kojima se trgovačkim društvima određuju kazne (članak 261. UFEU-a), kao i postupci propisani [Statutom Suda](#) (kako je posljednji put izmijenjen [Uredbom \(EU, Euratom\) 2019/629 od 17. travnja 2019.](#)). Člankom 51. Statuta Suda propisano je da, odstupajući od pravila utvrđenog u članku 256. stavku 1. UFEU-a, Sud zadržava nadležnost u postupcima iz članka 263. i 265. UFEU-a kada ih država članica pokreće protiv:

- akta ili propuštanja djelovanja Europskog parlamenta ili Vijeća, ili obiju institucija kada odlučuju zajednički, osim u slučaju:
 - odluka koje donosi Vijeće na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a;
 - akata Vijeća donesenih na temelju uredbe Vijeća o mjerama za zaštitu trgovine u smislu članka 207. UFEU-a;
 - akata Vijeća kojima Vijeće izvršava provedbene ovlasti u skladu s člankom 291. stavkom 2. UFEU-a;
- akta ili propuštanja djelovanja Komisije na temelju članka 331. stavka 1. UFEU-a.

Sud zadržava nadležnost i za postupke iz istih članaka kada ih pokreće pojedina institucija Unije protiv akta ili propuštanja djelovanja Europskog parlamenta, Vijeća, ili obiju tih institucija kada odlučuju zajednički, ili Komisije, ili kad institucija Unije pokreće postupak protiv akta ili propuštanja djelovanja Europske središnje banke.

B. Neizravni postupci: pitanje valjanosti pred nacionalnim sudom (članak 267. UFEU-a – odluke o prethodnim pitanjima)

Za primjenu prava EU-a u pravilu su odgovorni nacionalni sudovi, kada to pojedini predmet iziskuje. Međutim, ako se pred nacionalnim sudom postavi pitanje u vezi s tumačenjem prava EU-a, taj sud može Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku u tom predmetu. Ako je riječ o sudu najvišeg stupnja, upućivanje pitanja Sudu je obvezno. Pitanja o tumačenju ili valjanosti neke odredbe prava EU-a podnosi nacionalni sud, obično u obliku sudske odluke, u skladu s nacionalnim postupovnim pravilima. Međutim, Sud je u presudi od 11. prosinca 2018. u predmetu C-493/17 ([Weiss](#)) presudio da „mora odbiti odlučivanje o prethodnom pitanju koje je uputio nacionalni sud ako je očito da zatraženo tumačenje ili ocjena valjanosti pravnog pravila Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na postavljena pitanja“. Tajništvo o zahtjevu obavješćuje stranke u nacionalnom postupku, države članice i institucije Europske unije. Oni imaju rok od dva mjeseca za podnošenje svih pisanih očitovanja Sudu.

C. Drugostupanjska nadležnost

Sud je nadležan za razmatranje žalbi na presude i rješenja Općeg suda koje se isključivo odnose na pravna pitanja. Žalba pritom nema suspenzivan učinak.

Ako se smatra da je žalba dopuštena i osnovana, Sud ukida odluku Općeg suda i sâm odlučuje u predmetu ili vraća predmet na odlučivanje Općem sudu koji je vezan tom odlukom.

POSTIGNUĆA

Sud se pokazao vrlo važnim čimbenikom, neki bi čak rekli i pokretačkom snagom, europske integracije.

A. Općenito

Njegovom presudom od 5. veljače 1963. u predmetu 26-62 ([Van Gend & Loos](#)) ustanovljeno je načelo izravnog učinka prava Zajednice na sudovima država članica. Isto tako, njegova presuda od 15. srpnja 1964. u predmetu 6-64 ([Costa/E.N.E.L.](#)) bila je od presudne važnosti za određivanje prava Zajednice kao samostalnog pravnog poretka nadređenog nacionalnim pravnim odredbama. Sud uvijek preuzima ulogu najviše instance pri utvrđivanju odnosa između prava Unije i nacionalnog prava. U značajnim predmetima Van Gend & Loos i Costa/E.N.E.L. Sud je razvio temeljne doktrine nadređenosti prava EU-a. Prema tim doktrinama, pravo EU-a apsolutno je nadređeno nacionalnom pravu, a nacionalni sudovi moraju tu nadređenost uzeti u obzir u svojim odlukama. U svojoj presudi od 17. prosinca 1970. u predmetu 11/70 ([Internationale Handelsgesellschaft](#)) Sud je presudio da je pravo EU-a nadređeno čak i u odnosu na temeljna prava zajamčena nacionalnim ustavom. U točki 3. obrazloženja odluke u ovom predmetu Sud je naveo: „Na valjanost mjere Zajednice ili na njezin učinak u državi članici ne mogu utjecati navodi da je ona u suprotnosti s temeljnim pravima kako su formulirana ustavom te države ili načelima nacionalne ustavne strukture.” Sud je te doktrine potvrdio u kasnijim predmetima (vidjeti predmet 106/77, [Simmenthal](#) (1978.), predmet 149/79, [Komisija/Belgija](#) (1980.), predmete C-46/93 i C-48/93, [Brasserie du Pêcheur i Factortame II](#) (1996.), predmet C-473/93, [Komisija/Luksemburg](#) (1996.), predmet C-213/07, [Michaniki](#) (2008.)). U toj sudskoj praksi Sud je razvio instrumente doktrine kako bi sudovi država članica dobili određenu razinu diskrecije i kako bi se njihovi interesi ozbiljno shvatili. Isto tako, Sud katkad implicitno prilagođava svoju sudsku praksu kako bi uzeo u obzir bojazni sudova država članica. Kao jedan od najpoznatijih primjera, Sud je razvio sudsku praksu u području temeljnih prava pod pritiskom sudova država članica: nakon osnutka Europskih zajednica, Sud se prvotno protivio uvođenju temeljnih prava u pravni poredak EZ-a (predmet 36/59, [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft](#) (1960.)). Međutim, kad su se ustavni sudovi država članica tome usprotivili, Sud je promijenio mišljenje. Prejudicirajući presude njemačkog Saveznog ustavnog suda i talijanskog Ustavnog suda, Sud Europske unije utvrdio je da su temeljna prava „sastavni dio općih načela prava” u predmetu [Internationale Handelsgesellschaft](#).

B. Posebni slučajevi

- U području zaštite ljudskih prava ističe se presuda od 14. svibnja 1974. u predmetu 4-73 ([Nold Kohlen- und Baustoffgroßhandlung/Komisija Europskih zajednica](#)), kojom je Sud između ostalog potvrdio da su temeljna ljudska prava sastavni dio općih načela prava čije poštovanje on jamči ([4.1.1.](#)).

- Slobodno kretanje robe: presuda od 20. veljače 1979. u predmetu 120/78 ([Cassis de Dijon](#)) kojom je Sud presudio da svaki proizvod koji je zakonito proizveden i stavljen na tržište u jednoj državi članici u načelu mora biti dozvoljen na tržištu svih drugih država članica.
- Slobodno kretanje osoba: presudom od 15. prosinca 1995. u predmetu C-415/93 ([Bosman](#)) utvrđeno je da je profesionalni sport gospodarska aktivnost čije se odvijanje ne smije ograničavati pravilima nogometnih saveza o transferima igrača ili pravilima o broju državljana drugih država članica u klubovima.
- Vanjska nadležnost Zajednice: presuda od 31. ožujka 1971. u predmetu 22-70 ([Komisija/Vijeće](#)) kojom je Sud Zajednici priznao pravo da sklapa međunarodne sporazume u područjima za koje je Zajednica donijela zajednička pravila.
- U svojoj presudi od 19. studenoga 1991. u predmetima C-6/90 i C-9/90 ([Francovich i ostali](#)), Sud je razvio još jedan temeljni koncept: odgovornost države članice prema pojedincima za štetu koja im je nanesena zbog toga što nije prenijela direktivu u nacionalno pravo ili to nije učinila pravodobno te je tako prekršila svoje obveze.
- Razne presude koje se odnose na socijalnu sigurnost (predmet 43-75, [Defrenne](#) (1976.), o jednakim plaćama za muškarce i žene) te na zdravlje i sigurnost radnika (predmet C-173/99, [BECTU](#) (2001.)).

Kada je riječ o načelu proporcionalnosti, Sud je u svojoj presudi od 16. lipnja 2015. (predmet C-62/14, [Gauweiler i dr.](#)) presudio da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, načelo proporcionalnosti zahtijeva da su akti institucija Unije prikladni za ostvarenje legitimnih ciljeva koje slijedi zakonodavstvo o kojem je riječ i da ne prekoračuju granice onoga što je nužno za njihovo ostvarenje. Institucije i tijela Unije stoga moraju odvagnuti različite uključene interese na način da se spriječe nepovoljni učinci koji su očito nerazmjerni ciljevima koji se žele postići (predmet C-493/17 (Weiss), točka 93.). Također, jedna od glavnih zasluga Suda utvrđivanje je načela prema kojemu se Ugovori ne smiju tumačiti usko, nego ih se mora razmatrati u svjetlu stanja integracije i ciljeva samih Ugovora. To je načelo omogućilo usvajanje zakonodavstva u područjima za koja ne postoje izričite odredbe u Ugovorima, kao što je borba protiv zagađenja okoliša: u svojoj presudi od 13. rujna 2005. u predmetu C-176/03 ([Komisija/Vijeće](#)) Sud je Europskoj uniji dao ovlasti da donosi mjere koje se odnose na kazneno pravo u slučajevima kada je to „potrebno” kako bi se ispunili ciljevi u vezi sa zaštitom okoliša.

[Pravosudna mreža Europske unije](#) stvorena je na inicijativu predsjednika Suda Europske unije i predsjednikâ ustavnih i vrhovnih sudova država članica EU-a povodom 60. obljetnice potpisivanja Ugovorâ iz Rima 2017.

Osmišljena je za promicanje razmjene informacija o sudskoj praksi između uključenih nacionalnih sudova i Suda Europske unije. Na mrežnoj stranici s ograničenim pristupom, uključeni nacionalni sudovi i Sud Europske unije objavljuju informacije o svojoj sudskoj praksi u području prava EU-a, o pitanjima koja su nacionalni sudovi uputili Sudu Europske unije radi donošenja odluke o prethodnom pitanju te o bilješkama i studijama.

Platforma pravosudne mreže Europske unije za suradnju, koja je dostupna na svim jezicima EU-a, sadržava informacije o radu sudaca Suda Europske unije i nacionalnih sudaca u okviru njihovih pravosudnih aktivnosti. Suci imaju pristup alatu koji im omogućuje da svoju sudsku praksu te provedena istraživanja i analize stave na raspolaganje svojim kolegama s ciljem razmjene znanja i poboljšanja učinkovitosti.

Platforma ima više od 2 000 korisnika u ustavnim i vrhovnim sudovima država članica.

OPĆI SUD (1.3.9.)

A. Nadležnosti Općeg suda (članak 256. UFEU-a)

Sud Europske unije sastoji se od dvaju sudova, [Suda](#) i [Općeg suda](#). Budući da Sud ima isključivu nadležnost u postupcima između institucija i u postupcima koje država članica podnosi protiv Europskog parlamenta i/ili Vijeća, Opći sud ima prvostupanjsku nadležnost u svim ostalim postupcima te vrste, posebice u postupcima koje pokreću pojedinci ili u postupcima koje država članica pokreće protiv Komisije.

Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU) utvrđeno je da je Opći sud nadležan za vođenje prvostupanjskih postupaka o kojima je riječ u člancima 263., 265., 268., 270. i 272. UFEU-a, posebice u područjima navedenima u nastavku, osim u slučaju kada ih pokreće država članica, institucija EU-a ili Europska središnja banka, u kojem slučaju isključivu nadležnost ima Sud (članak 51. Statuta Suda Europske unije):

- postupci za poništenje akata institucija, tijela, ureda ili agencija EU-a ili postupci zbog propuštanja djelovanja koje pojedinci ili pravne osobe pokreću protiv institucija (članci 263. i 265. UFEU-a);
- postupci koje država članica pokreće protiv Komisije;
- zahtjevi za odluke o prethodnim pitanjima na temelju članka 267. UFEU-a u posebnim područjima (članak 50.b Statuta);
- postupci za naknadu štete koju su nanijeli institucije, tijela, uredi ili agencije EU-a ili njihovo osoblje (članak 268. UFEU-a);
- sporovi o ugovorima sklopljenima od strane Unije ili u njezino ime u kojima se nadležnost izričito dodjeljuje Općem sudu (članak 272. UFEU-a);
- postupci koji se odnose na intelektualno vlasništvo i koji se pokreću protiv Ureda Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO) odnosno protiv Ureda Zajednice za biljne sorte;
- sporovi između Unije i njezinih službenika, uključujući sporove između svih institucija i svih tijela, ureda ili agencija, s jedne strane, i njihovih službenika s druge strane.

Statutom se nadležnosti Općeg suda mogu proširiti i na druga područja.

Općenito, na prvostupanjske presude Općeg suda moguće je podnijeti žalbu Sudu, ali samo u odnosu na pravna pitanja.

B. Odluke o prethodnim pitanjima

Opći sud ima nadležnost za odlučivanje o prethodnim pitanjima (članak 267. UFEU-a) na područjima utvrđenima Statutom (članak 256. stavak 3. UFEU-a). U travnju

2024. u Statut su uvedene odredbe u tom smislu (članak 50.b) [te je Opći sud sada u posebnim slučajevima nadležan i za odlučivanje o prethodnim pitanjima](#). Prijenosom dijela nadležnosti za odlučivanje o prethodnim pitanjima na Opći sud trebalo bi se Sudu omogućiti da više vremena i resursa posveti ispitivanju najvažnijih zahtjeva za odluke o prethodnim pitanjima.

C. Nadležnost u žalbenom postupku

Na odluke Općeg suda moguće je u roku od dva mjeseca podnijeti žalbu Sudu, ograničenu na pravna pitanja.

SLUŽBENIČKI SUD EUROPSKE UNIJE

Sporovi između Unije i njezinih službenika preneseni su 1. rujna 2016. na Opći sud ([1.3.9.](#)), što je značilo raspuštanje Službeničkog suda Europske unije osnovanog 2004. godine. [Uredbom \(EU, Euratom\) 2016/1192](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o prijenosu na Opći sud nadležnosti za odlučivanje u prvom stupnju o sporovima između Europske unije i njezinih službenika stavljena je izvan snage Odluka Vijeća 2004/752/EZ, Euratom, kojom je osnovan Službenički sud Europske unije. Neriješeni predmeti Službeničkog suda preneseni su na Opći sud, koji ih je nastavio rješavati u onoj fazi u kojoj su bili predmetnog datuma, pri čemu je zadržan učinak postupovnih radnji koje je u vezi s njima poduzeo Službenički sud.

Za žalbe na odluke Službeničkog suda koje su se razmatrale u trenutku prijenosa nadležnosti 1. rujna 2016. ili koje su podnesene nakon tog datuma uveden je prijelazni režim. Nadležnost za rasprave o tim žalbama i donošenje odluka u vezi s njima i dalje ima Opći sud. Stoga članci od 9. do 12. Priloga I. Statutu Suda moraju ostati mjerodavni za te postupke.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Prema članku 257. UFEU-a, Parlament i Vijeće, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, mogu osnivati specijalizirane sudove pridružene Općem sudu na kojima se u prvom stupnju raspravlja i donose odluke o predmetima ili postupcima pokrenutima u posebnim područjima. Europski parlament i Vijeće u tom slučaju postupaju donošenjem uredbe na prijedlog Komisije nakon savjetovanja sa Sudom ili na zahtjev Suda nakon savjetovanja s Komisijom.

Prema članku 281. UFEU-a, [Statut Suda Europske unije](#) utvrđen je posebnim protokolom ([Protokol br. 3](#)), a Parlament i Vijeće mogu ga izmijeniti i nadopuniti [u okviru redovnog zakonodavnog postupka](#). Parlament i Vijeće [nedavno su preispitali zahtjev Suda za izmjenu Protokola br. 3](#).

Parlament je jedna od institucija iz članka 263. UFEU-a koja može pokrenuti postupak (kao stranka) na Sudu.

U skladu s člankom 218. stavkom 11. UFEU-a Parlament može zatražiti mišljenje Suda o tome je li predviđeni međunarodni sporazum u skladu s Ugovorima. Ako je mišljenje Suda negativno, predviđeni sporazum može stupiti na snagu samo ako se izmijeni ili ako se revidiraju Ugovori.

Alexandru-George Moş / Udo Bux / Mariusz Maciejewski
05/2024

1.3.11. EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA (ESB)

Europska središnja banka (ESB) središnja je institucija ekonomske i monetarne unije, a od 1. siječnja 1999. nadležna je za monetarnu politiku u europodručju. ESB i sve nacionalne središnje banke EU-a čine Europski sustav središnjih banaka (ESSB). Glavni je cilj ESSB-a održati stabilnost cijena. Od 2014. ESB je nadležan za zadaće u pogledu bonitetnog nadzora kreditnih institucija u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma.

PRAVNA OSNOVA

- Članak 3. i članak 13. Ugovora o Europskoj uniji (UEU).
- Članak 3. stavak 1. točka (c), članci 119., 123., 127.–134., 138.–144., 219. i 282.–284. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).
- Protokol (br. 4) o Statutu Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) i Europske središnje banke (ESB), Protokol (br. 16) o određenim odredbama koje se odnose na Dansku, koji su priloženi UEU-u i UFEU-u.
- Uredba Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (Uredba o jedinstvenom nadzornom mehanizmu).
- Uredba (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2014. o utvrđivanju jedinstvenih pravila i jedinstvenog postupka za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava (Uredba o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu).

ORGANIZACIJA I DJELOVANJE

Prema Ugovorima, glavne zadaće ESB-a uključuju vođenje monetarne politike europodručja. Usto su ESB-u, počevši od studenoga 2014., Uredbom o jedinstvenom nadzornom mehanizmu (SSM) dodijeljene određene nadzorne funkcije koje se odnose na kreditne institucije.

A. Monetarna funkcija

Europski sustav središnjih banaka čine Europska središnja banka i nacionalne središnje banke svih država članica, uključujući one koje nisu uvele euro. No u Eurosustavu su Europska središnja banka i nacionalne središnje banke samo onih država članica koje su uvele euro. U UFEU-u se govori o ESSB-u, a ne o Eurosustavu, jer je sastavljen pod pretpostavkom da će sve države članice naposljetku uvesti euro. Na države članice koje još nisu uvele euro (jer primjenjuju odstupanje ili izuzeće) ne primjenjuju se određene odredbe Ugovora koje se odnose na ESSB, što znači da se opća upućivanja na ESSB u Ugovoru u praksi uglavnom odnose na Eurosustav. Neovisnost ESB-a proizlazi iz članka 130. UFEU-a: „Pri izvršavanju ovlasti i obavljanju zadaća i dužnosti koje su im dodijeljene Ugovorima i Statutom ESSB-a i ESB-a, ni Europska središnja banka ni nacionalne središnje banke kao ni članovi njihovih tijela

nadležnih za odlučivanje ne traže i ne primaju naputke od institucija, tijela, ureda ili agencija Unije, bilo koje vlade država članica ili bilo kojeg drugog tijela”.

1. Tijela nadležna za odlučivanje

Tijela ESB-a nadležna za odlučivanje su Upravno vijeće, Izvršni odbor i Opće vijeće. ESSB-om upravljaju tijela ESB-a nadležna za odlučivanje.

a. Upravno vijeće

Upravno vijeće ESB-a sastoji se od članova Izvršnog odbora ESB-a i guvernera nacionalnih središnjih banaka država članica u europodručju. Ono utvrđuje monetarnu politiku i donosi smjernice potrebne za njezinu provedbu. Upravno vijeće donosi Poslovnik ESB-a, obavlja savjetodavne funkcije i odlučuje kako će ESSB biti zastupljen u međunarodnoj suradnji. Upravno vijeće također može delegirati određene ovlasti Izvršnom odboru. Upravno vijeće obično se sastaje dvaput mjesečno i ima mjesečni sustav rotacije glasačkih prava. Guverneri iz država koje zauzimaju prvih pet mjesta na ljestvici prema veličini gospodarstva i financijskog sektora međusobno dijele četiri glasa. Preostalih 15 zemalja dijeli 11 glasova. Trajna glasačka prava osim guvernera nacionalnih središnjih banaka imaju i članovi Izvršnog odbora ESB-a.

b. Izvršni odbor

Izvršni odbor sastoji se od predsjednika, potpredsjednika i još četiriju članova. Imenuje ih Europsko vijeće kvalificiranom većinom po preporuci Vijeća nakon savjetovanja s Parlamentom i Upravnim vijećem. Mandat im traje osam godina i ne može se obnoviti. Izvršni odbor odgovoran je za tekuće i svakodnevno poslovanje ESB-a. Provodi monetarnu politiku u skladu sa smjernicama i odlukama koje donosi Upravno vijeće te daje naputke nacionalnim središnjim bankama i priprema sastanke Upravnog vijeća.

c. Opće vijeće

Opće vijeće treće je tijelo ESB-a nadležno za odlučivanje, ali samo dok postoje države članice koje još nisu uvele euro. Opće vijeće čine predsjednik i potpredsjednik ESB-a te guverneri nacionalnih središnjih banaka svih država članica. Na sastancima Općeg vijeća mogu sudjelovati i ostali članovi Izvršnog odbora, ali bez prava glasa.

2. Ciljevi i zadaće

U skladu s člankom 127. stavkom 1. UFEU-a, glavni cilj ESSB-a jest održavanje stabilnosti cijena. Ne dovodeći u pitanje taj cilj, ESSB također podržava opće ekonomske politike Unije kako bi doprinio ostvarivanju ciljeva Unije utvrđenih u članku 3. UEU-a. ESSB djeluje u skladu s načelom otvorenog tržišnoga gospodarstva sa slobodnim tržišnim natjecanjem te u skladu s načelima određenima člankom 119. UFEU-a. Osnovne zadaće koje se obavljaju putem ESSB-a su: definiranje i provedba monetarne politike Unije, obavljanje deviznih poslova u skladu s odredbama članka 219. UFEU-a, držanje i upravljanje službenim deviznim pričuvama država članica te promicanje nesmetanog funkcioniranja platnih sustava.

3. Ovlasti i instrumenti

ESB ima isključivo pravo odobriti izdavanje euronovčanica. Države članice mogu izdavati eurokovanice uz odobrenje ESB-a u pogledu opsega izdanja (članak 128. UFEU-a). ESB donosi uredbe i odluke potrebne za obavljanje zadaća koje su povjerene

ESSB-u temeljem Ugovora i Statuta ESB-a. Povrh toga, daje preporuke i mišljenja (članak 132. UFEU-a). Savjetovanje s ESB-om mora se provesti u slučaju bilo kakvog predloženog akta Unije iz njegova područja nadležnosti, dok se nacionalna tijela moraju s njim savjetovati u vezi s nacrtima propisa iz područja njegove nadležnosti (članak 127. stavak 4. UFEU-a). ESB može donositi mišljenja o pitanjima o kojima ga se konzultira. Savjetovanje s ESB-om također se provodi u vezi s odlukama o usvajanju zajedničkih stajališta i u vezi s mjerama za jedinstvenu zastupljenost europodručja u okviru međunarodnih financijskih institucija (članak 138. UFEU-a). ESB prikuplja potrebne statističke podatke ili od nadležnih nacionalnih tijela vlasti ili izravno od gospodarskih subjekata, pri čemu mu pomažu nacionalne središnje banke (članak 5. Statuta ESB-a). U Statutu ESB-a navode se razni instrumenti kojima se ESB može koristiti da bi ispunio svoje monetarne funkcije. ESB i nacionalne središnje banke mogu otvarati račune za kreditne institucije, javne ustanove i druge sudionike na tržištu te prihvaćati imovinu kao osiguranje. ESB može obavljati poslove na otvorenom tržištu i kreditne poslove te može tražiti minimalne pričuve. Upravno vijeće također može dvotrećinskom većinom odlučivati o drugim instrumentima monetarne kontrole. Međutim, člankom 123. UFEU-a zabranjuje se monetarno financiranje i ograničava primjena instrumenata monetarne politike. ESB može osigurati infrastrukturu i donijeti nadzorne politike radi osiguranja učinkovitog i pouzdanog klirinškog i platnog sustava. Također može uspostaviti odnose sa središnjim bankama i s financijskim institucijama u drugim zemljama te međunarodnim organizacijama.

4. Države članice s odstupanjem ili pravom izuzeća

Člancima od 139. do 144. UFEU-a utvrđene su posebne odredbe za države članice koje temeljem Ugovora imaju obvezu uvesti euro, ali još nisu ispunile potrebne uvjete za to („države članice s odstupanjem“). Na te se države članice ne primjenjuju određene odredbe iz Ugovora, npr. ciljevi i zadaće ESSB-a (članak 127. stavci 1.–3. i stavak 5. UFEU-a) i izdavanje eurokovanica (članak 128. UFEU-a). Danskoj je odobreno izuzeće te stoga nije obvezna pristupiti europodručju, kako je utvrđeno u Protokolu br. 16 priloženom UFEU-u.

B. Nadzorna funkcija

ESB je od studenoga 2014. nadležan za nadzor svih kreditnih institucija u državama članicama koje sudjeluju u jedinstvenom nadzornom mehanizmu, što podrazumijeva izravan nadzor za najveće banke i neizravan za ostale kreditne institucije. U toj funkciji blisko surađuje s drugim subjektima u Europskom sustavu financijskog nadzora. Jedinstveni nadzorni mehanizam čine ESB i nacionalna nadležna tijela država članica europodručja. Nadležna tijela država članica koje ne pripadaju europodručju mogu sudjelovati u SSM-u. ESB izravno nadzire najveće banke, dok nacionalna nadzorna tijela i dalje nadgledaju ostale banke.

1. Nadzorni odbor

Nadzorni odbor ESB-a čine predsjednik, potpredsjednik, četiri predstavnika ESB-a (čije dužnosti ne smiju biti izravno povezane s monetarnom funkcijom ESB-a) i po jedan predstavnik nadležnog nacionalnog tijela u svakoj državi članici koja sudjeluje u SSM-u. Predsjednika i potpredsjednika, koje predlaže ESB, mora odobriti Europski parlament. Odluke Nadzornog odbora donose se običnom većinom. Nadzorni odbor unutarne je tijelo čija je zadaća planiranje, priprema i provedba nadzornih funkcija

ESB-a. On priprema i Upravnom vijeću predlaže dovršene nacрте nadzornih odluka. Te se odluke usvajaju ako ih Upravno vijeće unutar određenog vremenskog roka ne odbije. Ako se država članica koja sudjeluje u SSM-u, a nalazi se izvan europodručja, ne slaže s nacrtom odluke Nadzornog odbora, primjenjuje se poseban postupak te dotična država članica čak može zatražiti prekid bliske suradnje.

2. Ciljevi i zadaće

Zadaće ESB-a kao nadzornog tijela za bankarstvo uključuju izdavanje i ukidanje odobrenja za rad kreditnim institucijama, osiguravanje usklađenosti s bonitetnim zahtjevima, provođenje nadzornih pregleda i sudjelovanje u dodatnom nadzoru financijskih konglomerata. Također se mora baviti pitanjima sistemskih i makrobonitetnih rizika.

3. Ovlasti i instrumenti

Kako bi mogao obavljati svoju nadzornu ulogu, ESB ima istražne ovlasti (traženje informacija, opće istrage i nadzor na licu mjesta) te posebne nadzorne ovlasti (npr. odobrenja za rad kreditnih institucija). ESB također može izricati administrativne kazne. Nadalje, može od kreditnih institucija zahtijevati veće zaštitne slojeve kapitala.

C. Ostale funkcije

ESB-u su na temelju drugih pravnih osnova dodijeljene i dodatne zadaće. Ugovorom o Europskom stabilizacijskom mehanizmu, koji je na snazi od rujna 2012., ESB-u su dodijeljene određene zadaće u vezi s odobravanjem financijske pomoći, koje uglavnom obuhvaćaju ocjene i analize. U skladu s Uredbom o osnivanju Europskog odbora za sistemske rizike (ESRB), koji je zadužen za makrobonitetni nadzor financijskog sustava unutar EU-a, ESB pruža usluge tajništva ESRB-u, a predsjednik ESB-a ujedno je i predsjednik ESRB-a. ESB ima savjetodavnu ulogu u ocjeni sanacijskih planova kreditnih institucija u skladu s Direktivom o oporavku i sanaciji banaka te Uredbom o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu. U okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma ESB provodi analize kako bi ustanovio propada li određena kreditna institucija ili je vjerojatno da će propasti te o tome izvještava Komisiju i Jedinstveni sanacijski odbor.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Predsjednik ESB-a izvještava Parlament o monetarnim pitanjima tijekom monetarnog dijaloga koji se odvija svaka tri mjeseca. ESB priprema i godišnje izvješće o monetarnoj politici koje predstavlja Parlamentu. Parlament o tom godišnjem izvješću donosi rezoluciju. Zastupnici u Europskom parlamentu mogu ESB-u uputiti pitanja za pisani odgovor. U lipnju 2023. ESB i Europski parlament potpisali su sporazume u obliku [razmjenu pisama](#) između tih dviju institucija, čime su formalizirali te prakse i druge neformalne aranžmane za svoju interakciju u području središnjeg bankarstva. Savjetovanje s Parlamentom provodi se i u [postupku imenovanja članova Izvršnog odbora ESB-a](#).

Nove nadzorne odgovornosti ESB-a prate dodatni zahtjevi u vezi s odgovornošću koji se temelje na Uredbi o SSM-u. Praktični modaliteti u tom pogledu uređeni su Međuinstitucionalnim sporazumom između Parlamenta i ESB-a. Mehanizmi odgovornosti uključuju pojavljivanje predsjednika Nadzornog odbora na saslušanjima

Odbora za ekonomsku i monetarnu politiku, odgovaranje na pitanja Parlamenta te, na zahtjev, povjerljive usmene rasprave s predsjednikom i potpredsjednikom nadležnog odbora. ESB uz to priprema i godišnje izvješće o nadzoru, koje predsjednik Nadzornog odbora predstavlja Parlamentu.

Giacomo Loi / Maja Sabol
04/2024

1.3.12. REVIZORSKI SUD

Revizorski sud zadužen je za reviziju financija EU-a. Kao vanjski revizor EU-a, Revizorski sud doprinosi poboljšanju financijskog upravljanja EU-a i djeluje kao neovisni zaštitnik financijskih interesa građana Unije.

PRAVNA OSNOVA

- Članci 285. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).
- Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (naročito glava XIV. o vanjskoj reviziji i razrješnici).

STRUKTURA

A. Članovi**1. Broj**

Jedan član iz svake države članice (Ugovorom iz Nice službeno je potvrđena dotadašnja uobičajena praksa), dakle u načelu njih 27.

2. Uvjeti

Članovi moraju:

- biti članovi ili bivši članovi tijela za vanjsku reviziju u svojim državama ili moraju biti posebno kvalificirani za izvršavanje takve dužnosti;
- dokazati da je njihova neovisnost nedvojbeno.

3. Postupak imenovanja

Članove imenuje:

- Vijeće kvalificiranom većinom;
- na temelju prijedloga države članice za člansko mjesto koje joj pripada;
- nakon savjetovanja s Europskim parlamentom.

B. Mandat**1. Trajanje**

Šest godina s mogućnošću ponovnog izbora.

2. Status

Članovi Revizorskog suda uživaju iste povlastice i imunitet kao i suci Suda Europske unije.

3. Dužnosti

Članovi moraju biti „potpuno neovisni u obavljanju svojih dužnosti“. To znači sljedeće:

- ne smiju tražiti niti primati upute od bilo kojeg vanjskog izvora;

- moraju se suzdržati od svake aktivnosti koja nije u skladu s njihovim dužnostima;
- ne smiju se baviti nijednom drugom profesionalnom aktivnošću, bila ona plaćena ili ne;
- Sud Europske unije može ih smijeniti ako prekrše te uvjete.

C. Ustroj

Kolegij bira predsjednika među svojim članovima na razdoblje od tri godine uz mogućnost ponovnog izbora.

Revizorski sud organiziran je u pet vijeća koja su nadležna za određena rashodovna i prihodovna područja:

- Vijeće I: održivo korištenje prirodnih resursa;
- Vijeće II: ulaganje u koheziju, rast i inkluziju;
- Vijeće III: vanjsko djelovanje, sigurnost i pravda;
- Vijeće IV: regulacija tržišta i konkurentno gospodarstvo;
- Vijeće V: financiranje i upravljanje Europskom unijom.

Svako vijeće ima dva područja odgovornosti: prvo, za donošenje tematskih izvješća, posebnih godišnjih izvješća i mišljenja, i drugo, za pripremu nacrtu zapažanja za godišnja izvješća o općem proračunu EU-a i Europskom razvojnom fondu te nacrtu mišljenja koje zatim Revizorski sud usvaja u punom sastavu.

Revizorski sud ima oko 980 zaposlenika, a sjedište mu je u Luxembourggu.

OVLASTI

A. Revizije Revizorskog suda

1. Područje nadležnosti

Nadležnost Revizorskog suda obuhvaća reviziju sve računovodstvene dokumentacije prihoda i rashoda Europske unije i svih njezinih tijela. On provodi revizije kako bi u razumnoj mjeri jamčio:

- pouzdanost godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a (financijska revizija);
- zakonitost i pravilnost povezanih transakcija (revizija usklađenosti); odnosno
- dobro financijsko upravljanje (revizija uspješnosti).

2. Metode revizije

Revizija Revizorskog suda trajnog je karaktera i može se provesti prije zaključivanja poslovnih knjiga za određenu financijsku godinu. Temelji se na dokumentaciji i može se provoditi na licu mjesta:

- u institucijama i agencijama EU-a;
- u svakom tijelu koje u ime Unije upravlja приходima ili rashodima;
- kod bilo koje fizičke ili pravne osobe koja prima sredstva iz proračuna EU-a.

U državama članicama revizija se provodi u suradnji s nacionalnim vrhovnim revizorskim institucijama. Subjekti revizije dužni su Revizorskom sudu proslijediti sve dokumente i informacije koje smatra potrebnima za obavljanje svoje zadaće.

Revizorski sud nema ovlast za provođenje istraga. Stoga slučajeve moguće prijevare i korupcije prijavljuje Europskom uredu za borbu protiv prijevара i/ili Uredu europskog javnog tužitelja, koji zatim rješavaju predmete u skladu sa svojim nadležnostima.

3. Revizorska izvješća

Nakon revizija Revizorski sud objavljuje:

- godišnja izvješća o izvršenju proračuna EU-a i Europskog razvojnog fonda, uključujući izjavu o jamstvu, s naglaskom na usklađenost i ispravnost (do 15. studenoga ili ranije); od 2022. aspekti uspješnosti ponovno se obrađuju u okviru godišnjih izvješća i u tematskim izvješćima (za razliku od 2019. i 2021. u kojima je objavljeno godišnje izvješće o uspješnosti proračuna EU-a);
- posebna godišnja izvješća o agencijama EU-a, decentraliziranim tijelima i zajedničkim poduzećima;
- tematska izvješća o važnim temama, osobito o pitanjima dobrog financijskog upravljanja i konkretnim rashodovnim područjima ili područjima politika;
- preglede koji obuhvaćaju politike i teme upravljanja iz široke perspektive, analiziraju područja ili pitanja koja još nisu revidirana ili utvrđuju činjeničnu osnovu za određene teme.

B. Savjetodavne ovlasti

U skladu s člankom 287. stavkom 4. UFEU-a, druge institucije mogu od Revizorskog suda zatražiti mišljenje kad god to smatraju prikladnim. Mišljenje Revizorskog suda obvezno je kad Vijeće:

- donosi financijske uredbe kojima se utvrđuje postupak izrade i izvršenja proračuna te postupak financijskog izvještavanja i revizije računa;
- određuje metode i postupke kojima se vlastita sredstva EU-a stavljaju na raspolaganje Komisiji;
- utvrđuje pravila koja se odnose na odgovornost financijskih kontrolora, dužnosnika za ovjeravanje i računovodstvenih službenika; ili
- donosi mjere u svrhu borbe protiv prijevара.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA REVIZORSKOG SUDA ZA 2022. GODINU

A. [Godišnje izvješće Revizorskog suda za 2022. godinu](#)

Ukupna stopa pogreške za rashode porasla je s 3,0 % u 2021. na 4,2 % u 2022. Od rashoda obuhvaćenih revizijom, 66 % bili su visokorizični rashodi, odnosno uglavnom plaćanja koja se temelje na nadoknadi troškova, a na koja se primjenjuju složena pravila i kriteriji prihvatljivosti. Ta se vrsta plaćanja često izvršava u okviru kohezijske politike i programa ruralnog razvoja, kojima se upravlja u okviru podijeljenog upravljanja između Komisije i država članica.

Stopa pogreške za tu vrstu plaćanja bila je procijenjena na 6 % (u usporedbi s 4,7 % 2021. i 4,0 % 2020.), što je iznad praga značajnosti te je klasificirana kao „sveprisutna”. Stoga je četvrtu uzastopnu godinu Revizorski sud izdao nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija (a ne uvjetno mišljenje kao što je bio slučaj od 2016. do 2018.), naglašavajući trajne probleme koji se moraju riješiti.

Osim revizije potrošnje u okviru redovnog proračuna EU-a, Revizorski je sud dao i zasebno mišljenje o rashodima u okviru Fonda za oporavak i otpornost (RRF). Nastavit će to činiti tijekom trajanja fonda. Sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost isplaćuju se nakon što se ostvare određene ključne etape i ciljne vrijednosti. Revizorski sud je proveo reviziju svih 13 isplata bespovratnih sredstava izvršenih 2022., u iznosu od 46,9 milijardi EUR, uključujući poravnanje povezanog pretfinanciranja u iznosu od 6,8 milijardi EUR, te je provjerio je li dostignuta 281 ključna etapa i ciljne vrijednosti povezane s tim isplatama bespovratnih sredstava, uključujući preliminarne ocjene Komisije. Ustanovio je da su u 15 od 281 ključne etape i ciljne vrijednosti postojali problemi povezani s pravilnošću te da oni nisu bili u zadovoljavajućoj mjeri ispunjeni ili nisu bili u skladu s uvjetima prihvatljivosti. Iako se procjenjuje da je njihov minimalni financijski učinak blizu praga značajnosti, nije predviđena stopa pogreške jer se metodologija Komisije za obustavu plaćanja temelji na presudama i stoga se može različito tumačiti. Revizorski sud preporučuje Komisiji da poboljša preliminarne procjene i ex post revizije kako bi se (a) osiguralo da se plaćanja izvršavaju tijekom razdoblja prihvatljivosti i da se bespovratna sredstva ne koriste kao zamjena za stalne nacionalne proračunske rashode; i (b) osiguralo da se ciljne vrijednosti i ključne etape koje su već ostvarene ne ponište. Nadalje, Komisija bi trebala provjeriti jesu li u revidiranim nacionalnim planovima za oporavak i otpornost jasno definirane sve ključne etape i ciljne vrijednosti te obuhvaćaju li sve ključne elemente određene mjere.

B. [Uspješnost proračuna EU-a](#) — poglavlje 3. godišnjeg izvješća

Za 2019., 2020. i 2021., u okviru pilot-projekta, Revizorski sud podijelio je svoje godišnje izvješće na dva dijela — prvi je dio usmjeren na pouzdanost računovodstvene dokumentacije EU-a te na zakonitost i pravilnost temeljnih transakcija, a drugi na uspješnost programa potrošnje u okviru proračuna EU-a.

Revizorski sud je 2022. prestao sastavljati godišnje izvješće o uspješnosti te je aspekte uspješnosti ponovno uključio u poglavlje 3. godišnjeg izvješća. U ovom se poglavlju daje pregled rezultata 28 tematskih izvješća Europskog revizorskog suda iz 2022. u pet strateških područja, a to su: i. odgovor na COVID-19; ii. konkurentnost; iii. otpornost i europske vrijednosti; iv. klimatske promjene, okoliš i prirodni resursi; i v. fiskalne politike i javne financije. Nakon sažetka ključnih poruka za svako područje, u godišnjem izvješću navode se primjeri mjera Komisije u okviru daljnjeg postupanja u vezi s tematskim izvješćima i sažete su reakcije Europskog parlamenta i Vijeća.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Revizorski sud osnovan je 1977. godine na inicijativu Parlamenta. Godine 1993. postao je institucija EU-a. Od tada pomaže Parlamentu i Vijeću u nadzoru nad izvršenjem proračuna. Godišnja izvješća i tematska izvješća osnova su godišnjeg postupka davanja razrješnice Parlamenta.

Članovi Revizorskog suda pozivaju se da predstave svoja izvješća na sjednicama odbora i da odgovore na pitanja zastupnika u Europskom parlamentu, prvenstveno u Odboru za proračunski nadzor (CONT), ali i na zajedničkim sjednicama odbora CONT s jednim ili više posebnih odbora ili, ponekad, u slučajevima od ograničenog interesa za odbor CONT, samo u posebnom odboru. Svake godine Revizorski sud i odbor CONT održavaju sjednice na kojima članovi odbora CONT s članovima Revizorskog suda raspravljaju o svojim političkim prioritetima, o godišnjem programu rada Revizorskog suda, detaljnoj organizaciji suradnje itd. Jednom godišnje predsjednik Revizorskog suda prisustvuje sjednici Konferencije predsjednika odbora Parlamenta kako bi predstavio godišnji program rada Revizorskog suda i pozvao sve odbore da podnesu svoje prijedloge za sljedeću izradu programa. Parlament svoje stavove o tim pitanjima iznosi i u svojim godišnjim rezolucijama o razrješnici za Revizorski sud.

Treba napomenuti i to da kandidati za članove Revizorskog suda u postupku imenovanja imaju saslušanje pred članovima Odbora za proračunski nadzor. Nadalje, stručnim mišljenjem Revizorskog suda pomaže se zastupnicima u Europskom parlamentu pri izradi nacrtu zakonodavnih akata o financijskim pitanjima.

Više informacija o toj temi dostupno je na internetskim stranicama [Odbora za proračunski nadzor](#).

Vera Milicevic
03/2024

1.3.13. EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) savjetodavno je tijelo Europske unije sa sjedištem u Bruxellesu te broji 329 članova. Njegova mišljenja traže se u okviru obveznog savjetovanja za područja utvrđena Ugovorima ili neobveznog savjetovanja s Komisijom, Vijećem ili Parlamentom. Može ujedno i davati mišljenja na vlastitu inicijativu. Njegovi članovi nisu vezani nikakvim napucima te, u općem interesu EU-a, moraju biti potpuno neovisni u obavljanju svojih dužnosti.

PRAVNA OSNOVA

- Članak 13. stavak 4. Ugovora o Europskoj uniji (UEU).
- Članci od 300. do 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).
- [Odluka Vijeća \(EU\) 2019/853 o određivanju sastava Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora](#) i naknadne odluke Vijeća o imenovanju članova Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora, koje predlažu različite države članice.
- [Odluka Vijeća \(EU\) 2020/1392](#) o imenovanju članova Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora za razdoblje od 21. rujna 2020. do 20. rujna 2025.

SASTAV

A. Broj i podjela mjesta po državama (članak 301. UFEU-a i Odluka Vijeća (EU) 2019/853 o određivanju sastava Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora).

EGSO trenutačno ima 329 članova, a brojčana raspodjela po državama članicama je sljedeća:

- po 24 iz Njemačke, Francuske i Italije;
- po 21 iz Poljske i Španjolske;
- 15 iz Rumunjske;
- po 12 iz Austrije, Belgije, Bugarske, Češke, Grčke, Mađarske, Nizozemske, Portugala i Švedske;
- po 9 iz Danske, Finske, Hrvatske, Irske, Litve i Slovačke;
- po 7 iz Estonije, Latvije i Slovenije;
- po 6 iz Luksemburga i Cipra;
- 5 iz Malte.

Broj članova EGSO-a smanjio se s 350 na 329 na dan 1. veljače 2020., kad je na snagu stupilo povlačenje Ujedinjenje Kraljevine iz Europske unije.

B. Postupak imenovanja (članak 302. UFEU-a)

Članove EGSO-a imenuje Vijeće kvalificiranom većinom na temelju prijedloga država članica (kao u [ovom primjeru](#)). Vijeće se o imenovanjima savjetuje s Komisijom (članak 302. stavak 2. UFEU-a). Države članice moraju se pobrinuti za to da su različite

kategorije gospodarskih i socijalnih djelatnosti adekvatno zastupljene. U praksi se jedna trećina mjesta dodjeljuje poslodavcima, jedna trećina zaposlenicima i jedna trećina ostalim kategorijama (poljoprivrednicima, trgovcima, slobodnim zanimanjima, potrošačima itd.).

Maksimalan broj članova Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora u skladu s Ugovorom iz Lisabona je 350 (članak 301. UFEU-a). On je nakratko bio nešto viši u razdoblju od srpnja 2013. do rujna 2015. zbog pristupanja Hrvatske Uniji 1. srpnja 2013. Dodavanjem devet novih mjesta za novu državu članicu ukupan broj članova povećao se na 353 (s 344). [Odlukom Vijeća \(EU\) 2015/1157](#) sastav Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora prilagođen je nakon pristupanja Hrvatske, pri čemu je broj članova iz Estonije, Cipra i Luksemburga smanjen za po jedan kako bi se smanjila razlika između maksimalnog broja članova EGSO-a utvrđenog u članku 301. stavku 1. UFEU-a i broja članova nakon pristupanja Hrvatske. Stoga je broj članova iz Luksemburga i Cipra smanjen sa šest na pet za svaku od tih država, a broj članova iz Estonije smanjen je sa sedam na šest. [Odlukom Vijeća \(EU\) 2019/853](#) utvrđen je konačni sastav EGSO-a u skladu s raspodjelom mjesta u Odboru regija, koji također broji 329 članova, te s obzirom na povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije, čime su 24 mjesta ostala upražnjena. Stoga Luksemburg i Cipar umjesto po pet ponovno imaju po šest članova, a Estonija umjesto šest sad ima sedam.

C. Vrsta mandata (članak 301. UFEU-a)

Članove Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora predlažu nacionalne vlade, a imenuje ih Vijeće na razdoblje od pet godina, pri čemu se mandat može obnoviti (članak 302. UFEU-a). Članovi predstavljaju gospodarske i socijalne interesne skupine u Europi. Posljednji su put novi članovi imenovani u listopadu 2020. za razdoblje od 2020. do 2025. ([Odluka Vijeća \(EU\) 2020/1392](#) od 2. listopada 2020. o imenovanju članova Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora za razdoblje od 21. rujna 2020. do 20. rujna 2025.).

Pripadaju jednoj od triju skupina:

- [Skupina poslodavaca](#) (Skupina I.);
- [Skupina radnika](#) (Skupina II.);
- [Skupina organizacija civilnog društva](#) (Skupina III.).

U općem interesu EU-a članovi moraju biti potpuno neovisni u obavljanju svojih dužnosti (članak 300. stavak 4. UFEU-a). Svaki put kad se po isteku nečijeg mandata oslobodi mjesto člana EGSO-a ili njegova zamjenika, potrebna je zasebna odluka Vijeća o zamjeni tog člana.

USTROJ I POSTUPCI

Europski gospodarski i socijalni odbor ne nalazi se među institucijama navedenima u članku 13. stavku 1. UFEU-a. Međutim, u članku 13. stavku 4. navodi se da on pomaže Parlamentu, Vijeću i Komisiji provođenjem savjetodavnih aktivnosti.

- Predsjednika i predsjedništvo EGSO bira iz redova svojih članova na razdoblje od dvije i pol godine.
- EGSO donosi svoj poslovnik.

- Može se sastajati na vlastitu inicijativu, ali se najčešće saziva na zahtjev Vijeća ili Komisije.
- Pri pripremi mišljenja pomaže mu ovih šest skupina specijaliziranih za različita područja djelovanja EU-a (a može uspostaviti i pododbore za konkretna pitanja):
 - poljoprivreda, ruralni razvoj i zaštita okoliša ([NAT](#));
 - ekonomska i monetarna unija te ekonomska i socijalna kohezija ([ECO](#));
 - zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo ([SOC](#));
 - vanjski odnosi ([REX](#));
 - jedinstveno tržište, proizvodnja i potrošnja ([INT](#));
 - promet, energija, infrastruktura i informacijsko društvo ([TEN](#)).

EGSO-u u radu pomaže glavno tajništvo, na čelu s glavnim tajnikom koji podnosi izvješća predsjedniku. Glavno tajništvo članovima EGSO-a pruža političku, komunikacijsku, organizacijsku, jezičnu i materijalnu podršku. Glavno tajništvo čini otprilike 700 članova osoblja. EGSO svoju službu stalnog tajništva u Bruxellesu radi učinkovitosti dijeli s tajništvom Europskog odbora regija (za pitanja u pogledu njegova sjedišta u Bruxellesu vidjeti Protokol br. 6 Ugovora iz Lisabona o mjestu sjedišta institucija). Osim toga, u okviru proračunskog postupka za 2014. Predsjedništvo Parlamenta i EGSO postigli su dogovor o zajedničkom povećanju učinkovitosti u području pismenog prevođenja. Ta je mjera bila u skladu s člankom 314. stavkom 1. UFEU-a, u kojem se navodi sljedeće: „[...] Svaka institucija [...] izrađuje procjene svojih izdataka za sljedeću financijsku godinu. Komisija te procjene objedinjuje u nacrtu proračuna“. EGSO raspolaže godišnjim administrativnim proračunom, uvrštenim u Odjeljak VI. Proračuna EU-a kao „ostale institucije“, koji iznosi 152,5 milijuna eura (2022.) – [što je povećanje od 5,1 % u usporedbi s proračunom za 2021.](#)

Kako bi učinkovito upravljao dodijeljenim dijelom proračuna EU-a, EGSO blisko surađuje s Europskim odborom regija na administrativnim pitanjima preko uzastopnih sporazuma o administrativnoj suradnji. Tim se sporazumima predviđa administrativna suradnja koja omogućuje udruživanje ljudskih i financijskih resursa u području logistike (zgrade, sigurnost, tiskara itd.), informacijske tehnologije i prevođenja.

Novi petogodišnji sporazum o suradnji između EGSO-a i Europskog odbora regija stupio je na snagu 1. studenoga 2021. na temelju zajedničkih službi. Novim sporazumom dodatno se povećava opseg zajedničkih aktivnosti dodjeljivanjem usluga prijema i distribucije papirnate pošte zajedničkim službama. Gotovo polovica osoblja EGSO-a (671 zaposlenik 2023.) radi u zajedničkim službama.

OVLASTI

EGSO je osnovan 1957. godine Ugovorima iz Rima kako bi se gospodarske i socijalne interesne skupine uključile u uspostavu zajedničkog tržišta te radi pružanja institucionalne podrške informiranja Komisije i Vijeća ministara o europskim pitanjima. Jedinstvenim europskim aktom (1986.) i Ugovorom iz Maastrichta (1992.) proširen je raspon pitanja koja se moraju uputiti EGSO-u. Ugovorom iz Amsterdama dodatno su proširena područja za koja se od tog odbora traži mišljenje te je Europskom parlamentu omogućeno da se s njim savjetuje. Europski gospodarski i socijalni odbor godišnje

u prosjeku izdaje 170 savjetodavnih dokumenata i mišljenja (od čega oko 15 % na vlastitu inicijativu). Mišljenja se objavljuju u Službenom listu. On ima i savjetodavnu ulogu (članak 300. UFEU-a). Njegova je zadaća informirati institucije koje su nadležne za donošenje odluka u EU-u o mišljenju predstavnika iz područja gospodarskih i socijalnih djelatnosti.

A. Davanje mišljenja na zahtjev institucija EU-a

1. Obavezno savjetovanje

UFEU-om je propisano da se u određenim posebno navedenim područjima odluka može donijeti tek nakon što se Vijeće ili Komisija savjetuju s EGSO-om. To su sljedeća područja:

- poljoprivredna politika (članak 43.);
- slobodno kretanje osoba i usluga (članci 46., 50. i 59.);
- prometna politika (članci 91., 95. i 100.);
- usklađivanje posrednog oporezivanja (članak 113.);
- usklađivanje zakonodavstva na jedinstvenom tržištu (članci 114. i 115.);
- politika zapošljavanja (članci 148., 149. i 153.);
- socijalna politika, obrazovanje, strukovno osposobljavanje i mladi (članci 156., 165. i 166.);
- javno zdravlje (članak 168.);
- zaštita potrošača (članak 169.);
- transeuropske mreže (članak 172.);
- industrijska politika (članak 173.);
- gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija (članak 175.);
- istraživanje, tehnološki razvoj i svemir (članci 182. i 188.);
- okoliš (članak 192.).

2. Neobavezno savjetovanje

Parlament, Komisija ili Vijeće također se mogu savjetovati s EGSO-om u svim slučajevima kad to smatraju primjerenim. Kad se te institucije savjetuju s EGSO-om (bilo obavezno bilo neobavezno), mogu odrediti rok (najmanje jedan mjesec) nakon kojega izostanak mišljenja ne sprečava daljnje djelovanje (članak 304. UFEU-a).

B. Davanje mišljenja na vlastitu inicijativu

EGSO može odlučiti dati mišljenje kad god to smatra potrebnim.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Cilj je [sporazuma o suradnji između Parlamenta i EGSO-a od 5. veljače 2014.](#) jačanje demokratskog legitimiteta EU-a. Konkretno, Europski parlament i EGSO postigli su dogovor o nekoliko pitanja:

- EGSO će pripremati procjene učinka koje sadrže informacije i relevantne materijale dobivene od civilnog društva o tome kako funkcionira postojeće zakonodavstvo EU-a te koje nedostatke treba uzeti u obzir pri izradi i reviziji zakonodavstva EU-a. Te se procjene učinka pravodobno šalju Parlamentu prije početka postupka izmjene.
- Na svim relevantnim sjednicama parlamentarnih odbora jedno mjesto bit će rezervirano za člana EGSO-a. Izvjestitelji EGSO-a bit će pozvani da iznesu značajna mišljenja na saslušanjima u relevantnim parlamentarnim odborima.
- Predsjednik Konferencije predsjednika odbora, predsjednici odborâ Parlamenta i predsjednik EGSO-a dvaput godišnje raspravljaju o općoj zakonodavnoj suradnji i planu rada.

Alexandru-George Moş / Udo Bux / Mariusz Maciejewski
07/2024

1.3.14. EUROPSKI ODBOR REGIJA

Europski odbor regija sastoji se od 329 članova koji predstavljaju regionalna i lokalna tijela 27 država članica Europske unije. Izdaje mišljenja u slučajevima kada je prema Ugovorima savjetovanje obavezno ili neobavezno i, po potrebi, na vlastitu inicijativu. Njegovi članovi nisu vezani nikakvim obvezujućim napucima. Neovisni su u obavljanju svojih dužnosti, što je u općem interesu Unije.

PRAVNA OSNOVA

Članak 13. stavak 4. Ugovora o Europskoj uniji (UEU), članak 300. i članci od 305. do 307. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i razne odluke Vijeća o imenovanju članova Odbora i njihovih zamjenika, koje predlažu države članice, na mandat od pet godina.

CILJEVI

Europski odbor regija savjetodavno je tijelo osnovano 1994. nakon stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta, koje zastupa interese regionalnih i lokalnih tijela u Europskoj uniji i u njihovo ime upućuje mišljenja Vijeću i Komisiji. Članovi mogu biti, na primjer, načelnici regionalnih tijela, gradonačelnici ili izabrani ili neizabrani predstavnici regija i gradova u 27 država članica EU-a.

U izjavi o misiji Europskog odbora regija stoji da je to politička skupština nositelja izbornog mandata regionalnog ili lokalnog biračkog tijela te da se ti nositelji zalažu za europsku integraciju. Njome se osigurava institucionalna zastupljenost svih teritorijalnih područja, regija, gradova i općina Europske unije.

Zadaća mu je uključiti regionalna i lokalna tijela u europski proces odlučivanja i tako poticati veće sudjelovanje građana. Radi se o političkom tijelu koje okuplja europske lokalno izabrane predstavnike i jača njihovu ulogu, a sastoji se od 329 članova i 329 zamjenika članova odabranih iz 300 regija, 100 000 lokalnih tijela i između 1 milijuna lokalnih političara koji predstavljaju 441 milijun građana EU-a.

Da bi što bolje izvršavao tu ulogu, Europski odbor regija dugo je tražio pravo obraćanja Sudu Europske unije u slučajevima nepoštovanja načela supsidijarnosti. Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, to je pravo u skladu s uvjetima iz članka 8. Protokola br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti i dobio.

U skladu s trima političkim prioritetima Europskog odbora regija za razdoblje od 2020. do 2025., koji su usvojeni u srpnju 2020., sve odluke na razini EU-a za suočavanje s velikim društvenim promjenama koje u današnje vrijeme proživljavaju sela, gradovi i regije, kao što su globalne pandemije, zelena i digitalna tranzicija, demografski izazovi i migracijski tokovi, treba donositi na razini što bližoj građanima u skladu s načelom supsidijarnosti.

Prioritet 1: Europa bliža građanima: demokracija i budućnost EU-a. Modernizacija i jačanje demokracije na svim razinama vlasti kako bi EU učinkovitije odgovarao na stvarne potrebe građana.

Prioritet 2: Usmjeravanje temeljnih društvenih transformacija: izgradnja otpornih regionalnih i lokalnih zajednica, odgovor na globalne pandemije, klimatsku, digitalnu i demografsku tranziciju te migracijske tokove uz primjenu dosljednog, integriranog i lokalnog europskog pristupa.

Prioritet 3: Kohezija, naša temeljna vrijednost: lokalizirane politike EU-a kojima se EU stavlja u službu građana i područja u kojima žive. Kohezija nije novac, već temeljna vrijednost EU-a osmišljena za poticanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije.

USTROJSTVO

A. Sastav (članak 305. UFEU-a, Odluka Vijeća (EU) 2019/852^[1])

1. Broj i podjela mjesta po državama

U skladu s odredbama [Odluke Vijeća \(EU\) 2019/852](#) od 21. svibnja 2019., Europski odbor regija sastoji se od 329 članova i isto toliko zamjenika, koji su razdijeljeni po državama članicama kako slijedi:

- po 24 za Njemačku, Francusku i Italiju;
- po 21 za Španjolsku i Poljsku;
- 15 za Rumunjsku;
- po 12 za Austriju, Belgiju, Bugarsku, Češku, Grčku, Mađarsku, Nizozemsku, Portugal i Švedsku;
- po 9 za Hrvatsku, Dansku, Finsku, Irsku, Litvu i Slovačku;
- po 7 za Latviju, Estoniju i Sloveniju;
- po 6 za Cipar i Luksemburg; i
- 5 za Maltu.

2. Postupak imenovanja

Vijeće jednoglasnom odlukom imenuje članove na pet godina na temelju prijedloga dotične države članice (članak 305. UFEU-a). Za razdoblje od 26. siječnja 2020. do 25. siječnja 2025. Vijeće je donijelo [Odluku \(EU\) 2019/2157](#) od 10. prosinca 2019. o imenovanju članova i zamjenika članova Europskog odbora regija. Vijeće je 20. siječnja 2020. donijelo [Odluku \(EU\) 2020/102](#), kojom je imenovalo i članove i zamjenike članova za koje je zaprimilo prijedloge država članica nakon 20. prosinca 2019. Njihov se mandat može obnoviti. Imenovani članovi moraju imati ili izborni mandat regionalnog ili lokalnog biračkog tijela ili biti politički odgovorni izabranoj skupštini (članak 300. stavak 3. UFEU-a). Kada se mjesto članova ili zamjenika članova po isteku njihovih mandata oslobodi (npr. po okončanju regionalnog i lokalnog mandata na temelju kojeg su predloženi), javlja se potreba za zasebnom odlukom Vijeća.

[1]Odluka Vijeća (EU) 2019/852 od 21. svibnja 2019. o određivanju sastava Europskog odbora regija, SL L 139, 27.5.2019., str. 13.

B. Struktura (članak 306. UFEU-a)

Europski odbor regija iz redova svojih članova bira predsjednika i predsjedništvo na mandat od dvije i pol godine. Na temelju članka 306. UFEU-a donosi svoj poslovnik i podnosi ga Vijeću na odobrenje. U pravilu održava šest plenarnih sjednica godišnje. S obzirom na političku pripadnost svojih članova Europski odbor regija trenutačno djeluje u šest političkih klubova.

Predsjednici tih klubova sastaju se kao Konferencija predsjednika, koja priprema rad Plenarne skupštine, Predsjedništva i povjerenstava te olakšava postizanje političkog konsenzusa o odlukama koje treba donijeti.

Plenarnom sjednicom predsjedava [predsjednik](#) skupštine (članak 306. UFEU-a). Na njoj se uglavnom usvajaju mišljenja, izvješća i rezolucije, donose nacrti projekcije prihoda i rashoda Europskog odbora regija, usvaja njegov politički program na početku svakog mandata, izabire predsjednik, prvi potpredsjednik i ostali članovi Predsjedništva, osnivaju povjerenstva zadužena za politike te usvaja i revidira njegov poslovnik.

Rad Europskog odbora regija odvija se u okviru šest specijaliziranih povjerenstava koja izrađuju nacрте mišljenja i rezolucija, a oni se zatim podnose na usvajanje na plenarnoj sjednici: Povjerenstvo za građanstvo, upravljanje, institucijske i vanjske poslove (CIVEX), Povjerenstvo za politiku teritorijalne kohezije i proračun EU-a (COTER), Povjerenstvo za gospodarsku politiku (ECON), Povjerenstvo za okoliš, klimatske promjene i energiju (ENVE), Povjerenstvo za prirodne resurse (NAT) i Povjerenstvo za socijalnu politiku, obrazovanje, zapošljavanje, istraživanje i kulturu (SEDEC).

Učinkovitosti radi, Europski odbor regija s tajništvom Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora dijeli određene službe (ukupno osoblje 2023.: 496) u okviru svog stalnog tajništva u Bruxellesu (vidjeti [Protokol br. 6 o mjestu sjedišta institucija te određenih tijela, ureda, agencija i službi Europske unije](#)). Europski odbor regija (dio VII. proračuna EU-a) raspolaže [administrativnim proračunom od otprilike 116,1 milijuna EUR \(proračun za 2023.\)](#).

OVLASTI

A. Davanje mišljenja na zahtjev drugih institucija

1. Obavezno savjetovanje

Vijeće i Komisija moraju se savjetovati s Europskim odborom regija prije donošenja odluka o pitanjima koja se odnose na:

- obrazovanje, strukovno obrazovanje i mlade (članak 165. UFEU-a);
- kulturu (članak 167. UFEU-a);
- javno zdravlje (članak 168. UFEU-a);
- transeuropske prometne, telekomunikacijske i energetske mreže (članak 172. UFEU-a); te
- ekonomsku i socijalnu koheziju (članci 175., 177. i 178. UFEU-a).

2. Neobavezno savjetovanje

Komisija, Vijeće i Parlament također se mogu savjetovati s Europskim odborom regija u svim slučajevima kada to smatraju potrebnim.

Kada se Europski parlament, Vijeće ili Komisija savjetuju s Europskim odborom regija (bilo obavezno ili neobavezno), mogu odrediti rok (najmanje mjesec dana, u skladu s člankom 307. UFEU-a) za davanje mišljenja. Izostanak mišljenja nakon isteka tog roka ne sprečava njihovo daljnje djelovanje. Kao primjer neobavezne suradnje u prosincu 2020. Komisija i Europski odbor regija dogovorili su se o partnerstvu za integraciju migranata u cilju udruživanja snaga kako bi se podržao rad na integraciji u gradovima i regijama EU-a. To se partnerstvo temelji na inicijativi Europskog odbora regija „[Gradovi i regije za integraciju migranata](#)” iz 2019. te europskim gradonačelnicima i regionalnim čelnicima pruža platformu za razmjenu informacija i predstavljanje pozitivnih primjera integracije migranata i izbjeglica.

B. Davanje mišljenja na vlastitu inicijativu

1. U slučajevima savjetovanja s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o tome se obavještava i Europski odbor regija, koji pak može izdati mišljenje o dotičnom pitanju ako smatra da je riječ o regionalnim interesima.
2. Općenito, Europski odbor regija može izdati mišljenje kad god to smatra potrebnim. Odbor je na primjer izdavao mišljenja na vlastitu inicijativu iz sljedećih područja: mala i srednja poduzeća (MSP), transeuropske mreže, turizam, strukturni fondovi, zdravlje (borba protiv droga), industrija, urbani razvoj, programi osposobljavanja i okoliš.

C. Upućivanje na Sud Europske unije — naknadno (ex post) sudsko preispitivanje

Odbor također može pokrenuti postupke pred Sudom radi zaštite svojih prava ([članak 263. UFEU-a](#)). Drugim riječima, može pokrenuti postupke pred Sudom ako smatra da se nije tražilo njegovo mišljenje kada je to bilo obvezno ili ako postupci savjetovanja nisu provedeni na pravilan način (postupci za poništenje akata ([1.3.10.](#))).

Ako postupci savjetovanja nisu provedeni pravilno, pravo na pokretanje postupka u skladu s [člankom 8. Protokola br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti priloženog Lisabonskom ugovoru](#) omogućuje Europskom odboru regija da od Suda zatraži da utvrdi poštuje li se zakonodavnim aktom koji potpada pod nadležnost Odbora načelo supsidijarnosti.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Prema Poslovniku Europskog parlamenta ([Prilog VI., točka XII.](#)), Odbor za regionalni razvoj (REGI) nadležan je za održavanje odnosa s Europskim odborom regija, organizacijama za međuregionalnu suradnju te lokalnim i regionalnim vlastima.

Na temelju [Sporazuma o suradnji između Europskog parlamenta i Europskog odbora regija od 5. veljače 2014.](#):

- Europski odbor regija priprema procjene učinka za prijedloge zakonodavstva EU-a koje pravovremeno šalje Parlamentu prije početka postupka izmjene. Tim procjenama učinka obuhvaćene su pojedinosti o učinkovitosti postojećeg

zakonodavstva na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini te mišljenja o poboljšanjima predloženog zakonodavstva.

- Jedan član Europskog odbora regija poziva se na sve relevantne sjednice odbora Parlamenta. Taj „izvjestitelj“ ili glasnogovornik predstavlja mišljenje Europskog odbora regija. Zauzvrat, izvjestiteljima Parlamenta dozvoljeno je prisustvovati sjednicama Europskog odbora regija.
- O općoj zakonodavnoj suradnji i planu rada dvaput godišnje raspravljaju predsjednik Konferencije predsjednika odbora Parlamenta i njegov pandan u Europskom odboru regija.

Odbor REGI i Povjerenstvo COTER od 2008. organiziraju godišnju zajedničku sjednicu u sklopu događaja „Otvoreni dani: [europski tjedan regija i gradova](#)“.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
07/2024

1.3.15. EUROPSKA INVESTICIJSKA BANKA

Europska investicijska banka (EIB) dugoročnim financiranjem projekata, jamstvima i savjetima promiče ciljeve Europske unije. Ona podupire projekte unutar i izvan EU-a, a njezini su dioničari države članice Unije. EIB je većinski dioničar Europskog investicijskog fonda (EIF), a te dvije organizacije zajedno čine Grupu EIB-a.

PRAVNA OSNOVA

- Članci 308. i 309. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU); daljnje odredbe koje se odnose na EIB sadržane su u člancima 15., 126., 175., 209., 271., 287., 289. i 343. UFEU-a.
- Protokol (br. 5) o Statutu Europske investicijske banke i Protokol (br. 28) o ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji, priloženi Ugovoru o Europskoj uniji (UEU) i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

CILJEVI

Prema članku 309. UFEU-a zadaća Europske investicijske banke jest da u interesu Unije doprinosi uravnoteženom i kontinuiranom razvoju unutarnjeg tržišta. EIB u svim sektorima gospodarstva olakšava financiranje projekata koji su:

- usmjereni na razvoj slabije razvijenih regija;
- usmjereni na modernizaciju ili preustroj poduzeća, ili razvoj novih djelatnosti koje nije moguće u cijelosti financirati sredstvima kojima raspolažu pojedinačne države članice;
- od zajedničkog interesa za više država članica.

Također doprinosi promicanju ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije u Uniji (članak 175. UFEU-a i Protokol br. 28). Osim toga, doprinosi provedbi mjera izvan EU-a kojima se podupire politika razvojne suradnje Unije (članak 209. UFEU-a).

Aktivnosti EIB-a usmjerene su na šest prioritarnih područja: klima i okoliš, razvoj, inovacije i vještine, mala poduzeća, infrastruktura i kohezija.

SREDSTVA I INSTRUMENTI

A. Sredstva

EIB u ostvarivanju svojih ciljeva uglavnom poseže za vlastitim sredstvima i međunarodnim tržištima kapitala (članak 309. UFEU-a).

1. Vlastita sredstva

Vlastita sredstva dolaze od članica EIB-a, tj. država članica (članak 308. UFEU-a). Doprinos kapitalu koji daje svaka pojedinačna država članica utvrđen je u članku 4. Statuta EIB-a te se izračunava u skladu s gospodarskom snagom države članice.

Države članice mogu povećati svoj upisani kapital na dobrovoljnoj osnovi. Ukupni upisani kapital EIB-a sada iznosi 248,8 milijardi EUR.

2. Tržišta kapitala

EIB prikuplja većinu svojih kreditnih sredstava na međunarodnim tržištima kapitala, uglavnom izdavanjem obveznica. Jedan je od najvećih nadnacionalnih zajmodavaca na svijetu. Izvrstan kreditni rejting važan je kako bi se postiglo isplativo financiranje. Glavne agencije za procjenu kreditnog rejtinga trenutačno EIB-u daju najveći rejting, što odražava kvalitetu njegova kreditnog portfelja. EIB obično financira jednu trećinu svakog projekta, ali financijska potpora može iznositi do 50 %.

B. Instrumenti

EIB upotrebljava širok spektar različitih instrumenata, uglavnom kredite i jamstva. Razvijeni su i drugi, inovativniji instrumenti s većim profilom rizika, a u suradnji s ostalim institucijama EU-a u planu su i novi instrumenti. Financiranje koje pruža EIB može se kombinirati s financiranjem iz drugih izvora sredstava EU-a (među ostalim iz proračuna EU-a), a taj se postupak naziva kombinirano financiranje. Osim financiranja projekata, EIB ima i savjetodavnu ulogu.

Kreditiranje se uglavnom ostvaruje u obliku izravnih i neizravnih kredita. Izravni krediti za financiranje projekata moraju zadovoljavati određene uvjete, npr. ukupni troškovi ulaganja moraju biti veći od 25 milijuna EUR, a kredit može pokriti najviše 50 % troškova projekta. Neizravni krediti sastoje se od davanja kredita lokalnim bankama ili drugim posrednicima koji zauzvrat podupiru krajnjeg korisnika. Kreditiranje se u najvećoj mjeri ostvaruje u Europskoj uniji.

Osim tradicionalnijih aktivnosti kreditiranja, EIB primjenjuje i mehanizme kombiniranog financiranja kako bi svoje zajmove kombinirao s bespovratnim sredstvima javnih tijela ili filantropskih organizacija.

UPRAVLJANJE I STRUKTURA

A. Upravljanje

EIB ima pravnu osobnost u skladu s člankom 308. UFEU-a. Vode ga i njime upravljaju Vijeće guvernera, Upravno vijeće i Upravljački odbor. Revizorski odbor provodi reviziju aktivnosti Banke.

Vijeće guvernera sastoji se od ministara koje određuju države članice. Vijeće guvernera utvrđuje smjernice kreditne politike Banke i osigurava njihovu provedbu. Među ostalim potrebno je:

- odlučivati o povećanju upisanoga kapitala;
- utvrditi načela koja se primjenjuju na poslove financiranja koji se obavljaju u okviru zadaća Banke;
- donositi odluke o odobravanju sredstava za ulaganja koja se u cijelosti ili djelomično trebaju provoditi izvan EU-a; i
- odobriti godišnje izvješće Upravnog vijeća, godišnju bilancu stanja, račun dobiti i gubitka te poslovnik Banke.

Upravno vijeće sastoji se od 28 direktora i 31 zamjenika direktora. Direktore imenuje Vijeće guvernera na razdoblje od pet godina. Svaka država članica predlaže jednog direktora, a jednog predlaže i Komisija. Upravno vijeće donosi odluke o: odobravanju sredstava, posebice u obliku kredita i jamstava; podizanju zajmova; utvrđivanju kamatne stope na odobrene zajmove, provizija te ostalih naknada. Upravno vijeće osigurava da se Bankom upravlja u skladu s odredbama Ugovorâ i Statuta te općih smjernica koje donosi Vijeće guvernera.

Upravljački odbor čine predsjednik i osam potpredsjednika koje imenuje Vijeće guvernera na prijedlog Upravnog vijeća na razdoblje od šest godina. Njihova imenovanja mogu se obnoviti. Upravljački odbor odgovoran je za tekuće poslovanje Banke, pod vodstvom predsjednika i pod nadzorom Upravnog vijeća. On priprema odluke Upravnog vijeća i osigurava provedbu tih odluka.

Revizorski odbor sastoji se od šest članova koje imenuje Vijeće guvernera. Revizorski odbor svake godine provjerava ispravnost poslovanja i knjigovodstva Banke.

B. Struktura

Grupa EIB-a osnovana je 2000. i sastoji se od EIB-a i Europskog investicijskog fonda (EIF), koji je osnovan 1994. i uspostavljen kao javno-privatno partnerstvo s tri glavne dioničarske skupine: većinski dioničar je EIB sa 62,2 %, potom slijedi Komisija (30 %) te nekoliko javnih i privatnih financijskih institucija (7,8 %). EIF nudi razne instrumente rizičnog kapitala, npr. poduzetnički kapital. Financiranje sredstvima EIF-a usmjereno je na mala i srednja poduzeća (MSP-ove), pri čemu se koristi širok spektar inovativnih instrumenata za poboljšanje pristupa financiranju za MSP-ove.

PLAN ULAGANJA ZA EUROPU

EU se bori s niskim razinama ulaganja još od početka svjetske financijske i gospodarske krize. [Komunikacijom Komisije pod nazivom „Plan ulaganja za Europu“](#) dane su smjernice za oživljavanje ulaganja u Uniji, otvaranje radnih mjesta i poticanje dugoročnog rasta i konkurentnosti. U tu svrhu donesena je 25. lipnja 2015. [Uredba \(EU\) 2015/1017 o stvaranju Europskog fonda za strateška ulaganja \(EFSI\)](#).

Zadaća EFSU-a bila je da mobilizacijom javnih sredstava potiče privatna ulaganja i stvori okruženje pogodno za ulaganja. Početnim jamstvom EU-a za EIB u iznosu od 16 milijardi EUR, zajedno sa sredstvima EIB-a u iznosu od 5 milijardi EUR, mobilizirana su privatna sredstva te je EFSU do sredine 2018. nadmašio svoj cilj generiranja dodatnih sredstava u iznosu od 315 milijardi EUR za ulaganja u Uniji.

Uredbom o EFSU-u također je uspostavljen Europski savjetodavni centar za ulaganja (ESCU), čija je svrha bila pružanje savjetodavne i tehničke pomoći pri identificiranju, pripremi i razvoju investicijskih projekata.

[Uredba EFSU 2.0](#) donesena je u prosincu 2017., a na snagu je stupila 1. siječnja 2018. Njom je produljeno trajanje EFSU-a (do kraja 2020.) i uvedena su daljnja unapređenja tog fonda i ESCU-a u cilju mobilizacije dodatnih 500 milijardi EUR za financiranje ulaganja.

PROGRAM INVESTEU

U ožujku 2021. donesen je program [InvestEU](#) kao nasljednik Plana ulaganja za Europu, a taj program objedinjuje EFSU i 13 drugih financijskih instrumenata EU-a. Usmjeren je na četiri glavna područja politike (održiva infrastruktura; istraživanja, inovacije i digitalizacija; MSP-ovi; socijalna ulaganja i vještine), a cilj je od 2021. do 2027. mobilizirati 372 milijarde EUR dodatnih ulaganja. Program se sastoji od fonda InvestEU, savjetodavnog centra InvestEU i portala InvestEU.

Države članice moći će se koristiti programom InvestEU za provedbu dijela svojih planova za oporavak i otpornost u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.

„KLIMATSKA BANKA“ EU-A

U lipnju 2019. Europsko vijeće pozvalo je EIB da „intenzivira svoje aktivnosti za potporu klimatskoj politici“. EIB je u studenome 2019. na to odgovorio novom klimatskom strategijom i politikom kreditiranja u energetske sektoru.

Također se obvezao uskladiti sve svoje aktivnosti financiranja s ciljevima Pariškog sporazuma. Konkretnije, EIB će do 2025. na 50 % povećati udio ulaganja u okviru svojeg prioriteta „djelovanje u području klime i okolišna održivost“, a krajem 2021. prestao je financirati projekte povezane s fosilnim gorivima.

Nova politika kreditiranja EIB-a u području energije, na kojoj će se temeljiti njegove aktivnosti u energetske sektoru, temelji se na pet načela:

- davanje prednosti energetske učinkovitosti s ciljem podupiranja novog cilja EU-a u okviru Direktive EU-a o energetske učinkovitosti;
- omogućavanje energetske dekarbonizacije zahvaljujući većoj potpori za tehnologije s niskom ili nultom razinom emisija ugljika u cilju postizanja udjela obnovljive energije od 32 % u cijelom EU-u do 2030.;
- povećanje financiranja za decentraliziranu proizvodnju energije, inovativno skladištenje energije i e-mobilnost;
- osiguravanje ulaganja u mrežnu infrastrukturu koja je ključna za nove, nestalne izvore energije kao što su energija vjetra i solarna energija te jačanje prekogranične međupovezanosti; i
- jačanje investicijskih učinaka u svrhu podupiranja energetske preobrazbe izvan EU-a.

ODGOVOR NA KRIZU IZAZVANU BOLEŠĆU COVID-19

EIB je 2020. kao dio odgovora EU-a na gospodarske posljedice krize izazvane bolešću COVID-19 osnovao jamstveni fond vrijedan 25 milijardi EUR kako bi omogućio Grupi EIB-a da poveća svoju potporu poduzećima u svim državama članicama mobiliziranjem dodatnog financiranja u iznosu do 200 milijardi EUR.

Time se nadopunio paket za hitnu potporu u iznosu do 40 milijardi EUR, koji se sastojao od:

- namjenskih sustava jamstva za banke utemeljenih na postojećim programima, koji su bili odmah dostupni i kojima se mobiliziralo do 20 milijardi EUR financijskih sredstava;
- namjenske likvidnosne linije za banke kako bi se MSP-ovima i poduzećima srednje tržišne kapitalizacije osigurala dodatna potpora obrtnom kapitalu u iznosu od 10 milijardi EUR; i
- namjenskih programa kupnje vrijednosnih papira osiguranih imovinom kako bi se bankama omogućio prijenos rizika na portfelje zajmova za MSP-ove, mobilizirajući dodatnih 10 milijardi EUR potpore.

ODGOVOR NA RUSKU INVAZIJU NA UKRAJINU

Aktivnosti EIB-a povezane s Ukrajinom započete su 2007. godine. EIB djeluje u Ukrajini u skladu s europskom politikom susjedstva, Istočnim partnerstvom i drugim bilateralnim sporazumima EU-a. Od ruske invazije na Ukrajinu EIB je povećao svoju potporu. Cilj je financiranja iz instrumenta pomoći Ukrajini da popravi oštećenu infrastrukturu i ponovno pokrene komunalne usluge, kao i poduprijeti hitne mjere energetske učinkovitosti u pripremi za hladnu sezonu. Nadalje, EIB je koordinirao donacije humanitarne pomoći dajući prednost hitnoj pomoći osobama pogođenima sukobom u Ukrajini i susjednim zemljama.

U kontekstu agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine i potrebe za jačanjem vojnih kapaciteta država članica započela je rasprava o tome treba li ulaganjima u obrambeni sektor pridonijeti ciljevima EIB-a. Ukrajina bi također bila prihvatljiva za takvo financiranje. To bi bilo radikalno odstupanje od trenutačne prakse koja isključuje podupiranje ulaganja povezanih s obranom. Poseban aspekt koji treba uzeti u obzir jest učinak koji bi dodatni cilj, ako bi doveo do povećanja zaduživanja EIB-a na tržištima kapitala, mogao imati na njegovu sposobnost zadržavanja visokog kreditnog rejtinga. U zaključcima sa sastanka Europskog vijeća održanog 21. i 22. ožujka 2024. navodi se da se „Europska investicijska banka poziva da prilagodi svoju politiku kreditiranja obrambenoj industriji i sadašnju definiciju robe s dvojnog namjenom, štiteći pritom svoju sposobnost financiranja”.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

U skladu s člankom 308. UFEU-a pri izmjeni Statuta EIB-a mora se provesti savjetovanje s Parlamentom. EIB je izravno odgovoran državama članicama. Nema službenu obvezu izvješćivanja Parlamenta niti mu odgovara. Međutim, u znak dobre volje predsjednik EIB-a prihvaća pozive da prisustvuje plenarnoj sjednici i relevantnim sjednicama odbora Parlamenta, a EIB je otvoren za pitanja zastupnika u Europskom parlamentu.

Svake godine [Odbor za proračunski nadzor \(CONT\)](#), analizira aktivnosti EIB-a te predstavlja izvješće na plenarnoj sjednici na koju je pozvan i predsjednik EIB-a.

U skladu s uredbom na snazi Parlament odobrava imenovanje glavnog direktora i zamjenika glavnog direktora EFSU-a. Godišnja odobrena sredstva iz proračuna EU-a povezana s jamstvenim fondom odobravaju Europski parlament i Vijeće u okviru godišnjeg proračunskog postupka.

Parlament je kao suzakonodavac bio uključen u usvajanje inicijativa za EFSU i InvestEU. Više informacija o toj temi dostupno je na [internetskim stranicama Odbora za ekonomsku i monetarnu politiku](#).

Christian Scheinert
04/2024

1.3.16. EUROPSKI OMBUDSMAN

Europski ombudsman provodi istrage o nepravilnostima u djelovanju institucija, tijela, ureda i agencija Europske unije pri čemu djeluje na vlastitu inicijativu ili na temelju pritužbi koje podnose građani EU-a ili bilo koja fizička ili pravna osoba s boravištem odnosno registriranim sjedištem u državi članici. Imenuje ga Europski parlament za razdoblje trajanja parlamentarnog saziva.

PRAVNA OSNOVA

Članci 20., 24. i 228. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i članak 43. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

Status i dužnosti Europskog ombudsmana definirani su odlukom koju je Europski parlament donio 9. ožujka 1994. nakon savjetovanja s Europskom komisijom i odobrenja Vijeća Europske unije^[1]. Europski ombudsman nakon toga je donio odredbe o provedbi te odluke. Odluka je stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom Europskog parlamenta od 24. lipnja 2021. istim postupkom^[2]. Postupci za izbor i razrješenje Europskog ombudsmana utvrđeni su u člancima od 231. do 233. Poslovnika Europskog parlamenta.

CILJEVI

Europski ombudsman tijelo je osnovano Ugovorom iz Maastrichta (1992.) čiji je cilj:

- poboljšati zaštitu građana ili svake fizičke ili pravne osobe s boravištem odnosno registriranim sjedištem u državi članici u vezi s nepravilnostima u djelovanju institucija, tijela, ureda i agencija Europske unije; i
- time poboljšati otvorenost i demokratsku odgovornost u postupku odlučivanja i upravljanja u institucijama EU-a.

A. Status**1. Izbor****a. Uvjeti**

Europski ombudsman bira se među osobama koje:

- su građani EU-a;
- imaju puna građanska i politička prava;
- imaju sva potrebna jamstva neovisnosti;
- ispunjavaju uvjete za obnašanje najviše sudačke dužnosti u svojoj zemlji ili imaju priznatu stručnost i iskustvo za obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana; i

[1] SL L 113, 4.5.1994., str. 15. — izmijenjena odlukama Europskog parlamenta od 14. ožujka 2002. (SL L 92, 9.4.2002., str. 13.) i 18. lipnja 2008. (SL L 189, 17.7.2008., str. 25.).

[2] Uredba Europskog parlamenta (EU, Euratom) 2021/1163 od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju propisa i općih uvjeta kojima se uređuje obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana (Statut Europskog ombudsmana) i o stavljanju izvan snage Odluke 94/262/EZUČ, EZ, Euratom (SL L 253, 16.7.2021., str. 1.).

- nisu bile članovi nacionalnih vlada ni zastupnici u Europskom parlamentu niti članovi Europskog vijeća ili Europske komisije u razdoblju od dvije godine koje prethode objavljivanju poziva na podnošenje kandidatura.

b. Postupak izbora

Na početku svakog parlamentarnog saziva ili u slučaju smrti, ostavke ili razrješenja Europskog ombudsmana predsjednik Europskog parlamenta objavljuje poziv na podnošenje kandidatura za funkciju Europskog ombudsmana i određuje rok za njihovo podnošenje. Kandidati moraju imati potporu najmanje 40 zastupnika u Europskom parlamentu iz najmanje dviju država članica. Kandidature se podnose Odboru za predstavke Europskog parlamenta koji razmatra njihovu dopuštenost. Isti odbor može zatražiti i saslušanje kandidata. Zatim se u Parlamentu glasuje o prihvatljivim kandidatima. Kandidat s većinom glasova imenuje se Europskim ombudsmanom.

2. Mandat

a. Trajanje mandata

Europskog ombudsmana bira Europski parlament nakon svakih europskih izbora za razdoblje trajanja parlamentarnog saziva. Njegov je mandat obnovljiv.

b. Obveze

Europski ombudsman tijekom svojega mandata:

- mora biti potpuno neovisan pri obnašanju svojih dužnosti;
- ne smije tražiti niti primati upute nijedne vlade, institucije, tijela, ureda ili subjekta;
- mora se suzdržati od svakog djela koje je nespojivo s njegovim dužnostima; i
- ne smije obnašati druge političke ili administrativne dužnosti ili baviti se bilo kojim drugim zanimanjem, bez obzira na to je li za njih plaćen ili ne.

3. Razrješenje

Europskog ombudsmana može razriješiti Sud Europske unije na zahtjev Europskog parlamenta ako više ne zadovoljava uvjete koji su potrebni za obnašanje njegovih dužnosti ili ako je počinio teži propust u radu.

B. Uloga

1. Područje nadležnosti

Europski ombudsman bavi se nepravilnostima u djelovanju institucija, tijela, ureda ili agencija Europske unije.

a. Ombudsman može utvrditi nepravilnosti u djelovanju ako neka institucija ne poštuje:

- temeljna prava;
- zakonske propise ili načela; te
- načela dobrog upravljanja.

Istrage Europskog ombudsmana uglavnom se odnose na:

- transparentnost u odlučivanju i lobiranju/odgovornosti;
- pristup dokumentima;

- kulturu pružanja usluga;
- poštovanje postupovnih prava;
- pravilnu primjenu diskrecijskog prava;
- poštovanje temeljnih prava;
- zapošljavanje;
- dobro upravljanje pitanjima i imenovanjima osoblja EU-a;
- dobro financijsko upravljanje;
- etiku; i
- sudjelovanje javnosti u donošenju odluka EU-a.

Otprilike jedna trećina istražnih radnji koje Europski ombudsman provodi svake godine odnosi se na nedostatak ili odbijanje pružanja informacija.

b. Iznimke

Predmet istrage Europskog ombudsmana ne mogu biti:

- postupci Suda Europske unije prilikom obavljanja njegove sudbene dužnosti. Istrage Europskog ombudsmana koje se odnose na Sud Europske unije obuhvaćaju samo njegove izvansudske aktivnosti, primjerice ponude, ugovore i radne sporove;
- pritužbe protiv lokalnih, regionalnih ili nacionalnih vlasti, čak i ako se one odnose na pitanja u vezi s Europskom unijom;
- aktivnosti koje se odnose na nacionalne sudove ili pravobranitelje: Europski ombudsman ne služi kao instanca kojoj se mogu podnijeti pritužbe na odluke koje su donijela ta državna tijela;
- predmeti za koje prethodno nisu provedeni odgovarajući administrativni postupci u predmetnim tijelima; te
- pritužbe na ponašanje pojedinačnih dužnosnika EU-a.

2. Upućivanja

Europski ombudsman provodi istrage koje smatra opravdanima, bilo na vlastitu inicijativu bilo na temelju pritužbi koje je neposredno ili preko zastupnika u Europskom parlamentu podnio bilo koji građanin EU-a ili bilo koja fizička odnosno pravna osoba koja ima boravište ili registrirano sjedište u jednoj od država članica, osim ako se na temelju navodnih činjenica vodi ili se vodio sudski postupak.

3. Ovlasti u provođenju istrage

Europski ombudsman može zatražiti informacije od:

- institucija i tijela koja su mu dužna dostaviti informacije koje od njih zatraži i omogućiti mu pristup relevantnoj dokumentaciji, osim u slučaju propisno obrazloženih obveza čuvanja tajne;
- dužnosnika i osoblja tih istih institucija i tijela koji su dužni svjedočiti na njegov zahtjev, iako i dalje imaju obvezu poštovanja pravila koja se na njih primjenjuju;

- tijela država članica koja su mu dužna dostaviti potrebne informacije, osim ako je njihovo objavljivanje zabranjeno pravnim propisima ili odredbama. Čak i u takvim slučajevima Europski ombudsman može dobiti informacije, ali se mora obvezati na čuvanje njihove tajnosti.

Ako ne dobije traženu pomoć, Europski ombudsman o tome obavještava Europski parlament, koji poduzima odgovarajuće mjere. Europski ombudsman također može surađivati s ekvivalentnim nadležnim tijelima u državama članicama, u skladu s odredbama predmetnog nacionalnog zakonodavstva. Međutim, ako smatra da bi se informacije mogle odnositi na kazneno pravo, Europski ombudsman o njima odmah obavještava nadležna nacionalna tijela i Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF). Europski ombudsman po potrebi može obavijestiti i instituciju EU-a koja je nadležna za dotičnog dužnosnika ili člana osoblja.

4. Rezultati istraga

Kad god je to moguće, Europski ombudsman surađuje s predmetnom institucijom ili tijelom kako bi se pronašlo zadovoljavajuće rješenje za podnositelja pritužbe. Ako Europski ombudsman utvrdi nepravilnosti u djelovanju, njegove preporuke upućuju se predmetnoj instituciji ili tijelu koji mu u roku od tri mjeseca moraju dostaviti svoje mišljenje. Ako institucija ne prihvati predložene preporuke, Europski ombudsman može sastaviti posebno izvješće koje se podnosi Europskom parlamentu. Parlament potom može sastaviti izvješće o posebnom izvješću koje je podnio Europski ombudsman. Europski ombudsman na kraju obavještava podnositelja pritužbe o rezultatima istrage, mišljenju predmetne institucije ili tijela te vlastitim preporukama.

C. Upravljanje

Europskom ombudsmanu u radu pomaže tajništvo čije osoblje podliježe pravilima javne uprave EU-a. Ombudsman imenuje voditelja tajništva.

D. Djelatnosti

Prvi europski ombudsman Jacob Söderman odslužio je dva mandata, od srpnja 1995. do 31. ožujka 2003. Tijekom njegova mandata Europski parlament odobrio je Kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi (2001. godine). To je postupovni kodeks koji je usklađen s načelima upravnog prava EU-a sadržanima u sudskoj praksi Suda Europske unije, a inspiriran je nacionalnim zakonodavstvima država članica. Europski ombudsman njime se služi za utvrđivanje nepravilnosti u djelovanju te se u svojim istragama oslanja na odredbe Kodeksa. Osim toga, Kodeks je skup smjernica i resurs za dužnosnike EU-a te se njime potiče primjena najviših standarda administrativnog postupanja.

Nikiforos Diamandouros obnašao je dužnost europskog ombudsmana od travnja 2003. do 14. ožujka 2013. kada je dao ostavku koja je stupila na snagu 1. listopada 2013. On je 11. srpnja 2006. podnio prijedlog za prilagodbu Statuta Europskog ombudsmana, što su podržali Odbor za predstavke Europskog parlamenta, Europski parlament i Vijeće Europske unije. Statut je izmijenjen kako bi uloga Europskog ombudsmana postala čvršća i jasnija, primjerice u pogledu pristupa dokumentima i davanja informacija OLAF-u koje bi mogle biti u njegovoj nadležnosti.

Bivša irska pučka pravobraniteljica Emily O'Reilly preuzela je dužnost europske ombudsmanice 1. listopada 2013., nakon što ju je Europski parlament izabrao na

plenarnoj sjednici u srpnju 2013., te joj je mandat potvrđen dvaput, nakon europskih izbora 2014. i 2019. godine. Ona je zaslužna za povećanje vidljivosti Europskog ombudsmana jer se usredotočila na teme koje su najbitnije za građane te je istodobno osigurala da EU poštuje najviše standarde u pogledu administrativnog postupanja, transparentnosti i etike. Zalaže se za transparentnost u procesu donošenja odluka EU-a, osobito u trijalozima i u Vijeću Europske unije, te u pogledu lobiranja, skupina stručnjaka, sukoba interesa, rotirajućih vrata, agencija EU-a (kao što je Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu, Frontex) i međunarodnih pregovora (kao što je Sporazum o transatlantskom partnerstvu za trgovinu i ulaganja). Radi na poboljšanju pravila o zviždačima, europskoj građanskoj inicijativi i invaliditetu. Ispitivala je i nepravilnosti u djelovanju u vezi s imenovanjem bivšega glavnog tajnika Europske komisije.

Europski ombudsman koordinira i Europsku mrežu pučkih pravobranitelja te od 2017. svake dvije godine dodjeljuje Nagradu za dobru upravu.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Iako je pri obavljanju svojih dužnosti potpuno neovisan, Europski ombudsman ima ulogu pravobranitelja Europskog parlamenta. Europski ombudsman u vrlo je bliskoj vezi s Parlamentom, koji ima isključivo pravo imenovati ga i od Suda Europske unije tražiti da ga razriješi, koji utvrđuje pravila za obavljanje njegovih dužnosti, pomaže u njegovim istragama i prima njegova izvješća. Odbor za predstavke Europskog parlamenta, u skladu s člankom 232. Poslovnika, svake godine sastavlja izvješće o godišnjem izvješću o aktivnostima Europskog ombudsmana. Odbor u tim izvješćima opetovano izražava punu podršku radu Europskog ombudsmana i naglašava da institucije EU-a trebaju u potpunosti surađivati s Europskim ombudsmanom kako bi se provedbom njegovih preporuka povećala transparentnost i odgovornost EU-a. Europski je parlament 12. veljače 2019. donio rezoluciju o nacrtu uredbe u kojoj se predlaže ažuriranje statuta Europskog ombudsmana radi jačanja njegove neovisnosti i njegovih ovlasti. Parlament je 24. lipnja 2021. donio [uredbu o utvrđivanju novog Statuta Europskog ombudsmana](#), kojom se kodificiraju brojne radne prakse tog ureda, kao što je ovlast za pokretanje istraga na vlastitu inicijativu.

Pablo Abril Marti / Georgiana Sandu
05/2024

1.4. FINANCIRANJE

1.4.1. PRIHODI UNIJE

Proračun EU-a velikim se dijelom financira iz vlastitih sredstava, a dopunjuje se drugim приходima. Godišnji prihodi moraju potpuno pokriti godišnje rashode jer proračunski deficit nije dopušten. O sustavu vlastitih sredstava jednoglasno odlučuje Vijeće, uzimajući u obzir mišljenje Europskog parlamenta, a odluku o njemu moraju ratificirati sve države članice. Komisija je 2022. i 2023. godine predložila reformu sustava vlastitih sredstava koja se sastoji od dva paketa novih vlastitih sredstava.

PRAVNA OSNOVA

- Članak 311. i članak 322. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te članci 106.a i 171. Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju.
- [Odluka Vijeća \(EU, Euratom\) 2020/2053 od 14. prosinca 2020.](#) o sustavu vlastitih sredstava Europske unije.
- [Uredba Vijeća \(EU, Euratom\) 2021/768 od 30. travnja 2021.](#) o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske unije, [Uredba Vijeća \(EU, Euratom\) br. 609/2014 od 26. svibnja 2014.](#) o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom, [Uredba Vijeća \(EU, Euratom\) 2021/769 od 30. travnja 2021.](#) o izmjeni Uredbe (EEZ, Euratom) br. 1553/89 o konačnom jedinstvenom režimu ubiranja vlastitih sredstava koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost i [Uredba Vijeća \(EU, Euratom\) 2021/770 od 30. travnja 2021.](#) o izračunu vlastitih sredstava koja se temelje na nerekicliранom plastičnom ambalažnom otpadu, o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tih vlastitih sredstava, o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom i o određenim aspektima vlastitih sredstava koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku.

CILJ

Pružiti Europskoj uniji financijsku autonomiju u okviru granica proračunske discipline.

KAKO FUNKCIONIRA?

Europska ekonomska zajednica (EEZ) dobila je vlastita sredstva na temelju [Odluke o vlastitim sredstvima od 21. travnja 1970.](#), a [Odlukom Vijeća \(EU, Euratom\) 2020/2053 od 14. prosinca 2020.](#) razina vlastitih sredstava koja se mogu zatražiti godišnje trenutačno je ograničena na najviše 1,4 % bruto nacionalnog dohotka (BND) EU-a. Budući da ukupna potrošnja ne može premašiti ukupne prihode, rashodi su također utvrđeni tom gornjom granicom u okviru aktualnog višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021.–2027. ([1.4.3.](#)).

SASTAV PRIHODA

1. Vlastita sredstva

„Tradicionalna” vlastita sredstva sastoje se od carina, poljoprivrednih pristojbi i pristojbi na šećer koje se prikupljaju od 1970. Postotak koji države članice mogu zadržati za pokrivanje troškova ubiranja tih sredstava ponovno je povišen s 20 % na 25 %. „Tradicionalna vlastita” sredstva u ovom trenutku obično čine oko 10–15 % prihoda od vlastitih sredstava^[1].

Vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u sastoje se od određenog postotka procijenjenog poreza na dodanu vrijednost (PDV) koji države članice ubiru i prenose Uniji. Iako su predviđena odlukom iz 1970., ta sredstva nisu bila na raspolaganju sve dok 1979. nisu usklađeni sustavi PDV-a država članica. Vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u trenutačno čine oko 10 % prihoda od vlastitih sredstava.

Vlastita sredstva koja se temelje na BND-u sastoje se od pristojbe na BND država članica u obliku jedinstvenog postotka koji se svake godine određuje tijekom proračunskog postupka te su uvedena [Odlukom Vijeća 88/376/EEZ od 24. lipnja 1988.](#) Prvotno je bilo predviđeno da se prikupljaju samo ako ostala vlastita sredstva ne mogu u potpunosti pokriti rashode, no sad se njima financira većina proračuna EU-a. Sredstva koja se temelje na BND-u utrostručila su se od kasnih 90-ih godina 20. stoljeća te sad čine oko 60–70 % prihoda EU-a iz vlastitih sredstava.

Vlastita sredstva koja se temelje na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu uvedena su 1. siječnja 2021. [Odlukom o vlastitim sredstvima](#) za 2020. To je nacionalni doprinos (izravni prijenos iz proračuna država članica) izračunat na temelju količine nerecikliranog plastičnog ambalažnog otpada sa stopom preuzetih obveza od 0,80 EUR po kilogramu. Doprinosi država članica čiji je BND po stanovniku niži od prosjeka EU-a prilagođavaju se za godišnji paušalni iznos koji odgovara iznosu od 3,8 kilograma plastičnog otpada po stanovniku. Prihodi od tih sredstava čine oko 3–4 % proračuna EU-a.

[1] [Konsolidirani godišnji financijski izvještaji Europske unije – financijska godina 2021.](#)

2. Ostali prihodi i saldo prenesen iz prethodne godine

Ostali prihodi obuhvaćaju poreze na dohodak koje plaćaju dužnosnici EU-a, doprinose trećih zemalja programima EU-a, prihode od kamata i kazne koje plaćaju trgovačka društva koja prekrše zakone EU-a. Ako postoji proračunski višak, saldo iz svake financijske godine unosi se u proračun kao prihod za sljedeću godinu. Ostali prihodi, salda i tehničke prilagodbe obično čine oko 2–8 % ukupnih prihoda.

Uzimanje zajmova također se obračunava u okviru „ostalih prihoda” i trenutno iznosi 25–30 % proračuna. Proračun EU-a ne može biti u deficitu, a financiranje njegovih rashoda pozajmljivanjem nije dopušteno. Međutim, kako bi se financirala bespovratna sredstva i zajmovi u okviru plana za oporavak NextGenerationEU (NGEU), Komisija je iznimno i privremeno ovlaštena pozajmiti do 750 milijardi EUR (u cijenama iz 2018.) na tržištima kapitala. Novo neto pozajmljivanje trebalo bi prestati krajem 2026., nakon čega će biti dopuštene samo operacije refinanciranja.

3. Mehanizmi korekcije

Sustav vlastitih sredstava koristi se i za korekciju nerazmjera u doprinosima država članica. Iako se popust za Ujedinjenu Kraljevinu koji je uveden 1984. više ne primjenjuje, na Dansku, Njemačku, Nizozemsku, Austriju i Švedsku u razdoblju 2021.–2027. i dalje će se primjenjivati korekcije paušalnih iznosa.

USUSRET REFORMI SUSTAVA VLASTITIH SREDSTAVA EU-A

U skladu s Ugovorom iz Lisabona proračun bi se trebao u potpunosti financirati iz vlastitih sredstava, a Vijeće se ovlašćuje da nakon savjetovanja s Parlamentom jednoglasno donese odluku o sustavu vlastitih sredstava Unije^[2], uključujući mogućnost uspostave novih kategorija vlastitih sredstava te ukidanja postojećih. Također je utvrđeno da Vijeće može donijeti provedbene mjere za te odluke uz suglasnost Parlamenta, čime je ojačan položaj Parlamenta u tom procesu.

Oslanjajući se na nove odredbe Ugovora iz Lisabona, Parlament je u brojnim rezolucijama i stajalištima tijekom proteklih godina^[3] pozivao na temeljitu reformu sustava vlastitih sredstava. Parlament je istaknuo probleme sa sustavom vlastitih sredstava, posebno njegovu prekomjernu složenost i financijsku ovisnost o nacionalnim doprinosima.

„Montijeva skupina” na visokoj razini, osnovana 2014. kako bi provela opću reviziju sustava vlastitih sredstava, predstavila je u siječnju 2017. svoje [završno izvješće](#) o transparentnijim, jednostavnijim, pravednijim i demokratski odgovornijim načinima financiranja proračuna EU-a. Suštinski je zaključak bio da je proračunu EU-a bila potrebna reforma i na prihodovnoj i na rashodovnoj strani kako bi se mogli premostiti aktualni izazovi i ostvariti konkretni rezultati za građane EU-a.

[2] Svaku takvu odluku moraju ratificirati države članice.

[3] [Stajalište od 17. prosinca 2014.](#) o sustavu vlastitih sredstava Zajednica; [stajalište od 16. travnja 2014.](#) o Nacrtu odluke Vijeća o sustavu vlastitih sredstava; [rezolucija od 6. srpnja 2016.](#) o pripremi poslijeižborne revizije višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014.–2020.: mišljenje Parlamenta prije prijedloga Komisije; [rezolucija od 26. listopada 2016.](#) o reviziji VFO-a u sredini razdoblja 2014.–2020.; [rezolucija od 24. listopada 2017.](#) o Dokumentu za razmatranje o budućnosti financija EU-a; [rezolucija od 14. ožujka 2018.](#) o reformi sustava vlastitih sredstava Europske unije; [rezolucija od 30. svibnja 2018.](#) o višegodišnjem financijskom okviru 2021.–2027. i vlastitim sredstvima; [rezolucija od 14. studenoga 2018.](#) o višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2021.–2027.; [rezolucija od 10. listopada 2019.](#) o višegodišnjem financijskom okviru 2021.–2027. i vlastitim sredstvima: vrijeme je da se ispune očekivanja građana.

Na temelju tog izvješća i kasnijeg [Dokumenta za razmatranje o budućnosti financija EU-a](#) Komisija je 2. svibnja 2018. iznijela [prijedloge](#)^[4] za pojednostavnjenje sadašnjeg sustava vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i uvođenje paketa novih izvora vlastitih sredstava. Komisija je predložila i ukidanje svih popusta te smanjenje udjela prihoda od carina koje države članice zadržavaju kao troškove ubiranja sredstava s 20 % na 10 %, kao i povećanje gornje granice za godišnje zahtjeve za uplatu vlastitih sredstava kako bi se uzeli u obzir manji ukupni BND 27 država članica EU-a i predložena integracija Europskog razvojnog fonda u proračun EU-a.

U cilju postizanja stabilnijeg proračuna EU-a namijenjenog za podupiranje ciljeva politike EU-a opetovano je pozivao na ambiciozan i ujednačen skup novih vlastitih sredstava EU-a koji je pravedan, jednostavan, transparentan i fiskalno neutralan za građane. Parlament se također zalagao za reforme koje uključuju jednostavnije, transparentnije i demokratskije prikupljanje prihoda, smanjenje udjela doprinosa BND-a, reformiranje ili ukidanje sredstava koja se temelje na PDV-u te postupno ukidanje svih oblika popusta.

PRIJEDLOZI REFORMI

Na sastanku Europskog vijeća održanom od 17. do 21. srpnja 2020. čelnici država ili vlada dogovorili su se oko novog VFO-a, instrumenta NGEU, podizanja gornje granice za plaćanja i novih vlastitih sredstava koja se temelje na nericikliranom plastičnom otpadu od siječnja 2021.

Instrument NGEU temeljio se na prijedlogu Komisije od [28. svibnja 2020.](#) da izdavanjem obveznica na međunarodnim tržištima u ime EU-a uzme kredite u vrijednosti do 750 milijardi EUR s dospijećem od 3 do 30 godina radi suzbijanja posljedica pandemije bolesti COVID-19. Kako bi pokrila obveze EU-a nastale zbog konačne otplate sredstava pozajmljenih na tržištu, Komisija je predložila iznimno i privremeno povećanje gornje granice vlastitih sredstava za 0,6 % BND-a EU-a, uz predloženo trajno povećanje s 1,2 % na 1,4 % BND-a kako bi se u obzir uzeo novi gospodarski kontekst.

Kao odgovor na to, Parlament je u svojoj [rezoluciji od 23. srpnja 2020.](#) naglasio da samo stvaranje dodatnih novih vlastitih sredstava može pomoći u otplati duga EU-a koji je nastao kao posljedica uzimanja zajmova za instrument NGEU, uz istodobno spašavanje proračuna EU-a i ublažavanje fiskalnog pritiska na državne blagajne i građane EU-a. U stajalištu Parlamenta od [16. rujna 2020.](#) u okviru postupka savjetovanja ponovno je istaknut poziv na uvođenje novih vlastitih sredstava u skladu s određenim planom te na ukidanje svih popusta.

Pregovarači Parlamenta, Vijeća i Komisije postigli su 10. studenoga 2020. politički dogovor o VFO-u, vlastitim sredstvima i nekim aspektima upravljanja instrumentom za oporavak. Kao rezultat tog dogovora, u novom prilogu [Međuinstitucijskom sporazumu između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju](#) utvrđen je plan za uvođenje novih vlastitih sredstava u razdoblju 2021.–2027. Prihodi od novih vlastitih

[4]Revizorski sud donio je mišljenje o tim prijedlozima 29. studenoga 2018. ([Mišljenje br. 5/2018](#)).

sredstava trebali bi biti dostatni za pokrivanje otplate sredstava iz instrumenta NGEU, dok bi svi preostali prihodi trebali služiti za financiranje proračuna EU-a.

U skladu s novom Odlukom o vlastitim sredstvima od 14. prosinca 2020. zadržani su popusti za određene države članice, dok su troškovi naplate carina povećani s 20 % na 25 %. Nakon što su je do 31. svibnja 2021. ratificirale sve države članice, Odluka o sustavu vlastitih sredstava primjenjuje se retroaktivno od 1. siječnja 2021.

Nakon prijedlogâ od 14. srpnja 2021. za [reviziju sustava trgovanja emisijama EU-a \(ETS\)](#) i [uvođenje mehanizma za ugljičnu prilagodbu na granicama](#) 22. prosinca 2021. objavljen je [prijedlog za sljedeću generaciju vlastitih sredstava EU-a](#). U njemu se navodi da bi se u proračun EU-a uplatilo 25 % prihoda od emisijskih jedinica ETS-a prodanih na dražbi, 75 % prihoda ostvarenih mehanizmom za ugljičnu prilagodbu na granicama i 15 % udjela preostale dobiti preraspodijeljene državama članicama EU-a na temelju sporazuma Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj i skupine G20 o međunarodnom oporezivanju dobiti (prvi stup).

Komisija je 20. lipnja 2023. objavila svoje [prijedloge za drugi paket vlastitih sredstava](#). To je uključivalo privremena statistička vlastita sredstva koja se plaćaju kao nacionalni doprinos na dobit poduzeća u iznosu od 0,5 % zamišljene osnovice dobiti poduzeća iz EU-a (na temelju bruto poslovnog viška za sektore financijskih i nefinancijskih društava prema izračunima Eurostata). U konačnici će se to zamijeniti istinskim vlastitim sredstvima koja se temelje na oporezivanju trgovačkih društava, odnosno doprinosom iz budućeg okvira [BEFIT \(Poslovanje u Europi: Okvir za oporezivanje dobiti\)](#). Prijedlogom se predviđa i povećanje pozivne stope za vlastita sredstva koja se temelje na ETS-u s 25 % na 30 %, što je opravdano povećanjem cijena ugljika. Predloženim paketom mogli bi se ostvariti dodatni godišnji prihodi u iznosu od oko 23 milijarde EUR od 2024. i 36 milijardi EUR od 2028., što predstavlja oko 18–20 % ukupnih prihoda.

Za sva nedavno predložena nova vlastita sredstva trenutačno se čekaju odluke Vijeća.

STAJALIŠTA EUROPSKOG PARLAMENTA

Tijekom postupka savjetovanja o prvom paketu novih vlastitih sredstava Parlament je općenito podržao prijedlog, uz određene [izmjene](#). Parlament je također donio [rezoluciju 10. svibnja 2023.](#) u kojoj je pozvao Vijeće da usvoji prvi paket i predloži dodatna nova vlastita sredstva.

Andras Schwarcz
04/2024

1.4.2. RASHODI EU-A

Proračunske rashode zajednički odobravaju Vijeće i Parlament. Godišnjim proračunom EU-a moraju se poštovati gornje granice rashoda dogovorene u višegodišnjem financijskom okviru (VFO) za različite naslove, tj. kategorije rashoda, kao što su one za jedinstveno tržište, koheziju i prirodne resurse. Tematski i netematski posebni instrumenti omogućuju EU-u da reagira u slučaju nepredviđenih potreba. Upotrebom proračunskih jamstava i financijskih instrumenata postiže se učinak financijske poluge u pogledu potrošnje EU-a. Uz VFO, ukupni rashodi EU-a za razdoblje od 2021. do 2027. obuhvaćaju i privremeni instrument za oporavak NextGenerationEU, kojim će se gospodarstvu EU-a pomoći da se oporavi od krize prouzročene bolešću COVID-19.

PRAVNA OSNOVA

- Članci 310.–325. i 352. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i članci 106.a, 171.–182. i 203. Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju.
- [Uredba \(EU, Euratom\) 2018/1046](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012.
- [Uredba Vijeća \(EU, Euratom\) 2020/2093](#) od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027. (Uredba o VFO-u).
- [Uredba Vijeća \(EU, Euratom\) 2024/765](#) od 29. veljače 2024. o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) 2020/2093 kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027.
- [Uredba Vijeća \(EU\) 2020/2094](#) od 14. prosinca 2020. o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19.
- [Međuinstitucijski sporazum](#) od 16. prosinca 2020. između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava.

CILJ

Opći cilj proračuna EU-a financiranje je javnih politika Europske unije u okvirima proračunske discipline te u skladu s važećim pravilima i postupcima. Proračun EU-a uglavnom je posvećen ulaganjima. Zato Unija donosi dugoročne planove potrošnje,

poznate kao višegodišnji financijski okviri (VFO), koji traju pet do sedam godina (vidjeti u nastavku).

OSNOVNA NAČELA

Proračun EU-a slijedi devet osnovnih pravila: pravilo jedinstva, pravilo točnosti proračuna, pravilo jedne godine^[1], pravilo uravnoteženosti, pravilo obračunske jedinice (euro), pravilo univerzalnosti, pravilo specifikacije (sva su odobrena sredstva namijenjena točno određenoj vrsti rashoda), pravilo dobrog financijskog upravljanja i pravilo transparentnosti, u skladu s člancima 6.–38. Uredbe o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun EU-a.

Pravilo jedne godine mora se uskladiti s nužnošću upravljanja višegodišnjim aktivnostima, koje su u okviru proračuna dobile na važnosti. Proračun stoga obuhvaća različita odobrena sredstva koja se sastoje od:

- odobrenih sredstava za preuzimanje obveza, koja pokrivaju ukupan trošak pravnih obveza preuzetih za višegodišnje aktivnosti tijekom tekuće financijske godine;
- odobrenih sredstava za plaćanje, koja pokrivaju rashode u vezi s izvršavanjem obveza preuzetih tijekom tekuće financijske godine ili prethodnih godina.

U Međuinstitucijski sporazum od 16. prosinca 2020. uvrštena je odredba prema kojoj Komisija mora pripremiti godišnje izvješće u kojemu se daje uvid u načine na koje će se razne aktivnosti EU-a, financirane iz proračuna EU-a ili drugim sredstvima, odraziti na financije i proračun Unije. To izvješće mora sadržavati informacije o imovini i obvezama EU-a, o raznim operacijama zaduživanja i pozajmljivanja, pa i o Europskom stabilizacijskom mehanizmu i Europskom fondu za financijsku stabilnost (2.6.8.), te o drugim mogućim budućim mehanizmima. Izvješće isto mora sadržavati informacije o klimatskim rashodima, rashodima kojima se doprinosi zaustavljanju i preokretanju trenda smanjenja biološke raznolikosti, promicanju ravnopravnosti žena i muškaraca te provedbi ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda u svim relevantnim programima EU-a.

STRUKTURA I KATEGORIJE RASHODA EU-A

1. Dijelovi rashoda EU-a

Opći proračun podijeljen je u deset dijelova, po jedan za svaku instituciju. Dok se dijelovi proračuna drugih institucija uglavnom sastoje od administrativnih rashoda, proračun Komisije (dio III.) sastoji se od operativnih rashoda te administrativnih troškova njihove provedbe (tehnička podrška, agencije i ljudski resursi). Očekuje se da će ukupni administrativni rashodi za 2024. iznositi 6,3 % ukupnih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza od 189,28 milijardi EUR.

Komisija se koristi proračunskom nomenklaturom kojom se sredstva razvrstavaju prema područjima javnih politika i programima, povezujući programska područja s naslovima ili „programskim klasterima“ (vidjeti u nastavku), što olakšava procjenu troškova i uspješnosti svake javne politike EU-a zasebno.

[1] Načelo da se odobrena sredstva unesena u proračun odobravaju za financijsku godinu koja traje od 1. siječnja do 31. prosinca.

2. Višegodišnji financijski okvir (VFO) (1.4.3.)

Od 1988. rashodi EU-a dio su višegodišnjeg okvira u kojemu se proračun raščlanjuje na naslove koji odgovaraju širokim područjima javnih politika s gornjim granicama rashoda koji odražavaju glavne proračunske prioritete za obuhvaćeno razdoblje. Prvo programsko razdoblje trajalo je pet godina, dok su sljedeća trajala sedam godina, koliko traje i aktualno razdoblje. Godišnji proračuni moraju se pridržavati ograničenja utvrđenih u višegodišnjem okviru.

Proračun EU-a podliježe načelu stroge ravnoteže, utvrđenom u članku 310. UFEU-a i Financijskoj uredbi. To u praksi znači da se proračun EU-a temelji na rashodima. Drugim riječima, ukupni prihodi mogu se povećati samo onoliko koliko je unaprijed dopušteno gornjim granicama VFO-a i veličinom posebnih instrumenata iznad tih gornjih granica. U skladu s odredbama članka 4. Uredbe o VFO-u, na takve gornje granice primjenjuje se nominalna automatska prilagodba naviše od 2 % godišnje^[2]. VFO-om za razdoblje od 2021. do 2027. predviđena su ukupna odobrena sredstva za preuzimanje obveza u iznosu od 1 824,3 milijardi EUR u cijenama iz 2018., od čega su 1 074,3 milijardi EUR za VFO i 750 milijardi EUR za instrument za oporavak NextGenerationEU (NGEU), uvećano za dodatnih 11 milijardi EUR zbog prilagodbi specifičnih za programe utvrđenih u članku 5. Uredbe o VFO-u.

Nakon zakonodavnog prijedloga koji je Komisija iznijela 20. lipnja 2023. Parlament i Vijeće postigli su dogovor 6. veljače 2024., čime je otvoren put za prvu reviziju VFO-a u sredini programskog razdoblja. Taj će dogovor utjecati na preostale godine aktualnog VFO-a jer će se njime omogućiti revizija gornjih granica VFO-a te područja primjene i veličine posebnih instrumenata iznad tih gornjih granica. Točnije, dogovorom se predviđa 21 milijarda EUR (u cijenama iz 2024.) dodatnih rashoda u neto nominalnim vrijednostima, uključujući 17 milijardi EUR bespovratnih sredstava namijenjenih Ukrajini u okviru novog posebnog instrumenta iznad gornjih granica VFO-a^[3]. To povećanje odgovara povećanju najvećih dopuštenih rashoda za ostatak tekućeg razdoblja VFO-a od 2,8 %.

Sve u svemu, unatoč nominalnom povećanju financiranja rashoda, zbog porasta inflacije u razdoblju od 2021. do 2023. potrošnja EU-a u realnim vrijednostima općenito će se znatno smanjiti. U prvih dvije i pol godine trenutnog VFO-a za razdoblje 2021.–2027. akumulirana inflacija u Uniji već iznosi 23,7 %. Kao što je istaknuto u [nedavnoj studiji koju je naručio Parlament](#), očekuje se da će ta promjena, s obzirom na to da je sve drugo ostalo nepromijenjeno, do kraja razdoblja 2027. za 0,96 % smanjiti obujam VFO-a kao postotka bruto nacionalnog dohotka EU-a. To je znatno ispod 1,05 % bruto nacionalnog dohotka koji je VFO za razdoblje 2021.–2027. trebao predstavljati u trenutku njegova donošenja.

Sljedeća tablica prikazuje raspodjelu proračuna za 2024. prema područjima politike u skladu s aktualnim VFO-om za razdoblje 2021.–2027.

Proračun EU-a za 2024. (u milijunima eura): pregled odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i plaćanje prema kategorijama VFO-a.

[2]Ista automatska prilagodba primjenjuje se za potrebe provedbe programa specifičnih za NGEU.

[3]Dogovorom se Ukrajini osiguravaju i naizmjenični zajmovi u iznosu od 33 milijarde EUR u kontekstu nedavno dogovorenog Instrumenta za Ukrajinu.

ODOBRENA SREDSTVA PO NASLOVIMA	Proračun za 2024.	
	Preuzete obveze	Plaćanja
Jedinstveno tržište, inovacije i digitalno gospodarstvo	21.493,4	20.828,0
Kohezija. Otpornost i vrijednosti	74.560,7	33.716,0
Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija	64.665,2	24.155,7
Otpornost i vrijednosti	9.895,5	9.560,3
Prirodni resursi i okoliš	57.338,6	54.151,4
Rashodi povezani s tržištem i izravna plaćanja	40.517,3	40.505,5
Migracije i upravljanje granicama	3.892,7	3.249,0
Sigurnost i obrana	2.321,2	2.035,4
Susjedstvo i svijet	16.230,0	15.291,2
Europska javna uprava	11.988,0	11.988,0
Tematski posebni instrumenti	2.221,7	1.734,4
Ukupna odobrena sredstva	189.385,4	142.630,3

Izvor: Europska komisija. Iznosi su izraženi u cijenama iz studenoga 2023.

3. Fleksibilnost i tematski posebni instrumenti

Uz planirane rashode za financiranje politika EU-a u okviru višegodišnjih programa određena su sredstva u proračunu EU-a rezervirana za suočavanje s neočekivanim krizama i situacijama. Ti se posebni instrumenti fleksibilnosti i tematski instrumenti mogu koristiti u slučaju gospodarskih kriza (npr. EGF – Europski fond za prilagodbu globalizaciji), prirodnih katastrofa, kriza javnog zdravlja i humanitarnih kriza (npr. SEAR – pričuva za solidarnost i pomoć u nuždi) ili drugih neočekivanih potreba (npr. instrument fleksibilnosti) u državama članicama EU-a, zemljama kandidatkinjama ili zemljama izvan EU-a. Tim se sredstvima omogućuje da se pokriju ograničene hitne financijske potrebe.

INSTRUMENT EUROPSKE UNIJE ZA OPORAVAK – NEXTGENERATIONEU (NGEU)

Komisija će u okviru tog instrumenta mobilizirati 750 milijardi EUR u cijenama iz 2018., od čega se do 390 milijardi EUR može upotrijebiti za bespovratna sredstva, a do 360 milijardi EUR za davanje zajmova, povrh dugoročnog proračuna za razdoblje 2021.–2027., kako bi se pomoglo u ponovnoj izgradnji EU-a nakon krize prouzročene bolešću COVID-19. Komisija je u skladu s člankom 5. stavkom 1. [Odluke o vlastitim sredstvima](#) ovlaštena za pozajmljivanje sredstava na tržištima kapitala u ime EU-a. Vraćanje glavnice takvih sredstava upotrijebljenih za rashode (390 milijardi EUR u cijenama iz 2018.) i pripadajućih dospjelih kamata morat će se financirati iz općeg proračuna EU-a, među ostalim dostatnim prihodima od novih vlastitih sredstava uvedenih postupno od 2021. nadalje. ([1.4.1.](#))

NGEU bi se posebno trebao usredotočiti na (a) ponovno zapošljavanje i otvaranje radnih mjesta; (b) reforme i ulaganja za obnovu potencijala za održivi rast

i zapošljavanje kako bi se ojačala kohezija među državama članicama i povećala njihova otpornost; (c) mjere za poduzeća, posebno MSP-ove pogođene gospodarskim posljedicama krize prouzročene bolešću COVID-19, i jačanje održivog rasta u EU-u, uključujući izravna financijska ulaganja u poduzeća; (d) mjere za istraživanje i inovacije kao odgovor na krizu prouzročenu bolešću COVID-19; (e) povećanje razine pripravnosti za krize i omogućivanje brzog i učinkovitog odgovora EU-a na velike krize, uključujući stvaranje zaliha osnovnog materijala i medicinske opreme te osiguravanje potrebne infrastrukture za brz odgovor na krizu; (f) mjere kojima se osigurava da kriza prouzročena bolešću COVID-19 neće ugroziti pravednu tranziciju prema klimatski neutralnom gospodarstvu; (g) mjere za otklanjanje posljedica krize prouzročene bolešću COVID-19 za poljoprivredu i ruralni razvoj.

Kako bi se državama članicama pružila potpora ulaganjima i reformama, 12. veljače 2021. dogovoren je novi Mehanizam za oporavak i otpornost. Inicijalno se očekivalo da će se tim mehanizmom državama članicama staviti na raspolaganje 672,5 milijardi EUR (u cijenama iz 2018.) u zajmovima i bespovratnim sredstvima za provedbu u okviru nacionalnih planova za oporavak i otpornost^[4]. Tim se planovima moraju obuhvatiti reforme i ulaganja koji sadrže ključna područja politike (šest stupova^[5]), njima se mora unaprijediti zelena i digitalna tranzicija i uzeti u obzir preporuke po državama članicama u okviru europskog semestra.

U kontekstu ruske invazije na Ukrajinu Komisija je 18. svibnja 2022. objavila [komunikaciju „REPowerEU”](#), u kojoj se utvrđuje strategija za smanjenje ovisnosti EU-a o uvozu energije iz Rusije. Prema procjeni Komisije za uspjeh te strategije potrebno je dodatnih 210 milijardi EUR ulaganja. Imajući to na umu Komisija je, uz ostale mjere^[6], predložila izmjenu Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost kako bi se preraspodijelilo do 225 milijardi EUR preostalih zajmova iz tog mehanizma te kako bi se za potrebe plana REPowerEU izdvojilo do 7,5 % sredstava dostupnih u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda plus i kohezijskih fondova. Nadalje, do 20 milijardi EUR u cijenama iz 2022. bit će na raspolaganju od [dražbe emisijskih jedinica iz sustava trgovanja emisijama](#) u skladu s Direktivom 2003/87/EZ ili iz prijenosa iz pričuve za prilagodbu Brexitu, uspostavljene Uredbom (EU) 2021/1755. Tim će se sredstvima financirati novo poglavlje nacionalnih planova za oporavak i otpornost u kojem će biti utvrđene posebne mjere za diversifikaciju opskrbe energijom i smanjenje ovisnosti o fosilnim gorivima, u obliku zajmova (do 225 milijardi EUR) i bespovratnih sredstava (do 75 milijardi EUR). U kontekstu revidiranih planova za oporavak i otpornost države članice zatražile su,

[4]Retroaktivno i nakon razmatranja ažuriranih nacionalnih planova za oporavak i otpornost u kojima se uzima u obzir plan REPowerEU, ti iznosi u cijenama iz 2022. iznose 648 milijardi EUR. Izmijenjenom Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost državama članicama na raspolaganje su stavljena dodatna bespovratna sredstva u okviru sustava trgovanja emisijama i pričuve za prilagodbu Brexitu. Stoga su bespovratna sredstva u iznosu od 357 milijardi eura sada podijeljena na 338 milijardi eura izvornih bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost, 17,3 milijarde eura bespovratnih sredstava iz sustava trgovanja emisijama i 1,6 milijardi eura bespovratnih sredstava iz pričuve za prilagodbu Brexitu. Nadalje, države članice mogle su do kolovoza 2023. zatražiti potporu u obliku zajma. Od ukupne raspoložive otmotnice u iznosu od 385 milijardi EUR do kraja 2023. dodijeljena je gotovo 291 milijarda EUR.

[5]Zelena tranzicija; digitalna transformacija; ekonomska kohezija, produktivnost i konkurentnost; socijalna i teritorijalna kohezija; zdravstvena, gospodarska, socijalna i institucionalna otpornost; politike za sljedeću generaciju.

[6]Planom REPowerEU predviđa se i novo financiranje dodjelom 20 milijardi EUR emisijskih jedinica iz sustava trgovanja emisijama koje su u rezervi za stabilnost tržišta, kao i prijenosima iz kohezijskih fondova (do 12,5 % dodijeljenih sredstava državama članicama) i prijenosima iz fonda za ruralni razvoj (također 12,5 % njihovih dodijeljenih sredstava).

do roka utvrđenog u Uredbi o planu REPowerEU, zajmove u iznosu od 127,24 milijarde EUR.

Navedenim dogovorom o preispitivanju VFO-a u sredini programskog razdoblja posebno se uvodi novi „kaskadni mehanizam“ za financiranje prekoračenja povezanih s plaćanjem kamata u okviru NGEU-a. Tim se mehanizmom kao krajnja mjera može mobilizirati novi tematski posebni instrument EU-a za oporavak iznad gornjih granica VFO-a samo ako nisu dovoljni iznosi koji su već osigurani u okviru naslova 2.b, uz opozvana sredstva, promjene prioriteta i sredstva dostupna u okviru netematskih posebnih instrumenata.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament dijeli nadležnost za proračun s Vijećem, a ovlasti u tom području bile su među prvima koje su tijekom 70-ih godina 20. stoljeća stekli zastupnici u Parlamentu ([1.2.5.](#)). Proračunske ovlasti odnose se na utvrđivanje ukupnog iznosa i raspodjelu godišnjih rashoda EU-a, kao i na provođenje nadzora nad izvršenjem proračuna.

Odbor za proračune pri Parlamentu odgovoran je za pregovore o VFO-u i donošenje godišnjeg proračuna u ime Parlamenta te zastupa stajališta Parlamenta u pregovorima s Vijećem. Obično je uspješno prenosio važnost prioriternih povećanja koja proizlaze iz njegovih izmjena (iako ne uvijek u prvotnom razmjeru).

U pregovorima o VFO-u za razdoblje 2021.–2027. Parlament je posebno branio i u velikoj mjeri osigurao (a) povećanje gornje granice VFO-a i broja vodećih programa; (b) obvezu uvođenja novih vlastitih sredstava EU-a kako bi se pokrili barem troškovi povezani s NGEU-om (glavnica i kamate); (c) svoju ulogu u provedbi Instrumenta za oporavak u skladu s metodom Zajednice; (d) važnost doprinosa proračuna EU-a postizanju ciljeva u području klime i biološke raznolikosti te rodne ravnopravnosti; i (e) uvođenje novog mehanizma za zaštitu proračuna EU-a od kršenja načela vladavine prava ([1.4.3.](#)).

Parlament ujedno sustavno ustraje u proračunskoj transparentnosti i pravilnom nadzoru nad svim operacijama i instrumentima koji se financiraju iz proračuna EU-a.

Parlament je tijelo nadležno za davanje razrješnice (članak 319. UFEU-a) za koje Odbor za proračunski nadzor priprema sav rad na političkom nadzoru nad izvršenjem proračuna ([1.4.5.](#)). Postupak davanja razrješnice svake godine odražava njegove zaključke na kraju postupka o načinu na koji su Komisija i druge institucije i tijela izvršavali proračun EU-a. Cilj mu je provjeriti je li izvršenje provedeno u skladu s relevantnim pravilima (usklađenost), uključujući načela dobrog financijskog upravljanja (posebno zahtjeve u pogledu uspješnosti).

Parlamentarni Odbor za proračunski nadzor jednom godišnje održava sastanak s Europskom investicijskom bankom (EIB) ([1.3.15.](#)) radi provjere njezinih financijskih aktivnosti te podnosi godišnje izvješće u kojem ocjenjuje njezinu uspješnost i rezultate iz prethodnog razdoblja. Odbor za proračune i Odbor za ekonomsku i monetarnu politiku Europskog parlamenta složili su se o podnošenju godišnjeg izvješća u kojem će se ocjenjivati tekuće i buduće aktivnosti Europske investicijske banke. Pritom se izmjenjuju na položaju vodećeg odbora. Imajući u vidu da financijski instrumenti mogu biti vrijedno sredstvo za povećanje učinka sredstava Unije, Parlament je naglasio da

bi se ti instrumenti trebali primjenjivati pod strogim uvjetima, ograničavajući rizike za proračun EU-a. U tu su svrhu u Financijsku uredbu uvrštena detaljna pravila za korištenje financijskim instrumentima koji se financiraju ili jamče proračunom EU-a.

Odbor za proračune i Odbor za ekonomsku i monetarnu politiku Europskog parlamenta zajednički su odgovorni za nadzor Mehanizma za oporavak i otpornost u okviru radne skupine i dvomjesečnih dijaloga s Komisijom o oporavku i otpornosti.

Francisco Padilla Olivares
04/2024

1.4.3. VIŠEGODIŠNJI FINACIJSKI OKVIR

Dosad je uspostavljeno šest višegodišnjih financijskih okvira (VFO), uključujući onaj za razdoblje 2021.–2027. VFO, koji je prije imao oblik međuinstitucijskog sporazuma, Ugovorom iz Lisabona postao je uredba. Taj se okvir utvrđuje za razdoblje od najmanje pet godina, a svrha mu je osigurati uredno kretanje rashoda EU-a u granicama njegovih vlastitih sredstava. Sadržava odredbe koje se moraju poštovati prilikom donošenja godišnjeg proračuna EU-a. Uredbom o VFO-u određuju se gornje granice rashoda za opće kategorije potrošnje, tzv. naslove. Nakon prvotnih prijedloga od 2. svibnja 2018. i izbijanja pandemije bolesti COVID-19 Komisija je 27. svibnja 2020. predložila plan oporavka (instrument NextGenerationEU) koji obuhvaća revidirane prijedloge za VFO 2021.–2027. i vlastita sredstva te uspostavu instrumenta oporavka u vrijednosti od 750 milijardi EUR (u cijenama iz 2018.). Paket je donesen 16. prosinca 2020. nakon međuinstitucijskih pregovora. S obzirom na nova zbivanja VFO je revidiran u prosincu 2022., a zatim još jednom znatnije u veljači 2024.

PRAVNA OSNOVA

- Članak 312. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).
- [Uredba Vijeća \(EU, Euratom\) 2020/2093](#) od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027.
- [Uredba Vijeća \(EU\) 2020/2094](#) od 14. prosinca 2020. o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19.
- [Međuinstitucijski sporazum od 16. prosinca 2020.](#) između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava.

KONTEKST

Osamdesetih godina 20. stoljeća sve veći nerazmjer između dostupnih i stvarno potrebnih proračunskih sredstava doveo je u krizu odnose među institucijama. U pokušaju da se smiri sukob, pojača proračunska disciplina te poboljša izvršenje proračuna boljim planiranjem, razvijen je koncept višegodišnje financijske perspektive. Prvi međuinstitucijski sporazum u tu svrhu sklopljen je 1988. godine. U njemu je iznesena financijska perspektiva za razdoblje od 1988. do 1992. (poznata i kao paket Delors I) koja je trebala osigurati sredstva za proračunsku provedbu Jedinog europskog akta. Sljedeći je međuinstitucijski sporazum dogovoren 29. listopada 1993., zajedno s financijskom perspektivom za razdoblje od 1993.–1999. godine (paket Delors II), a njime su udvostručeni strukturni fondovi i povećan je maksimalni iznos vlastitih sredstava (vidjeti [1.4.1.](#)). Treći međuinstitucijski sporazum o financijskoj perspektivi za razdoblje 2000. – 2006., poznat i kao Agenda 2000, potpisan je

6. svibnja 1999., a jedan od njegovih glavnih ciljeva bio je osigurati sredstva za financiranje proširenja EU-a. Četvrti međuinstitucijski sporazum za razdoblje 2007.–2013. sklopljen je 17. svibnja 2006.

Ugovorom iz Lisabona VFO, koji je prije imao oblik međuinstitucijskog sporazuma, postaje uredba Vijeća koja se donosi jednoglasno te je podložna suglasnosti Europskog parlamenta u okviru posebnog zakonodavnog postupka. Osim što se njime utvrđuju „godišnje gornje granice odobrenih proračunskih sredstava za preuzimanje obveza po kategorijama izdataka i godišnje gornje granice odobrenih proračunskih sredstava za plaćanja“, u članku 312. UFEU-a navodi se da se višegodišnjim financijskim okvirom moraju utvrditi „i sve druge odredbe koje su potrebne da bi se godišnji proračunski postupak neometano odvijao“.

Peti VFO, kojim je obuhvaćeno razdoblje 2014.–2020., bio je prvi koji je zabilježio smanjenje ukupnih iznosa u realnim vrijednostima. Stoga je jedan od preduvjeta Parlamenta za njegovo prihvaćanje bila obvezna revizija u sredini razdoblja koja mu je omogućila da ponovno procijeni proračunske potrebe tijekom razdoblja VFO-a i po potrebi ih prilagodi. Sporazumom je među ostalim osigurana i veća fleksibilnost kako bi se omogućilo potpuno iskorištavanje planiranih iznosa te razumijevanje o putu prema istinskom sustavu vlastitih sredstava za EU. Revidirani VFO za razdoblje 2014.–2020. donesen je 20. lipnja 2017. uz dodatnu potporu za mjere povezane s migracijama, zapošljavanje i rast. Instrument fleksibilnosti i pričuva za pomoć u nuždi također su osnaženi, čime je omogućeno prenošenje dodatnih sredstava među proračunskim naslovima i godinama kako bi Unija mogla reagirati na nepredviđene događaje i nove prioritete.

VIŠEGODIŠNJI FINACIJSKI OKVIR ZA RAZDOBLJE 2021.–2027.

Zakonodavni prijedlog VFO-a za razdoblje od 2021. do 2027. Komisija je predstavila [2. svibnja 2018.](#) Prijedlog Komisije iznosio je 1 134,6 milijardi EUR (cijene iz 2018.) u odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza, što predstavlja 1,11 % bruto nacionalnog dohotka (BND) skupine EU-27. Obuhvatio je povećanja za upravljanje granicama, migracije, sigurnost, obranu, razvojnu suradnju i istraživanje. Predloženi su rezovi, posebno za kohezijsku i poljoprivrednu politiku. Ukupnu strukturu trebalo je pojednostavniti (s 58 na 37 programa potrošnje), a Komisija je predložila niz posebnih instrumenata izvan gornjih granica VFO-a kako bi se poboljšala fleksibilnost u izradi proračuna EU-a. Predviđeno je i uvrštavanje Europskog razvojnog fonda (ERF) u VFO. Komisija je predložila i modernizaciju prihodovne strane uvođenjem nekoliko novih kategorija vlastitih sredstava.

Parlament je usvojio rezolucije o VFO-u za razdoblje od 2021.–2027., jednu [14. ožujka](#), a drugu [30. svibnja 2018.](#) Parlament je na temelju tih rezolucija [14. studenoga 2018.](#) dodatno razradio svoj pregovarački mandat, uključujući izmjene prijedloga uredbe o VFO-u i međuinstitucijskog sporazuma, kao i kompletne iznose prema naslovima i programima. Određeno je da bi se gornja granica VFO-a za obveze trebala povećati s 1,0 % (skupina EU-28) na 1,3 % BND-a EU-a (skupina EU-27), tj. 1 324 milijarde EUR (cijene iz 2018.), što je povećanje od 16,7 % u odnosu na prijedlog Komisije. Dodijeljeni iznosi za zajedničku poljoprivrednu politiku i kohezijsku politiku trebali bi ostati nepromijenjeni u realnim vrijednostima, dok je nekoliko prioriteta potrebno dodatno ojačati, uključujući programe Obzor Europa, Erasmus+ i LIFE; trebalo bi uspostaviti

novo jamstvo za djecu (5,9 milijardi EUR) i novi Fond za energetska tranziciju (4,8 milijardi EUR); financiranje decentraliziranih agencija uključenih u migracije i upravljanje granicama trebalo bi se povećati više od četiri puta (na više od 12 milijardi EUR). Doprinos proračuna EU-a ostvarenju klimatskih ciljeva trebao bi iznositi minimalno 25 % rashoda VFO-a za razdoblje 2021.–2027., a treba ga uvrstiti u sve relevantne politike i, najkasnije 2027. godine, povećati na 30 %. Revizija VFO-a u sredini razdoblja trebala bi biti obvezna.

Vijeće je [30. studenoga 2018.](#) i [5. prosinca 2019.](#) objavilo nacrt „pregovaračkog okvira” koji obuhvaća horizontalna i sektorska pitanja koja su obično bila u nadležnosti programa potrošnje koji podliježu redovnom zakonodavnom postupku (što je Parlament kritizirao, primjerice u točkama od 14. do 16. u svojoj rezoluciji od 10. listopada 2019.). Vijeće se zalagalo za ukupni iznos VFO-a od 1 087 milijardi EUR u odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza, u cijenama iz 2018. (1,07 % BND-a skupine EU-27), što je bilo znatno ispod očekivanja Parlamenta.

Parlament je [10. listopada 2019.](#) i [13. svibnja 2020.](#) ažurirao svoj mandat nakon europskih izbora i zatražio od Komisije da podnese prijedlog rezervnog plana za VFO kako bi se osigurala sigurnosna mreža za zaštitu korisnika programa EU-a u slučaju potrebe za produljenjem aktualnoga VFO-a, uzimajući u obzir neslaganje unutar Europskog vijeća.

U međuvremenu je Komisija [14. siječnja 2020.](#) predstavila prijedlog Fonda za pravednu tranziciju kao dodatni element u paketu prijedloga VFO-a, kao dio europskog zelenog plana.

Nakon izbijanja krize prouzročene bolešću COVID-19 i ozbiljnih gospodarskih učinaka potrebnih mjera ograničavanja kretanja Komisija je [27. svibnja 2020.](#) objavila izmijenjeni prijedlog za VFO u iznosu od 1 100 milijardi EUR, a [28. svibnja 2020.](#) izmijenjeni prijedlog za dodatni instrument za oporavak, „NextGenerationEU (NGEU)”, u vrijednosti od 750 milijardi EUR (u cijenama iz 2018.), od čega 500 milijardi EUR u obliku bespovratnih sredstava i 250 milijardi EUR zajmova. Paket je sadržavao zakonodavne prijedloge za nove financijske instrumente te izmjene programa u okviru VFO-a o kojima se već pregovaralo. Financiranje dodatnog paketa trebalo se osigurati zajmovima na financijskim tržištima. Komisija je u tu svrhu izmijenila i prijedlog odluke o vlastitim sredstvima kako bi omogućila zaduživanje u iznosu do 750 milijardi EUR. Naposljetku, paket Komisije obuhvaćao je povećanje od 11,5 milijardi EUR u gornjoj granici za obveze za 2020. u okviru VFO-a za razdoblje 2014.–2020. kako bi se započelo s mobiliziranjem potpore prije novog VFO-a.

Dana [21. srpnja 2020.](#) Europsko vijeće usvojilo je zaključke o mjerama za oporavak (NextGenerationEU), VFO-u za razdoblje 2021.–2027. i vlastitim sredstvima. Mjere za oporavak odobrene su u iznosu od 750 milijardi EUR za razdoblje 2021.–2023. Međutim, dio koji se odnosi na bespovratna sredstva smanjen je s 500 na 390 milijardi EUR, a dio koji se odnosi na zajmove povećan je s 250 na 360 milijardi EUR. Europsko vijeće odbilo je povećanje gornje granice VFO-a za godinu 2020. Ukupna gornja granica za obveze u VFO-u za razdoblje 2021.–2027. utvrđena je na 1 074,3 milijarde EUR. Nadalje, u zaključcima se navodi da će biti uveden sustav uvjetovanosti za zaštitu proračuna i instrumenta NGEU od kršenja vladavine prava. Novo vlastito sredstvo dogovoreno je 1. siječnja 2021., a temelji

se na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu. Planiran je rad na uvođenju drugih vlastitih sredstava tijekom VFO-a za razdoblje 2021.–2027., a koristit će se za prijevremenu otplatu pozajmica u okviru instrumenta NGEU. Predložena pravna osnova instrumenta NGEU je članak 122. UFEU-a, kojim se EU-u omogućuje da kvalificiranom većinom u Vijeću utvrdi mjere prikladne za gospodarsku situaciju, bez uključivanja Parlamenta u zakonodavni postupak.

Parlament je odmah reagirao na te zaključke u rezoluciji donesenoj [23. srpnja 2020.](#) u kojoj je stvaranje instrumenta oporavka nazvao povijesnim korakom, ali je izrazio žaljenje zbog rezova u programima usmjerenima na budućnost. Ustrajao je na ciljanim povećanjima povrh iznosa koje je predložilo Europsko vijeće i ponovio da neće dati suglasnost za VFO bez sporazuma o reformi sustava vlastitih sredstava EU-a s ciljem pokrivanja barem troškova povezanih s instrumentom NGEU (glavnica i kamate) kako bi se osigurala njegova vjerodostojnost i održivost. Parlament je također zatražio da kao proračunsko tijelo bude u potpunosti uključen u instrument oporavka, u skladu s metodom Zajednice.

Trilateralni razgovori u kojima sudjeluju Parlament, Vijeće i Komisija započeli su u kolovozu 2020., a zaključeni su 10. studenoga 2020. Uredba Vijeća o VFO-u za razdoblje 2021.–2027. donesena je 17. prosinca 2020. nakon suglasnosti Parlamenta. Novi [mehanizam uvjetovanosti za zaštitu proračuna EU-a i NGEU-a od kršenja vladavine prava](#), koji je bio još jedan preduvjet za suglasnost Parlamenta, stupio je na snagu 1. siječnja 2021. Svih 27 država članica ratificiralo je Odluku o vlastitim sredstvima do 31. svibnja 2021., čime je EU-u omogućeno da počne izdavati dužničke instrumente na tržištima kapitala u okviru NGEU-a.

Višegodišnji financijski okvir (EU-27) (u milijunima EUR, cijene iz 2018.)

Odobrena sredstva za preuzimanje obveza	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	Ukupno 2021. – 2027.
1. Jedinствeno tržište, inovacije i digitalizacija	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Kohezija, otpornost i vrijednosti	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2.a Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2.b Otpornost i vrijednosti	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Prirodni resursi i okoliš	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
od čega: Rashodi povezani s tržištem i izravna plaćanja	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Migracije i upravljanje granicama	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Sigurnost i obrana	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Susjedstvo i svijet	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Europska javna uprava	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
od čega: Administrativni rashodi institucija	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852

ODOBRENA SREDSTVA ZA PREUZIMANJE OBVEZA UKUPNO	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
ODOBRENA SREDSTVA ZA PLAĆANJE UKUPNO	156 557	154 822	149 936	149 936	149 936	149 936	149 936	1 061 058

Politički dogovor obuhvaća ne samo VFO za razdoblje 2021.–2027. nego i budući sustav vlastitih sredstava i popratne mjere za novi [instrument za oporavak](#) NGEU. Osim [Uredbe o VFO-u od 17. prosinca 2020.](#), kompromis se odražava i u [međuinstitucijskom sporazumu](#) i nizu [zajedničkih izjava](#).

Parlament je posebno uspio osigurati:

- dodatnih 15 milijardi EUR u odnosu na prijedlog iz srpnja 2020. za vodeće programe: Obzor Europa, Erasmus+, EU za zdravlje, InvestEU, Instrument za upravljanje granicama i vize, Agenciju za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex), Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju — Globalna Europa (NDICI — Globalna Europa), Humanitarna pomoć, prava i vrijednosti te Kreativna Europa;
- pravno obvezujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava EU-a;
- postupno povećanje ukupne gornje granice za VFO za razdoblje 2021.–2027. s 1 074,3 EUR na 1 085,3 milijarde EUR u cijenama iz 2018. (objašnjeno u nastavku);
- dodatnu 1 milijardu EUR za instrument fleksibilnosti;
- novi proceduralni korak („postupak proračunskog nadzora“) za uspostavu budućih kriznih mehanizama na temelju članka 122. UFEU-a, s mogućim znatnim utjecajem na proračun;
- sudjelovanje Parlamenta u korištenju vanjskih namjenskih prihoda instrumenta NGEU-a, općoj ponovnoj procjeni vanjskih namjenskih prihoda te zaduživanju i pozajmljivanju u sljedećoj reviziji Financijske uredbe te načinima suradnje u budućim pregovorima o VFO-u;
- poboljšanu metodologiju praćenja klime kako bi se postigao cilj od najmanje 30 % rashoda VFO-a/NGEU-a za potporu klimatskim ciljevima^[1];
- novi godišnji cilj biološke raznolikosti (7,5 % tijekom 2024. i 10 % tijekom 2026. i 2027.) i osmišljanje metodologije za mjerenje rodno uvjetovanih rashoda;
- reformu prikupljanja, kvalitete i usporedivosti podataka o korisnicima kako bi se bolje zaštitio proračun EU-a, uključujući rashode NGEU-a.

Ostale sastavnice VFO-a za razdoblje 2021.–2027. koje odgovaraju prioritetima Parlamenta uključuju:

- integraciju ERF-a u proračun EU-a;
- ukupne razine financiranja za poljoprivredu i koheziju usporedive s onima za razdoblje 2014.–2020.;

[1] Komisija je 21. lipnja 2022. u [radnom dokumentu službi Komisije](#) objavila svoj pristup uključivanju klimatskih pitanja u VFO za razdoblje 2021.–2027. i NGEU.

– stvaranje Fonda za pravednu tranziciju.

Dodatnih 15 milijardi EUR obuhvaća postupno povećanje od 11 milijardi EUR, čiji je glavni izvor novi mehanizam povezan s novčanim kaznama koje naplaćuje EU, što rezultira automatskim dodatnim sredstvima za predmetne programe u razdoblju 2022.–2027. Stoga će sedmogodišnja ukupna gornja granica VFO-a postupno dosegnuti 1 085,3 milijarde EUR u cijenama iz 2018., tj. 2 milijarde EUR u realnim vrijednostima više od ekvivalentne gornje granice VFO-a u razdoblju 2014.–2020. (1 083,3 milijarde EUR u cijenama iz 2018. bez Ujedinjene Kraljevine, s ERF-om). Dopunski izvori uključuju: razlike do gornje granice koje su ostale nedodijeljene unutar gornjih granica koje je odredilo Europsko vijeće (2,5 milijardi EUR); vraćena sredstva iz Instrumenta ulaganja za afričke, karipske i pacifičke zemlje (ERF) u korist Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa (1 milijarda EUR); i opozvana odobrena sredstava u području istraživanja u korist programa Obzor Europa (0,5 milijardi EUR)^[2].

U sklopu Međuinstitucijskog sporazuma 2020. je dogovoreno da će se otplate i kamate duga za oporavak financirati iz proračuna EU-a u okviru gornjih granica VFO-a za razdoblje 2021.–2027., „među ostalim dostatnim prihodima od novih vlastitih sredstava uvedenih nakon 2021.“, ne dovodeći u pitanje kako će se to pitanje rješavati u budućim VFO-ima od 2028. nadalje. Izričiti cilj bio je očuvati programe i fondove EU-a. Komisija je 22. prosinca 2021. predložila nova vlastita sredstva i ciljanu izmjenu Uredbe o VFO-u (koja je potom povučena) usmjerenu, među ostalim, na uvođenje novog mehanizma kojim bi se omogućilo automatsko povećanje gornjih granica od 2025. kako bi se uzeli u obzir svi dodatni prihodi ostvareni novim vlastitim sredstvima za prijevremenu otplatu duga NGEU-a. Parlament je privremenu rezoluciju o toj izmjeni donio [13. rujna 2022.](#)

Komisija je izjavila da će do 1 siječnja 2024. predstaviti rezultate preispitivanja funkcioniranja VFO-a i, ako bude potrebno, prijedloge za reviziju. U [Komunikaciji od 18. svibnja 2022. o pomoći i obnovi Ukrajine](#) uvidjela je da „nepredviđene potrebe koje su posljedica rata u Europi znatno nadilaze sredstva dostupna u aktualnom višegodišnjem financijskom okviru“. Parlament je stoga [19. svibnja 2022.](#) zatražio „zakonodavni prijedlog za sveobuhvatnu reviziju VFO-a što je prije moguće, a najkasnije u prvom tromjesečju 2023.“

Kao prvi korak, [Uredbom Vijeća \(EU, Euratom\) 2022/2496](#) VFO je u prosincu 2022. izmijenjen kao dio paketa koji je Parlament donio [24. studenoga 2022.](#) po hitnom postupku. Njime je proračunsko pokriće koje se dosad primjenjivalo na zajmove državama članicama prošireno na zajmove za makrofinancijsku pomoć Ukrajini za 2023. i 2024.: u slučaju neispunjenja obveza potrebni iznosi mobilizirali bi se iz tzv. manevarskog prostora u proračunu, iznad gornjih granica VFO-a do gornjih granica vlastitih sredstava.

Da bi utvrdio plan za znatno sveobuhvatniju reviziju, Parlament je 15. prosinca 2022. donio rezoluciju naslovljenu „[Jačanje višegodišnjeg financijskog okvira 2021.–2027.: otporan proračun EU-a prilagođen novim izazovima](#)“, u kojoj je iznio svoje glavne zahtjeve.

[2]Članak 15. stavak 3. Financijske uredbe.

Komisija je 20. lipnja 2023. predložila [ciljanu reviziju](#) kojom bi se obuhvatila većina tih zahtjeva (šest mjeseci prije nego što je preispitivanje prvotno bilo planirano):

- pričuva od 50 milijardi EUR za nošenje s ratom u Ukrajini i njegovim humanitarnim, gospodarskim i proračunskim posljedicama (bespovratna sredstva, zajmovi i jamstva);
- dodatna sredstva za migracije, globalne izazove i prirodne katastrofe — gornje granice naslova 4. i 6. trebaju se povećati za 2 milijarde EUR odnosno 10,5 milijardi EUR, a pričuva za solidarnost i pomoć u nuždi za 2,5 milijardi EUR;
- novi Instrument Europske unije za oporavak (EURI) iznad gornjih granica VFO-a kako bi se riješio problem povezan s otplatom duga EURI-ja u kontekstu naglog ubrzanja inflacije i kamatnih stopa;
- platforma za strateške tehnologije za Europu (STEP) za povećanje strateške autonomije Europe nakon poremećaja u globalnom lancu opskrbe, pri čemu će se gornje granice naslova 1., 3. i 5. povećati za 3,5 milijardi EUR, 5 milijardi EUR odnosno 1,5 milijardi EUR, a opozvana sredstva za istraživanje dodatno iskoristiti u naslovu 1.;
- povećanje sredstava za instrument fleksibilnosti za 3 milijarde EUR kako bi se stvorio veći proračunski prostor za reagiranje na nepredviđene okolnosti;
- dodatna sredstva za administraciju (1,9 milijardi EUR), u skladu s čime se povećava gornja granica naslova 7.

Parlament je 3. listopada 2023. donio [mandat](#) naglašavajući da revidirani VFO mora stupiti na snagu do 1. siječnja 2024. Međutim, u Europskom vijeću je 15. prosinca 2023. nastupio zastoj.

Nakon što je politički dogovor konačno postignut, [revizija VFO-a](#) objavljena je 29. veljače 2024. To uključuje rezove za Obzor Europa (samo djelomično nadoknađene ponovnim korištenjem posljednjih opozvanih sredstava za istraživanja u okviru VFO-a), program „EU za zdravlje” (ublažen mehanizmom iz članka 5. VFO-a) i izravno upravljanje zajedničkom poljoprivrednom politikom i kohezijskom politikom, kao i ograničena nova sredstva za STEP.

Međutim, ovo je prvi put da je preispitivanje VFO-a sredinom provedbenog razdoblja dovelo do neto povećanja gornjih granica potrošnje. Glavni pozitivni ishodi obuhvaćaju: 50 milijardi EUR za Ukrajinu za razdoblje 2024.–2027., povećanje sredstava za migracije i vanjsko djelovanje te za Europski fond za obranu (u okviru STEP-a), povećanje sredstava za posebne instrumente (Instrument fleksibilnosti i pričuva solidarnosti EU-a za obnovu nakon ekstremnih vremenskih uvjeta i prirodnih katastrofa, koja je sada odvojena od pričuve za pomoć u nuždi za hitnu pomoć zemljama koje nisu članice EU-a) te uspostava neograničenog posebnog instrumenta EURI-ja za zaštitu programa od znatnih rezova. Dio troškova zajedničkog zaduživanja EU-a treba pokriti u godišnjem proračunskom postupku (Europsko vijeće utvrdilo je neobvezujuće referentno mjerilo od 50 %). Kako bi se u te svrhe upotrijebio posebni instrument EURI, otprilike polovina troškova mora se pokriti posebnim instrumentima ili preraspodjelom iz programa. To se pak provodi u dva koraka: prvi je mobilizacija

sredstava koja odgovaraju iznosu opozvanih sredstava, a drugi je mehanizam dodatnih nacionalnih doprinosa kao krajnja mjera.

Dodatne pojedinosti dostupne su u [Komunikaciji Komisije o tehničkoj prilagodbi VFO-a](#).

Više informacija o toj temi dostupno je na internetskim stranicama [Odbora za proračune](#).

Alix Delasnerie
04/2024

1.4.4. IZVRŠENJE PRORAČUNA

Komisija je odgovorna za izvršenje proračuna u suradnji s državama članicama, a za politički nadzor nad tim procesom zadužen je Europski parlament.

PRAVNA OSNOVA

- Članci 290., 291., 317., 318., 319., 321., 322. i 323. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (UFEU) te članak 179. Ugovora o Euratomu.
- Financijska uredba, tj. [Uredba \(EU, Euratom\) 2018/1046](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije.
- [Međuinstitucijski sporazum \(MIS\) od 16. prosinca 2020.](#) između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava.

CILJ

Komisija je odgovorna za izvršavanje prihoda i rashoda proračuna u skladu s Ugovorima te s odredbama i uputama utvrđenima Financijskom uredbom, u okviru dopuštenih ograničenja za odobrena sredstva ([1.4.3.](#)).

Države članice surađuju s Komisijom kako bi se odobrena sredstva upotrebljavala u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja, tj. načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.

OPIS

A. Osnovni mehanizam

Izvršenje proračuna obuhvaća dva osnovna postupka: preuzimanje obveza nakon čega slijedi izvršavanje plaćanja. Preuzimanje obveze za rashode podrazumijeva donošenje odluke o korištenju određenog iznosa iz određene proračunske linije radi financiranja konkretne aktivnosti. Nakon što se utvrde odgovarajuće pravne obveze (primjerice ugovorima) i pruže zatražene usluge, obave radovi ili isporuči naručena roba, rashodi se odobravaju te se izvršava plaćanje.

B. Načini izvršenja

Komisija može izvršavati proračun na jedan od sljedećih načina:

- izravno („izravno upravljanje“) preko svojih odjela ili posredno preko izvršnih agencija;
- zajedno s državama članicama („podijeljeno upravljanje“);
- neizravno („neizravno upravljanje“), odnosno povjeravanjem zadaća izvršavanja proračuna subjektima i osobama, primjerice trećim zemljama, međunarodnim organizacijama i drugima.

U praksi se oko 70 % proračuna potroši u okviru „podijeljenog upravljanja“, pri čemu države članice raspodjeljuju financijska sredstva i upravljaju rashodima, oko 20 % u okviru „izravnog upravljanja“ Komisije ili njezinih izvršnih agencija, a preostalih 10 % u okviru „neizravnog upravljanja“^[1].

U okviru [sustava financijske transparentnosti](#) dostupne su informacije o korisnicima sredstava kojima izravno upravlja Komisija. Svaka država članica odgovorna je za objavu podataka o korisnicima sredstava kojima raspolaže u okviru izravnog i neizravnog upravljanja.

Člankom 317. UFEU-a propisuje se da Komisija mora izvršavati proračun u suradnji s državama članicama te da se odredbama donesenima u skladu s člankom 322. UFEU-a moraju utvrditi nadzorne i revizijske obveze država članica pri izvršavanju proračuna, kao i odgovornosti koje iz toga proizlaze.

Nadalje, u širem kontekstu provedbe zakonodavstva EU-a, člancima 290. i 291. UFEU-a utvrđuju se odredbe kojima se uređuju delegirane i provedbene ovlasti dodijeljene Komisiji, kao i nadzor nad Komisijom koji u tom pogledu provode države članice, Vijeće i Europski parlament.

Prema članku 290. UFEU-a, Komisiji se zakonodavnim aktom može delegirati ovlast za donošenje nezakonodavnih akata kojima se dopunjuju „određeni elementi zakonodavnog akta koji nisu ključni“. Parlament i Vijeće imaju pravo opozvati takvo delegiranje ovlasti Komisiji ili mu prigovoriti i time spriječiti njegovo stupanje na snagu.

Člankom 291. UFEU-a propisuju se provedbene ovlasti dodijeljene Komisiji. Člankom 291. stavkom 1. utvrđuje se da su države članice odgovorne za usvajanje svih mjera nacionalnog prava potrebnih za provedbu pravno obvezujućih akata Unije, dok se člankom 291. stavkom 2. predviđa da se tim aktima provedbene ovlasti dodijele Komisiji ili, u slučaju članka 24. i 26. [Ugovora o Europskoj uniji](#) (UEU), Vijeću, i to kad su „potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije“. Sukladno članku 291. stavku 3. UFEU-a, Parlament i Vijeće uredbama utvrđuju pravila o mehanizmima za nadzor nad izvršenjem provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji.

Institucije su 2020. postigle dogovor o novom Međuinstitucijskom sporazumu o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava. Tim sporazumom, koji je usvojen istodobno kad i [Uredba o višegodišnjem financijskom okviru \(VFO\)](#) za razdoblje 2021.–2027., ne samo da se želi zajamčiti kontinuirana suradnja institucija na proračunskim pitanjima, već se nastoji i poboljšati godišnji proračunski postupak Unije te, u skladu sa smjernicama iz jednog od priloga, olakšati uvođenje novih vlastitih sredstava EU-a u okviru tog VFO-a.

Članak 291. UFEU-a dopunjen je [Uredbom \(EU\) br. 182/2011](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije. Taj se nadzor provodi preko odbora koje čine predstavnici država članica, a predsjednik im predstavnik Komisije. Uredbom se utvrđuju dvije nove vrste postupaka koje se primjenjuju ovisno o području primjene akta o kojem je riječ: u skladu s postupkom ispitivanja Komisija ne može usvojiti mjeru ako je odbor donio negativno mišljenje

[1] Podatke za razdoblje 2021.–2027. dostavila je Komisijina Glavna uprava za proračun.

o njoj; u skladu sa savjetodavnim postupkom Komisija mora „u najvećoj mogućoj mjeri uzeti u obzir“ zaključke odbora, ali je njegovo mišljenje ne obvezuje.

Države članice koje nepravilno izvršavaju proračun sankcioniraju se u okviru sigurnosnog računovodstvenog postupka i provjera prihvatljivosti: nakon revizija koje provode Komisija i Revizorski sud, povrat sredstava koje nacionalne vlade prime iz proračuna EU-a vrši se podnošenjem zahtjeva za vraćanje nepropisno isplaćenih sredstava. Odluke koje se odnose na takve ispravke donosi Komisija u skladu sa spomenutim postupcima za izvršenje provedbenih ovlasti (1.4.5.).

Revizorski sud stoga redovito ispituje izvršenje proračuna (1.3.12.). U njegovim izvješćima u više su navrata iznesene kritike na račun određenih sektora.

C. Pravila za izvršenje proračuna

Financijska uredba, koja se temelji na članku 322. UFEU-a, sadrži sva načela i pravila o izvršenju proračuna. Ona je horizontalnog karaktera te se primjenjuje na sva područja rashoda i sve prihode. Dodatna pravila za izvršenje proračuna utvrđena su sektorskim uredbama za pojedinačna područja politika EU-a.

Trenutačna Financijska uredba donesena je u srpnju 2018. te je stupila na snagu 2. kolovoza 2018. Međutim, većina odredbi o izvršenju administrativnih odobrenih sredstava europskih institucija stupila je na snagu tek 1. siječnja 2019.^[2]

Glavno sredstvo Komisije za izvršenje proračuna i praćenje njegove provedbe računalni je računovodstveni sustav ABAC (obračunsko računovodstvo). Komisija poduzima korake kako bi se ispunili najviši međunarodni računovodstveni standardi, a posebice međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor (IPSAS) koje je uspostavila Međunarodna federacija računovođa (IFAC). Pri izvršenju proračuna posebna pozornost pridaje se postupanju u skladu sa zakonodavstvom EU-a koje se odnosi na ugovore o javnoj nabavi (roba, radovi i usluge 2.1.10.). Osim toga, sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES) omogućuje bolju zaštitu financijskih interesa Unije. Njime se omogućuje rano otkrivanje, isključivanje iz postupaka i izricanje novčanih kazni za nepouzdana osobe i subjekte koji podnose zahtjev za sredstva EU-a ili su preuzeli pravne obveze s Komisijom ili drugim institucijama^[3].

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament ima dvojak u ulogu u proračunskom procesu:

- čini jednu od dviju grana proračunskog tijela te sudjeluje u odobravanju proračunskih sredstava za sljedeću godinu;
- u okviru godišnjeg postupka davanja razrješnice vrši nadzor nad izvršenjem proračuna tijekom prethodne godine.

Parlament ima mogućnost utjecati na izvršenje proračuna EU-a preko amandmana i odluka koje donosi u okviru proračunskog postupka (1.2.5.).

[2] Članak 282. stavak 3. točka (c) nove Financijske uredbе.

[3] Uređen je Financijskom uredbom i u skladu je s Uredbom (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka.

Ako sumnja u opravdanost rashoda ili sposobnost Komisije da ih izvrši, Parlament može odlučiti iskoristiti mehanizam proračunske pričuve i staviti zatražena sredstva u pričuvu dok Komisija ne dostavi odgovarajuće dokaze u okviru zahtjeva za prijenos sredstava iz pričuve. I Parlament i Vijeće moraju odobriti prijedloge za prijenos sredstava. Odobrena sredstva ne mogu se iskoristiti dok se ne prenesu iz pričuve u odgovarajuću proračunsku liniju.

Postupak davanja razrješnice ([1.4.5.](#)) Parlamentu pruža mogućnost nadzora nad izvršenjem aktualnog proračuna. Iako se većina iznesenih pitanja odnosi na razdoblje za koje se razrješnica daje (obično je riječ o prethodnoj godini), mnoga pitanja koja Komisiji u okviru postupka davanja razrješnice postavlja Odbor Parlamenta za proračunski nadzor odnose se i na izvršavanje proračuna za tekuće razdoblje. U rezoluciji o davanju razrješnice, koja je sastavni dio odluke o davanju razrješnice, navode se zahtjevi i preporuke upućene Komisiji i drugim tijelima uključenima u izvršenje proračuna.

Prema Ugovoru iz Lisabona Parlament je zajedno s Vijećem odgovoran za donošenje „financijskih pravila kojima se pobliže određuje postupak koji treba usvojiti za utvrđivanje i izvršenje proračuna te za prikazivanje i reviziju računa“ (članak 322. stavak 1. UFEU-a).

Nadalje, Parlament svojim zakonodavnim i nezakonodavnim aktivnostima, poput izvješća i rezolucija, ili jednostavno upućivanjem usmenih ili pisanih pitanja Komisiji, utječe na izvršenje proračuna u gotovo svim područjima politike.

Tijekom nekoliko posljednjih godina Parlament je osnažio svoj politički nadzor nad Komisijom uvođenjem instrumenata koji omogućuju razmjenu informacija o izvršenju sredstava i iznosu nepodmirenih obveza (tj. pravnih obveza koje još nisu ispunjene plaćanjem). Takve obveze mogu biti problematične ako se akumuliraju tijekom dužih razdoblja i stoga Parlament zahtijeva da ih Komisija drži pod kontrolom.

Trenutačno se razvijaju novi alati za bolje praćenje procesa izvršenja proračuna i za ostvarivanje veće vrijednosti za uloženi novac programa EU-a. Parlament stoga poziva na visok standard izvještaja o aktivnostima (koje Komisija sastavlja u okviru svojih radnih dokumenata o prednacrtu općeg proračuna) i redovito dostavljanje analize troškovne učinkovitosti programa EU-a.

Više informacija o toj temi dostupno je na internetskim stranicama [Odbora za proračune](#).

Stefan Schulz
05/2024

1.4.5. PRORAČUNSKI NADZOR

Svaka institucija EU-a i svaka država članica nadziru proračun EU-a. Europski revizorski sud i Europski parlament provode detaljne provjere na raznim razinama. Parlament svake godine nadzire izvršenje proračuna radi davanja razrješnice Europskoj komisiji te ostalim institucijama i decentraliziranim agencijama Unije.

PRAVNA OSNOVA^[1]

- Članci 287., 317., 318., 319., 322. i 325. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (UFEU).
- [Uredba \(EU, Euratom\) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba \(EU\) br. 1296/2013, \(EU\) br. 1301/2013, \(EU\) br. 1303/2013, \(EU\) br. 1304/2013, \(EU\) br. 1309/2013, \(EU\) br. 1316/2013, \(EU\) br. 223/2014, \(EU\) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe \(EU, Euratom\) br. 966/2012](#) (vidjeti posebno glavu II. poglavlje 7. o načelu dobrog financijskog upravljanja i uspješnosti te glavu XIV. o vanjskoj reviziji i razrješnici).
- [Međuinstitucijski sporazum od 16. prosinca 2020. između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije](#) o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava, dio III.
- [Poslovnik Europskog parlamenta](#), glava II., poglavlja 6. i 7., članci 99., 100. i 104.; glava V., poglavlje 2., članak 134., prilog V.

CILJEVI

Zajamčiti zakonitost, točnost i dobro financijsko upravljanje proračunskim operacijama i sustavima financijskog nadzora kao i dobro financijsko upravljanje proračunom EU-a (njegovu ekonomičnost, učinkovitost i uspješnost), te, uzimajući u obzir ulogu Europskog revizorskog suda i Europskog parlamenta, zajamčiti ostvarivanje tih ciljeva (kriterij uspješnosti).

POSTIGNUĆA

A. Nadzor na nacionalnoj razini

Početni nadzor prihoda i rashoda većim dijelom provode nacionalna tijela. Ona su zadržala svoje ovlasti, posebno kada je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima ([1.4.1.](#)), dakle području u kojem raspolažu postupcima potrebnima za prikupljanje tih sredstava i njihovu provjeru. Proračunski nadzor vrši se i u okviru borbe protiv nepravilnosti i prijevara ([1.4.6.](#)). Rashode poslovanja instrumenata obuhvaćenih podijeljenim upravljanjem, kao što su Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond (koji zajedno čine strukturne fondove), te Europski fond za jamstva

[1]U vrijeme izrade ovog dokumenta bili su u tijeku međuinstitucijski pregovori o novoj Financijskoj uredbi.

u poljoprivredi (EFJP) i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) u prvom redu nadziru i nadležna tijela država članica.

B. Nadzor na razini Unije

1. Unutarnji nadzor

U svakoj instituciji nadzor obavljaju dužnosnici za ovjeravanje i računovodstveni službenici te potom unutarnji revizor institucije.

2. Vanjski nadzor: Revizorskog suda ([1.3.12.](#))

Vanjski nadzor obavljaju državni uredi za reviziju i Europski revizorski sud, koji svake godine proračunskom tijelu predaje detaljna izvješća u skladu s člankom 287. UFEU-a., a riječ je o:

- izvaji o jamstvu koja se odnosi na pouzdanost računovodstvene dokumentacije te zakonitost i pravilnost osnovnih transakcija;
- godišnjem izvješću o izvršenju općeg proračuna te proračuna svih institucija i povezanih tijela;
- posebnim godišnjim izvješćima o agencijama i tijelima Europske unije;
- tematskim izvješćima o posebnim temama (revizijama uspješnosti i usklađenosti);
- mišljenjima (o novim ili izmijenjenim zakonima koji znatno utječu na financijsko upravljanje u EU-u);
- pregledima koji obuhvaćaju politike i teme upravljanja, analiziraju područja ili pitanja koja još nisu revidirana ili utvrđuju činjeničnu osnovu za određene teme;
- za financijske godine 2019., 2020. i 2021. Europski revizorski sud objavio je izvješće o sveukupnoj uspješnosti proračuna EU-a, a od financijske godine 2022. više ne objavljuje to izvješće.

Revizorski sud također redovno sastavlja izvješća o zaduživanju i pozajmljivanju te o Europskom razvojnom fondu (ERF). Posljednji ERF obuhvaćao je razdoblje 2014.–2020., a zatim je zajedno s višegodišnjim financijskim okvirom za razdoblje 2021.–2027. uključen u proračun EU-a.^[2]

3. Nadzor na političkoj razini: koji vrši Europski parlament

U Europskom parlamentu Odbor za proračunski nadzor nadležan je za pripremanje stajališta Parlamenta te za:

- nadziranje izvršenja proračuna Unije i Europskog razvojnog fonda;
- pripremanje odluka o razrješnici, uključujući unutarnji postupak davanja razrješnice;
- zaključivanje postupka podnošenja i revizije financijskih izvještaja i bilanci Unije, njezinih institucija i svih tijela koje ona financira;
- nadziranje financijskih djelatnosti Europske investicijske banke ([1.3.15.](#));
- ispitivanje isplativosti raznih oblika europskog financiranja pri provedbi politika Unije;

[2]8., 9., 10. i 11. ERF i dalje se provode i o njima će se izvješćivati zasebno do njihova zaključenja.

- imenovanje članova Revizorskog suda, razmatranje njegovih izvješća;
- ispitivanje prijevара i nepravilnosti pri izvršenju proračuna Unije, usvajanje mjera za sprečavanje i kazneni progon takvih slučajeva te zaštitu financijskih interesa Unije općenito;
- odnose s Europskim revizorskim sudom, Europskim uredom za borbu protiv prijevара (OLAF) i Europskim javnim tužiteljem.

POSTUPAK DAVANJA RAZRJEŠNICE

Parlament jednom godišnje na preporuku Vijeća Komisiji (i drugim institucijama i tijelima) daje razrješnicu u vezi s izvršenjem proračuna za godinu n-2, i to nakon što razmotri, među ostalim, godišnja izvješća o radu glavnih uprava Komisije (i drugih institucija), godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti koje je izradila Komisija, izvješće o ocjeni financija (članak 318. UFEU-a, to je izvješće usmjereno na rezultate koji su ostvareni kroz programe EU-a, uzimajući u obzir preporuke Parlamenta i Vijeća iz prethodnih godina) te godišnje izvješće Revizorskog suda i odgovore Komisije i drugih institucija na pitanja Parlamenta (članak 319. UFEU-a). Taj je postupak poznat kao parlamentarni nadzor nad izvršenjem proračuna, a cilj mu je osigurati usklađenost s pravnim i regulatornim zahtjevima te dobro financijsko upravljanje. Odbor za proračunski nadzor priprema stajalište Parlamenta o navedenim izvješćima. Odluke o razrješnici koje iz toga proizlaze popraćene su rezolucijom koja sadrži primjedbe i preporuke Parlamenta u vezi s izvršenjem proračuna.

Komisija i druge institucije obvezne su djelovati u skladu s primjedbama Parlamenta iznesenima u njegovim rezolucijama o razrješnici (članak 319. stavak 3. UFEU-a i članak 262. Financijske uredbe).

Izvješća o razrješnici Parlament u pravilu razmatra na plenarnoj sjednici prije 15. svibnja (članak 260. Financijske uredbe). U skladu s time o davanju razrješnice glasa se, osim u iznimnim slučajevima, tijekom sjednice u tom mjesecu ili, ako se glasovanje odgodi, tijekom sjednice u listopadu. Ako prijedlog za davanje razrješnice nije izglasan većinom glasova ili ako Parlament (u proljeće) odluči odgoditi donošenje odluke o razrješnici, o razlozima odgode donošenja te odluke obavještava institucije ili agencije na koje se to odnosi. One su dužne bez odgađanja poduzeti mjere kako bi se uklonile prepreke donošenju odluke o razrješnici. Nakon toga Odbor za proračunski nadzor u roku od šest mjeseci predaje novo izvješće s novim prijedlogom davanja ili odbijanja razrješnice.

Iako se u UFEU-u upućuje samo na davanje razrješnice Komisiji, Europski parlament radi transparentnosti i demokratskog nadzora zasebne razrješnice daje i drugim institucijama i tijelima te svim agencijama ili sličnim tijelima (odredbe o razrješnici za decentralizirane agencije i javno-privatna partnerstva utvrđene su u njihovim uredbama o osnivanju). Zbog nedostatka suradnje Vijeća u postupku davanja razrješnice Parlament od 2009. odbija dati razrješnicu glavnom tajniku Vijeća. Naposljetku, odluke o davanju razrješnice i rezolucije Parlamenta u pogledu izvršavanja općeg proračuna (dio I. — Europski parlament) upućuju se predsjedniku Parlamenta.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

A. Razvoj ovlasti

Od 1958. do 1970. Europski parlament bio je obavještavan o odlukama o razrješnici za izvršenje proračuna koje je Vijeće davalo Komisiji. Godine 1971. dodijeljena mu je ovlast da zajedno s Vijećem daje razrješnice. Od 1. lipnja 1977., kada je na snagu stupio Ugovor od 22. srpnja 1975., Europski parlament jedino je tijelo koje na temelju preporuke Vijeća daje razrješnice. Također treba napomenuti da Parlament u svojim nadležnim odborima provodi saslušanja kandidata za povjerenike, a Odbor za proračunski nadzor sasluša kandidate za članove Revizorskog suda, kandidate koji su prošli natječaj za mjesto glavnog direktora Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) te članove nadzornog odbora OLAF-a. Te se funkcije ne mogu preuzeti bez saslušanja pred Parlamentom. Valja naposljetku napomenuti da glavnog direktora OLAF-a imenuje Europska komisija nakon savjetovanja s Europskim parlamentom i Vijećem, a da članove nadzornog odbora OLAF-a zajednički imenuju Europski parlament, Vijeće i Komisija.

B. Primjena razrješnice

Europski parlament može odgoditi donošenje odluke o razrješnici ako uoči propuste u načinu na koji je Komisija izvršila proračun. Odbijanje davanja razrješnice može se smatrati zahtjevom za ostavku Komisije. Ta je prijetnja i ostvarena u prosincu 1998. godine. Nakon glasovanja na plenarnoj sjednici na kojoj je odbijen prijedlog odluke o razrješnici osnovana je skupina od pet nezavisnih stručnjaka koja je istraživala optužbe o prijeveri, lošem upravljanju i nepotizmu u Komisiji. Nakon toga, povjerenici su 16. ožujka 1999. podnijeli kolektivnu ostavku.

Kada je riječ o izvršenju općeg proračuna Unije koji provodi Komisija, valja napomenuti da je Europski parlament tijekom postupka davanja razrješnice za 2011. i 2012. uveo dva nova elementa: provjeru zakonitosti i regularnosti troškova, koja se provodi paralelno s ocjenjivanjem uspješnosti djelovanja (članak 318. UFEU-a); izvješće o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata te odredbu da bi odluka o razrješnici mogla biti ponderirana eventualnim zadržkama u pogledu pojedinih sektora politika. Tijekom postupka davanja razrješnice za 2019. Revizorski sud prvi je put u četiri godine morao dati nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda na kojima se temelji računovodstvena dokumentacija, no u svojem prvom izvješću o sveukupnoj uspješnosti proračuna EU-a Revizorski sud utvrdio je da su uspostavljeni zadovoljavajući postupci. Parlament je podržao prijedlog Revizorskog suda da bi se kvaliteta informacija Komisije trebala dodatno poboljšati te je naglasio da su pokazatelji rezultata i učinka prikladniji za mjerenje uspješnosti od pokazatelja uložениh resursa i ostvarenja.

Tijekom postupka davanja razrješnice za 2019. Parlament je ispitao i nedostatke u proračunskom i financijskom upravljanju Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) te je smatrao da su objašnjenja agencije nedostatna. Parlament je odlučio odgoditi davanje razrješnice Frontexu s proljeća 2021. na 21. listopada 2021., kada je na plenarnoj sjednici izglasano davanje razrješnice toj agenciji, ali je 90 milijuna EUR, odnosno oko 12 % ukupnog proračuna agencije, stavio u pričuvu. Ta se sredstva mogu osloboditi samo ako Frontex ispuni određene uvjete, odnosno

ako zaposli 20 promatrača za temeljna prava koji nedostaju i tri zamjenika izvršnog direktora koji moraju biti dovoljno kvalificirani za popunjavanje tih radnih mjesta te uspostavi mehanizam za prijavljivanje ozbiljnih incidenata na vanjskim granicama EU-a i funkcionalan sustav za praćenje temeljnih prava. Tijekom sljedećeg postupka davanja razrješnice (za proračun za 2020.) Parlament je odgodio svoju odluku o financijskim izvještajima Frontexa jer smatra da Frontex nije ispunio uvjete koje je Parlament postavio u listopadu 2021. Osim toga, Agencija je tek trebala poduzeti mjere u pogledu nalaza istrage OLAF-a o uznemiravanju, povredama dužnosti i prisilnom vraćanju migranata te izvijestiti Parlament o svojem napretku. U najnovijim postupcima davanja razrješnice zabrinutost Parlamenta odnosila se na zahtjeve u pogledu kontrole Mehanizma za oporavak i otpornost, visoke stope pogreške za programe potrošnje, transparentnost upotrebe sredstava EU-a (uključujući informacije o krajnjim korisnicima), pristup nevladinih organizacija fondovima EU-a i jačanje okvira za kontrolu i praćenje sredstava EU-a u nestabilnim područjima ili područjima sukoba.

Kao što je već navedeno, Komisija, druge institucije i decentralizirane agencije sastavljaju izvješće o poduzetim mjerama u vezi s primjedbama priloženima rezolucijama o razrješnici Europskog parlamenta. Države članice obavješćuju Komisiju o poduzetim mjerama u vezi s primjedbama Parlamenta, a Komisija ih mora uzeti u obzir pri sastavljanju izvješća (članak 262. Financijske uredbe).

Specijalizirani odbori Parlamenta doprinose i tome da se sredstva Unije troše učinkovito kako bi se zaštitili interesi europskih poreznih obveznika. Osim toga, članovi Odbora za proračunski nadzor više su se puta sastajali s predstavnicima pandanskih odbora parlamenta država članica, nacionalnim nadzornim tijelima i predstavnicima carinskih službi.

Više informacija o toj temi dostupno je na internetskim stranicama [Odbora za proračunski nadzor](#).

Diána Haase
04/2024

1.4.6. BORBA PROTIV PRIJEVARA I ZAŠTITA FINANCIJSKIH INTERESA EUROPSKE UNIJE

Djelovanje Europske unije u području proračunskog nadzora zasniva se na dva načela: s jedne strane osigurati pravilno trošenje proračuna EU-a, a s druge zaštititi financijske interese Unije te se boriti protiv prijevara. Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) ovlašten je za istraživanje prijevara na štetu proračuna EU-a, korupcije i teških povreda dužnosti te razvija politiku za borbu protiv prijevara. Kada je riječ o kaznenim djelima na štetu proračuna Europske unije, Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) nadležan je za istragu, progon i privođenje pravdi.

PRAVNA OSNOVA

- Članak 310. stavak 6. i članak 325. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (UFEU) o borbi protiv prijevara.
- Članak 287. UFEU-a o Europskom revizorskom sudu.
- Članak 86. UFEU-a o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja.
- [Uredba \(EU, Euratom\) 2018/1046](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012, glave XIII. i XIV.
- [Međuinstitucijski sporazum](#) od 16. prosinca 2020. između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava, dio III.
- [Poslovnik Europskog parlamenta](#), glava II., poglavlje 6., članci 92., 93. i 94., glava V. poglavlje 1. članak 129., poglavlje 2. članak 134. i poglavlje 4., članak 142., Prilog V.

CILJEVI

Kako bi građani bili sigurni da se njihov novac pravilno koristi, Europska unija zajedno sa svojim državama članicama mora zaštititi financijske interese Unije. Nadalje, važno je i pratiti te nadzirati aktivnosti OLAF-a i EPPO-a te pružati potporu njihovom djelovanju u borbi protiv prijevara i nepravilnosti koje utječu na izvršenje proračuna Unije.

NAPOMENE

Borba protiv prijevara i korupcije te zaštita financijskih interesa EU-a formalizirani su 1988. osnivanjem radne skupine pod nazivom „Odjel za koordinaciju borbe protiv prijevara”. [Aktom Vijeća](#) od 26. srpnja 1995. uvedena je Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica. OLAF je uspostavljen 1999., a [Uredbom](#)

[Vijeća \(EU\) 2017/1939](#) od 12. listopada 2017. osnovan je EPPO, koji je počeo s radom u lipnju 2021.

U te i druge zakonodavne tekstove i preporuke uključeni su sljedeći ciljevi:

- zajamčiti zaštitu financijskih interesa kaznenim pravom i provođenjem upravnih istraga u okviru integrirane politike za zaštitu novca poreznih obveznika i [strategije Komisije za borbu protiv prijevара](#);
- poboljšati upravljanje u okviru [OLAF-a](#) i ojačati postupovna jamstva u okviru istraga;
- pružati potporu [EPPO-u](#).

ZAKONODAVSTVO

A. Jačanje mehanizama za borbu protiv prijevара

Prvi je program „Hercule” pokrenut 2004. radi zaštite financijskih interesa EU-a borbom protiv nepravilnosti, prijevара i korupcije koje utječu na proračun EU-a. Nakon programa „Hercule I.” uslijedili su [„Hercule II.”](#) (2007.–2013.) i [„Hercule III.”](#) (2014.–2020). Svim programima „Hercule” upravljao je OLAF. U kontekstu višegodišnjeg financijskog okvira (2021.–2027.) uveden je novi [program EU-a za borbu protiv prijevара](#). Osmišljen je tako da replicira i poboljša program „Hercule III.” te ga kombinira s informacijskim sustavom za borbu protiv prijevара (AFIS) i Sustavom za upravljanje nepravilnostima, kojima upravlja OLAF.

[AFIS](#) je tehnička infrastruktura za razmjenu informacija o prijevarama između administrativnih službi država članica i EU-a te se u okviru nje pruža podrška za primjenu zakona o carinskim i poljoprivrednim pitanjima u vidu alata za razmjenu informacija i pomoć u operativnim aktivnostima za otkrivanje prijevара ili korupcije. [IMS](#) je elektronički sustav za razmjenu podatkovnih informacija koji omogućuje prijavljivanje nepravilnosti u različitim područjima. Taj je sustav na raspolaganju državama članicama i korisnicima fondova EU-a. IMS je dio AFIS-a i trenutačno ga upotrebljava 35 zemalja.

Parlament je podržao akcijski plan Komisije za jačanje borbe protiv poreznih prijevара i utaje poreza, predložen kao dio [paketa za pravedno i jednostavno oporezivanje](#). To bi zahtijevalo strategiju za pojačanu i višedimenzionalnu suradnju i koordinaciju među samim državama članicama te između država članica i Komisije. Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti razradi mehanizama za sprječavanje, rano otkrivanje i nadzor carinskog provoza.

Novi [središnji elektronički sustav za informacije o plaćanjima](#) u funkciji je od 1. siječnja 2024. U njemu se vodi evidencija informacija o prekograničnim plaćanjima unutar EU-a, kao i o plaćanjima u zemlje ili teritorije izvan EU-a. Time će se poreznim tijelima omogućiti da na odgovarajući način prate ispravno ispunjavanje obveza u pogledu PDV-a za prekogranične isporuke robe i usluga između poduzeća i potrošača. Parlament posljednjih godina od Komisije traži da poduzme mjere kako bi se zajamčila potpuna transparentnost za sve korisnike sredstava Europske unije u državama članicama tako da se na internetskim stranicama Komisije objavi popis svih korisnika fondova. Parlament je također pozvao države članice da surađuju

s Komisijom te dostave potpune i vjerodostojne informacije o korisnicima europskih fondova kojima upravljaju.

Komisija je 1. siječnja 2016. uvela [sustav ranog otkrivanja i isključenja](#). Sustav se upotrebljava za zaštitu financijskih interesa EU-a otkrivanjem nepouzdanih osoba i subjekata koji podnose zahtjev za sredstva EU-a ili imaju pravne obveze prema institucijama, tijelima, uredima i agencijama EU-a.

[Arachne](#) je informatički alat koji se upotrebljava za rudarenje i obogaćivanje podataka. Upotrebljava se za administrativne kontrole i provjere upravljanja u području strukturnih fondova. Arachne može utvrditi korisnike projekata, ugovaratelje i izvođače koji bi mogli vršiti prijevare, biti u sukobu interesa i pokazivati druge nepravilnosti. Predloženom izmjenom Financijske uredbe upotreba tog sustava postala bi obvezna.

[Direktivom \(EU\) 2017/1371](#) (Direktivom PIF) povećana je razina zaštite proračuna EU-a usklađivanjem definicija, sankcija i razdoblja zastare kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije. Komisija objavljuje godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa EU-a ([Izvješće PIF](#)), u kojem se ocjenjuju postignuća tijekom godine u borbi protiv prijevara i zaštiti financijskih interesa EU-a.

B. Nova europska politika i programi za borbu protiv prijevara

Revizorki sud naglasio je početkom 2019. u svojem [tematskom izvješću br. 1/2019 „Borba protiv prijevara u rashodima EU-a: potrebno je odlučno djelovati“](#) da EU mora pojačati svoju borbu protiv prijevara te da bi Komisija trebala preuzeti vodeću ulogu u tom pogledu i preispitati ulogu i odgovornost svojeg ureda za borbu protiv prijevara.

Komisija je u travnju 2019. predstavila [novu strategiju](#) (Strategija Komisije za borbu protiv prijevara – CAFS), koja je ažurirana verzija strategije za borbu protiv prijevara iz 2011. Cilj je nove strategije poboljšati dosljednost i koordinaciju u borbi protiv prijevara među raznim službama Komisije. Tom bi se strategijom u narednim godinama također trebao utrti put za mjere za borbu protiv prijevara s većim osloncem na podatke. Iako je strategija Komisije za borbu protiv prijevara i dalje valjana, popratni [akcijski plan](#) ažuriran je 2023. kako bi se obuhvatili problemi povezani s inflacijom, oporavkom nakon pandemije, klimatskim promjenama i ruskom ratnom agresijom na Ukrajinu. Akcijski plan sada obuhvaća 44 mjere razvrstane u sedam poglavlja.

Uvođenje plana oporavka [NextGenerationEU](#) dovelo je do nove operacije za zaštitu financijskih interesa EU-a pod nadzorom Europolu. [Operacija Sentinel](#) posebno je usmjerena na prijevare povezane sa sredstvima EU-a za oporavak od bolesti COVID-19. Operacija je pokrenuta 15. listopada 2021., a uključuje suradnju Europolu, EPPO-a, Eurojusta, OLAF-a i 19 država članica.

Sustav uvjetovanosti u pogledu vladavine prava radi zaštite proračuna EU-a uveden je [Uredbom \(EU, Euratom\) 2020/2092](#). Uredba je osnovana kako bi se suzbila stalna kršenja načela vladavine prava. Stupila je na snagu 1. siječnja 2021.

INSTITUCIJE EU-A

A. Europski ured za borbu protiv prijevvara (OLAF)

OLAF djeluje neovisno o Komisiji i ovlašten je za istraživanje prijevvara na štetu proračuna EU-a, korupcije i teških povreda dužnosti u europskim institucijama te razvija politiku Komisije za borbu protiv prijevvara. Parlament, Vijeće i Komisija potpisali su 1999. [Međuinstitucijski sporazum o internim istragama](#) kako bi se zajamčilo da se istrage OLAF-a provode neometano. Pojednim pravilima, koja su sada uvrštena u [Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije](#), dužnosnici se obvezuju na suradnju s OLAF-om i predviđa se određena zaštita za članove osoblja koji odaju informacije o mogućoj prijevvari ili korupciji.

Nova [uredba](#) o OLAF-u donesena je 2013. i izmijenjena u srpnju 2016. Novim tekstom uvedena su znatna poboljšanja s pomoću kojih je OLAF postao djelotvorniji, učinkovitiji i odgovorniji, a pritom je očuvana njegova neovisnost u provođenju istraga. Posebno se jasnije definira pravni okvir za istrage u borbi protiv prijevvara. U uredbu su uvrštene i definicije pojmova „nepravilnosti“, „prijevvara, korupcija i svih ostalih nezakonitih aktivnosti kojima se šteti financijskim interesima Unije“ te „gospodarskog subjekta“. U njoj se upućuje na Povelju o temeljnim pravima i štiti pravo na obranu i postupovna jamstva, prava svjedoka i zviždača te pravo na pristup spisima i drugoj relevantnoj dokumentaciji tijekom istraga OLAF-a.

S obzirom na osnivanje EPPO-a, zadnjom verzijom [uredbe](#) uvedene su promjene u istrage OLAF-a kako bi se osigurala najveća moguća komplementarnost i povećala učinkovitost istražnih funkcija OLAF-a u pogledu, među ostalim, provjera na licu mjesta, inspekcija, pomoći nacionalnim tijelima, podataka o bankovnim računima, prihvatljivosti dokaza koje prikuplja OLAF, službi za koordinaciju borbe protiv prijevvara i koordinacijskih aktivnosti.

B. Ured europskog javnog tužitelja (EPPO)

Pravila o uspostavi Ureda europskog javnog tužitelja detaljno su navedena u članku 86. UFEU-a koji glasi: „Radi suzbijanja kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije, Vijeće uredbama donesenima u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom može od Eurojusta osnovati Ured europskog javnog tužitelja.“

Uredba o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja donesena je u okviru postupka pojačane suradnje 12. listopada 2017., a stupila je na snagu 20. studenoga 2017. Trenutačno sudjeluju 22 države članice.

Ured europskog javnog tužitelja ured je tužiteljstva Europske unije s decentraliziranom strukturom i isključivom nadležnošću za istragu, progon i podizanje optužnice protiv počinitelja kaznenih djela na štetu proračuna Europske unije. Istražne ovlasti Ureda jedinstvene su u svim uključenim državama članicama te će se temeljiti i biti integrirane u njihove nacionalne pravne sustave.

EPPO je započeo s radom 1. lipnja 2021.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament je suzakonodavac za Program EU-a za borbu protiv prijevara za razdoblje od 2021. do 2027., koji je donesen 29. travnja 2021. Bio je i suzakonodavac za Direktivu o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (Direktiva PIF), koju su Parlament i Vijeće donijeli 5. srpnja 2017.

Parlament svake godine analizira izvješće o zaštiti financijskih interesa (Izvješće PIF) i iznosi osvrt o njemu u obliku rezolucije. Najnovija rezolucija o tome usvojena je [18. siječnja 2024.](#)

Odbor Parlamenta za proračunski nadzor saslušava kandidate za članove Revizorskog suda te kandidate koji su ušli u uži izbor za mjesto glavnog direktora OLAF-a. Te funkcije nije moguće popuniti bez saslušanja u Parlamentu. Glavnog direktora OLAF-a imenuje Europska komisija nakon savjetovanja s Europskim parlamentom i Vijećem, a članove nadzornog odbora OLAF-a zajednički imenuju Europski parlament, Vijeće i Komisija.

Parlament i Vijeće također su postigli dogovor o imenovanju glavne europske tužiteljice u EPPO-u [te je na to mjesto 14. listopada 2019. imenovana Laura Codruța Kövesi.](#)

Više informacija o toj temi dostupno je na [internetskim stranicama Odbora za proračunski nadzor.](#)

Alexandra Cynthia Jana Pouwels
03/2024

© Ovaj dokument pripremile su Glavna uprava za unutarnju politiku Unije i Glavna uprava za vanjsku politiku Unije.

Umnožavanje ovog dokumenta u nekomercijalne svrhe dopušteno je uz navođenje izvora.