

PRIRUČNIK
Priručnik
PRIRUČNIK

PRIRUČNIK O
EUROPSKOJ
UNIJI

ZA DRŽAVNE
SLUŽBENIKE
U REPUBLICI
HRVATSKOJ

Nakladnik i uredništvo
Ministarstvo vanjskih poslova
i europskih integracija

Autori
Elisabeth Hyllseth
Marthe Indset
Sanja Kostovska

Prijevod
Nataša Mikuš
Jasminka Pecotić

Lektura
Ivana Bašić

Grafičko oblikovanje
Petraček-Žaja studio

Tisak
Kratiz

ISBN
953-7010-54-6

Naklada
1000 primjeraka

Zagreb, 2006.

© Statskonsult,
Public Management Norway

 **Statskonsult**

PRIRUČNIK O
EUROPSKOJ
UNIJI

ZA DRŽAVNE
SLUŽBENIKE
U REPUBLICI
HRVATSKOJ

Predgovor

Opći je cilj ovog priručnika dati državnim službenicima u Republici Hrvatskoj uvodne smjernice o pitanjima Europske unije i procesa integracije, te omogućiti osnovno razumijevanje glavnih obilježja njezinog sustava. Razumijevanje EU-a pretpostavlja dobro poznavanje glavnih elemenata i mehanizama te vrlo složene cjeline. Još jedan važan cilj priručnika je pružiti praktične savjete o tome kako svakodnevno raditi na pitanjima vezanim uz EU i kako pristupiti procesu oblikovanja politike koji se odvija u Bruxellesu.

Priručnik o Europskoj uniji rezultat je suradnje između Republike Hrvatske i Kraljevine Norveške. Hrvatsku stranu zastupalo je Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, a norvešku stranu Statskonsult, konzultantska tvrtka specijalizirana za pitanja javnog upravljanja i tranzicijskih politika.

Projekt Priručnika o Europskoj uniji financiralo je Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

Popis češće korištenih kratica

CARDS	Pomoć zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju (<i>Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation</i>)
CoR	Odbor regija (<i>Committee of the Regions</i>)
COREPER	Odbor stalnih predstavnika država članica (<i>Committee of Permanent Representatives</i>)
DK	Država kandidatkinja
DP	Država pristupnica
EBOR	Europska banka za obnovu i razvoj
ECJ	Sud Europskih zajednica (<i>European Court of Justice</i>)
EEA	Europski gospodarski prostor (<i>European Economic Area</i>)
EESC	Europski gospodarski i socijalni odbor (<i>European Economic and Social Committee</i>)
EEZ	Europska ekonomska zajednica
EFTA	Europsko udruženje slobodne trgovine (<i>European Free Trade Association</i>)
EGP	Europski gospodarski prostor
EIB	Europska investicijska banka
EK	Europska komisija
EP	Europski parlament
ERDF	Europski fond za regionalni razvoj (<i>European Regional Development Fund</i>)
ESB	Europska središnja banka
EU	Europska unija
EURATOM	Europska zajednica za atomsku energiju
EZ	Europska zajednica
EZUČ	Europska zajednica za ugljen i čelik
GT	Glavno tajništvo
IGC	Međuvladina konferencija (<i>Intergovernmental Conference</i>)
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć (<i>Instrument for Pre-Accession Assistance</i>)
IPM	Interaktivno oblikovanje politike (<i>Interactive Policy Making</i>)
ISPA	Instrument za strukturnu politiku u pretpristupnom razdoblju (<i>Instrument for Structural Policies for Pre-Accession</i>)
NATO	Sjevernoatlantski savez (<i>North Atlantic Treaty Organisation</i>)
NPPEU	Nacionalni program za pridruživanje Republike Hrvatske Europskoj uniji
OU	Opća uprava
PSP	Proces stabilizacije i pridruživanja
SAPARD	Posebni pristupni program Europske unije za poljoprivredu i ruralni razvoj (<i>Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development</i>)
SL	Službeni list Europske unije (<i>Official Journal of the European Union – OJ</i>)
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
TAIEX	Ured za razmjenu informacija o tehničkoj pomoći (<i>Technical Assistance Information Exchange Office</i>)
UEZ	Ugovor o osnivanju Europske zajednice
UEU	Ugovor o Europskoj uniji

Sadržaj

1	Europske integracije i odnosi između Republike Hrvatske i Europske unije	8
1.1	Uvod	8
1.2	Odnosi između Republike Hrvatske i Europske unije	9
1.2.1	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju	9
1.2.2	Status kandidata i pregovori o članstvu	11
1.3	EU u kratkim crtama	16
1.3.1	Rastuća europska obitelj – organizacijsko šarenilo	16
1.3.2	Europska integracija u fazama – pregled korak po korak	19
1.3.3	Dva važna događaja u 2000. godini	20
1.3.4	Ugovor o Ustavu za Europu – 2004. godina	21
1.3.5	Temeljne vrijednosti EU-a	22
1.3.6	Simboli EU-a	23
2	Pravni okvir EU-a	24
2.1	Uvod	24
2.1.1	Primarno zakonodavstvo – ugovori	26
2.1.2	Sekundarno zakonodavstvo	27
2.1.3	Objava u Službenom listu	29
2.2	Struktura „stupova“	29
2.3	Temeljna obilježja pravnog okvira EU-a	31
2.4	Proračun EU-a	32
3	Institucije EU-a	34
3.1	Uvod	34
3.2	Sastav, uloga i funkcije izvršnih i zakonodavnih tijela u EU-u	35
3.2.1	Vijeće Europske unije (Vijeće ministara, Vijeće)	35
3.2.2	Europsko vijeće	39
3.2.3	Europska komisija	39
3.2.4	Europski parlament	43
3.2.5	Sud Europskih zajednica	45
3.2.6	Europski revizorski sud	46
3.3	Sastav, uloga i funkcije ostalih važnih tijela EU-a	48
3.3.1	Financijska tijela	48
3.3.2	Savjetodavna tijela	49
3.3.3	Europski pučki pravobranitelj	51
3.3.4	Agencije EU-a	51

4	Postupak oblikovanja politika u EU-u	52
4.1	Važni postupci i mehanizmi – pregled	52
4.1.1	Metoda Zajednice i načela supsidijarnosti i razmjernosti	52
4.1.2	Pravila i postupci za donošenje odluka na razini EU-a	53
4.2	Postupak donošenja odluka u praksi	57
4.2.1	Razvoj politike (preliminarni stadij – <i>pre-pipeline phase</i>)	57
4.2.2	Donošenje odluka (stadij donošenja odluka, <i>pipeline phase</i>)	63
4.2.3	„Komitologija” – provedbene mjere	67
4.3	Lisabonska strategija i nove metode za oblikovanje politika u EU-u	69
4.3.1	Lisabonska strategija – ciljevi i glavne sastavnice	70
4.3.2	Srednjoročni pregled Lisabonske strategije	71
4.3.3	Komisijina Bijela knjiga o europskom upravljanju iz 2001. godine i nove metode za oblikovanje politika u okviru EU-a	71
5	Programi pomoći EU-a	74
5.1	Financijski instrumenti EU-a trenutno na raspolaganju Hrvatskoj	74
5.1.1	CARDS	74
5.1.2	Phare, ISPA i SAPARD	76
5.1.3	TAIEX	78
5.1.4	Sudjelovanje u programima Zajednice	80
5.2	Predstojeće reforme pomoći EU-a	86
5.2.1	Komponente 1-2 – otvorene državama potencijalnim kandidatima i državama kandidatkinjama	87
5.2.2	Komponente 3-5 – otvorene samo državama kandidatkinjama	88
5.2.3	Upravljanje i provedba	88
6	Pregovori o članstvu	90
6.1	Pregovarački okvir	90
6.2	Proces pregovora	92
	Izvori	94
	Kazalo pojmova	98
	Prilog 1. Glavni elementi Ugovora o Ustavu za Europu	100
	Prilog 2. Europska komisija 2004. – 2009.	101
	Dodatak I. Studija slučaja	102
	Dodatak II. Vodič o izvorima informacija na Internetu	106

1.1 Uvod

Ovo poglavlje predstavlja:

- Odnose između Republike Hrvatske i Europske unije
- EU, odnose između EU-a i drugih europskih zemalja i organizacija, te temeljne vrijednosti EU-a

Pregovori o članstvu Republike Hrvatske u Europskoj uniji otpočeli su 3. listopada 2005. godine održavanjem prve sjednice međuvladine konferencije između država članica EU-a i Republike Hrvatske. Nakon formalnog otvaranja pregovora, započelo je provođenje analitičkog pregleda i ocjene usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije (*screening*), koje je u tijeku. Po završetku analitičkog pregleda slijedi otvaranje pregovora o pojedinim poglavljima.

Otvaranju pregovora o članstvu prethodili su mnogobrojni koraci na putu Hrvatske prema Europskoj uniji. Uspostavljanje odnosa između Republike Hrvatske i Europske unije započelo je međunarodnim priznanjem Hrvatske kao nezavisne i suverene države 15. siječnja 1992. godine. Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) pokrenut je 1999. godine kao strateška politika EU-a prema zemljama jugoistočne Europe, uključujući Hrvatsku. Sklapanje prvog ugovornog odnosa između Republike Hrvatske i Europske unije uslijedilo je 2001. godine potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), koji je stupio na snagu 1. veljače 2005. Hrvatska je kao potpisnica ovog sporazuma preuzela obveze usklađivanja svog pravnog, institucionalnog i gospodarskog okvira s okvirom EU-a, jačanja suradnje sa susjedima, te suradnje s EU-om u brojnim pitanjima. U veljači 2003. godine Hrvatska je podnijela zahtjev za članstvo, a u travnju iduće godine Europska komisija je donijela pozitivno mišljenje (*avis*) o tom zahtjevu, uz preporuku za otvaranje pregovora. Status kandidata za članstvo Hrvatska stječe u lipnju 2004. godine. U ožujku 2005. Vijeće Europske unije usvojilo je Pregovarački okvir za pregovore s Republikom Hrvatskom, te su, kao što je već navedeno, pregovori otpočeli u listopadu iste godine.

Detaljniji pregled odnosa između Hrvatske i Europske unije nalazi se niže u ovom poglavlju.

■ Kako koristiti ovaj priručnik?

Priručnik je napisan i strukturiran na način koji će Vam omogućiti dolaženje do važnih i korisnih informacija u svakodnevnom radu vezanom uz EU. Poglavlja su pisana na sažet način, a glavni pojmovi nalaze se u kazalu na kraju knjige. Dodatni podaci o temama koje obrađuje ovaj priručnik mogu se pribaviti iz drugih izvora informacija, primjerice s internetskih stranica navedenih u tekstu. Točke koje su osobito korisne i značajne za temu o kojoj se raspravlja u tekstu istaknute su u okvirima.

■ Pravilno razumijevanje pojmova – Europska unija i Europska zajednica

Kao državni službenik koji radi na pitanjima EU-a trebate ispravno upotrebljavati pojmove i imena vezana uz EU. Lako je pogriješiti – primjerice, kako znati kada je ispravno upotrebljavati pojam Europska zajednica, a kada Europska unija?

Europska unija ili Europska zajednica?

Europska unija (EU): U strogo pravnom smislu, EU se odnosi na Ugovor o Europskoj uniji (UEU) koji je stupio na snagu 1993., a sadrži odredbe o unutarnjem tržištu (također poznatom kao Europska ekonomska zajednica – EEZ), zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici te pravosuđu i unutarnjim poslovima. Međutim, EU je u svakodnevnom jeziku uobičajen pojam za suradnju uspostavljenu kroz UEU i UEZ (Ugovor o osnivanju Europske zajednice).

Europska zajednica (EZ) sada je naziv za Europsku ekonomsku zajednicu ili Ugovor iz Rima iz 1958., koji je danas proširen kako je gore navedeno. Tim su Ugovorom propisane odredbe o unutarnjem tržištu, kao i određen broj zajedničkih gospodarskih politika, kao što su regionalna i poljoprivredna politika. Taj dio suradnje, koji tehnički možemo nazvati EZ, temelji se na zajedničkim postupcima za donošenje propisa i pod nadležnošću je Suda EZ-a. To također uključuje Europsku zajednicu za ugljen i čelik i Euratom.

! Važna napomena

Ista razlika postoji između prava EU-a i prava Zajednice. Međutim, Ugovor o Ustavu za Europu (Ustavni ugovor) predlaže ukidanje razlike između EZ-a i EU-a. U ovom priručniku koristimo pojam EU, no kada je potrebno koristi se pojam EZ. Ponekad je ispravnije koristiti pojam pravo Zajednice ili pravo EZ-a umjesto pravo EU-a, osobito kada se radi o pitanjima koja pripadaju pod stup Zajednice, budući da samo EZ ima pravnu osobnost.¹

1.2 Odnosi između Republike Hrvatske i Europske unije

1.2.1 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Značaj Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, potpisanog 2001. godine, vrlo je velik budući da je njime Republici Hrvatskoj dodijeljen status države potencijalne kandidatkinje čime je otvorena mogućnost budućeg pristupanja u punopravno članstvo u EU-u (2004. godine Hrvatska je dobila status kandidatkinje za članstvo, a

¹ U drugom poglavlju, odjeljku 2.2, detaljnije je predstavljena struktura stupova.

2005. otvoreni su pregovori o punopravnom članstvu). Preambula SSP-a potvrđuje status Hrvatske kao potencijalne kandidatkinje za članstvo u EU-u temeljem Ugovora o Europskoj uniji, te temeljem ispunjavanja kriterija određenih na sastanku Europskog vijeća u Kopenhaga u lipnju 1993. (vidi odjeljak 1.2.2), uz uvjet uspješne provedbe tog Sporazuma.

SSP se sastoji od 130 članaka podijeljenih u glave:

- Glava I: Opća načela
- Glava II: Politički dijalog
- Glava III: Regionalna suradnja
- Glava IV: Slobodno kretanje roba
- Glava V: Kretanje radnika, poslovni nastan, pružanje usluga, kapital
- Glava VI: Usklađivanje prava, provedba prava i pravila tržišnog natjecanja
- Glava VII: Pravosuđe i unutarnji poslovi
- Glava VIII: Politike suradnje
- Glava IX: Financijska suradnja
- Glava X: Institucionalne, opće i završne odredbe

Osnovni elementi SSP-a su sljedeći:

- Uspostava **formalno dogovorenog okvira za politički dijalog** s Republikom Hrvatskom, na bilateralnoj i regionalnoj razini;
- Odredbe o **proširenoj regionalnoj suradnji**;
- Promicanje gospodarskih i trgovinskih odnosa, s perspektivom uspostave **područja slobodne trgovine** robom i uslugama nakon prijelaznog razdoblja od šest godina od stupanja na snagu Sporazuma;
- Uređivanje **kretanja radnika, poslovnog nastana, pružanja usluga i kretanja kapitala**;
- Obveza Republike Hrvatske da postupno **usklađuje svoje zakonodavstvo** s onim u Europskoj zajednici, osobito u ključnim područjima unutarnjeg tržišta;
- Potpuna **liberalizaciju cestovnog tranzitnog prometa** kroz cijelu Republiku Hrvatsku i Zajednicu, te razvoj prateće infrastrukture;
- Formalni dogovor o **financijskoj i tehničkoj pomoći Zajednice** Republici Hrvatskoj kao potpori pri provedbi određenih aspekata Sporazuma;
- Uspostava posebnog institucionalnog okvira u obliku **Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje** koje nadzire provedbu Sporazuma, **Odbora za stabilizaciju i pridruživanje** i **Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje**.

Izvor: Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
http://www.mei.hr/download/2002/07/05/SP_cjeloviti_tekstl.pdf

Provedba SSP-a uključuje širok raspon reformi. Provedba tih reformi podrazumijeva jačanje administrativne sposobnosti u Hrvatskoj i pretvaranje javne uprave u modernu i odgovornu javnu službu. Usvajanje novih zakona i planova

aktivnosti treba biti praćeno provedbom i izvršenjem. Reforma sustava pravosuća, vladavina prava i borba protiv korupcije područja su koja je EU označila kao ona u kojima su potrebne reformske mjere.

1.2.2 Status kandidata i pregovori o članstvu

21. veljaće 2003. Hrvatska je službeno podnijela zahtjev za punopravno članstvo u Europskoj uniji. Nekoliko mjeseci kasnije zaprimila je Upitnik Europske komisije s velikim brojem pitanja iz različitih područja funkcioniranja države, institucija, gospodarstva i sl. Na temelju odgovora na taj Upitnik i podataka iz drugih izvora, Europska komisija je 20. travnja 2004. objavila pozitivno mišljenje (*avis*) o hrvatskom zahtjevu za članstvo u EU-u i istovremeno predložila Europskom vijeću da s Hrvatskom započne pregovore o članstvu. U lipnju iste godine Hrvatskoj je dodijeljen status kandidata. Vijeće Europske unije usvojilo je Pregovarački okvir za pregovore s Republikom Hrvatskom u ožujku 2005. godine. Pregovori su formalno otpočeli u listopadu iste godine održavanjem prve sjednice međuvladine konferencije između država članica EU-a i Republike Hrvatske. Nakon toga započeo je postupak analitičkog pregleda i ocjene usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom stećevinom EU-a (*screening*), koji je u tijeku.²

Osnovna je svrha pregovora o članstvu osigurati da država kandidatkinja do trenutka pristupanja bude sposobna usvojiti i provesti pravnu stećevinu EZ-a (*acquis communautaire*). Budući da pregovori određuju uvjete pod kojima će se država kandidatkinja pridružiti Europskoj uniji, proces u stvarnosti postaje zadaćom kandidata da pokuša uvećati koristi i umanjiti poteškoće vezane uz članstvo.

U ožujku 2005. usvojen okvir za pregovore o članstvu s Hrvatskom temelji se, uz dodatne posebne uvjete, na osnovnim uvjetima koje bilo koja država kandidatkinja mora ispuniti kako bi se pridružila Europskoj uniji. Ti osnovni uvjeti poznati su kao Kopenhaški kriteriji jer su definirani na sastanku Europskog vijeća u Kopenhagenu u lipnju 1993., na kojem je također pružena jasna perspektiva članstva u EU-u zemljama srednje i istočne Europe kada ispune kriterije za članstvo.

Kopenhaški kriteriji su sljedeći:

- **Politički:** stabilne institucije koje jamče demokraciju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i prava manjina i prihvaćanje političkih ciljeva Unije;
- **Gospodarski:** djelotvorno tržišno gospodarstvo;
- **Pravni:** Usvajanje pravne stećevine EZ-a.

² Opširnije o procesu pregovora vidi Poglavlje 6. Povodom otvaranja pregovora pokrenuta je posebna internetska stranica s opširnim informacijama o procesu pregovora, vidi: <http://www.eu-pregovori.hr/default.asp>

Da bi bila prihvatljiva kao članica EU-a, država kandidatkinja mora dokazati sposobnost preuzimanja obveza iz članstva zadovoljavanjem gospodarskih i političkih kriterija, te usvajanjem i učinkovitom provedbom pravne stečevine. To drugim riječima znači da države kandidatkinje trebaju ojačati svoju sposobnost za preuzimanje obveza, što će im omogućiti da učinkovito djeluju unutar EU-a. Tri kriterija podrazumijevaju da se od svih država kandidatkinja očekuje postizanje i dokazivanje napretka u preuzimanju obveza iz članstva. Svaka od država bit će procjenjivana prema istim kriterijima, a u kandidaturi će svaka od njih napredovati vlastitim tempom, ovisno o stupnju pripremljenosti. Procjene se temelje na zaslugama svake države zasebno.

Europsko vijeće je na zasjedanju u Madridu u prosincu 1995. potvrdilo da je proširenje politička potreba i povijesna prilika za Europu, kojom će se osigurati stabilnost i sigurnost kontinenta. Također je ustvrdilo da će proširenje tadašnjim državama podnositeljicama zahtjeva za članstvo, kao i državama koje su već otprije bile članice Unije, ponuditi nove mogućnosti za gospodarski rast i blagostanje. Nadalje, na istom je sastanku istaknuta važnost prilagodbe administrativnih struktura država podnositeljica zahtjeva za članstvo, kako bi se stvorili uvjeti za postupnu skladnu integraciju, te je utvrđen i četvrti, Madridski kriterij, kao preduvjet za članstvo.

Madridski kriterij

Država kandidatkinja mora stvoriti uvjete za integraciju kroz prilagodbu svojih administrativnih struktura. To podrazumijeva čvrstu obvezu da učinkovito provodi zakonodavstvo EU-a kroz odgovarajuće administrativne i pravosudne strukture.

Spremnost i sposobnost države kandidatkinje za usklađivanje svog nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom predstavlja osnovu za pregovore o članstvu. Hrvatska je već nekoliko godina u procesu usklađivanja nacionalnih propisa s pravnom stečevinom, i u svezi s time priprema godišnji plan aktivnosti. Plan aktivnosti od 2003. se godine razrađuje u godišnjem strateškom dokumentu pod nazivom Nacionalni program za pridruživanje Republike Hrvatske Europskoj uniji (NPPEU).

Međutim, kako bi se utvrdio stupanj podudarnosti postojećeg nacionalnog zakonodavstva države kandidatkinje i pravne stečevine, Europska komisija u prvoj fazi pregovora provodi detaljnu analizu nacionalnog zakonodavstva. Taj se proces naziva analitički pregled i ocjena usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom (*screening*) i on se održava odmah nakon formalnog otvaranja

pregovora. Analitički pregled uključuje utvrđivanje pravnih normi koje su u skladu s pravnom stečevinom, načela koja je potrebno dopuniti, te mjera koje je potrebno uvesti. Nakon što je izvršen analitički pregled jednog poglavlja Komisija će preporučiti njegovo otvaranje prema daljnjim fazama pregovora.

Proces pregovora opisan je detaljnije u šestom poglavlju.

■ Solunska agenda za zapadni Balkan

Solunska agenda iz lipnja 2003. godine potvrdila je europsku perspektivu za zemlje zapadnog Balkana i obogatila Proces stabilizacije i pridruživanja novim instrumentima: Europskim partnerstvom, uslugama Ureda za razmjenu informacija o tehničkoj pomoći (*Technical Assistance Information Exchange Office – TAIEX*) i pristupom programima i agencijama Zajednice. Opći je cilj ovih instrumenata ojačati Proces stabilizacije i pridruživanja.

■ Europsko partnerstvo

13. rujna 2004. godine usvojena je Odluka Vijeća o načelima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Europskom partnerstvu s Hrvatskom.

Vidi: http://www.mei.hr/Download/2005/06/06/Odluka_Europsko_partnerstvo_final.pdf

Europsko partnerstvo nadahnuto je Pristupnim partnerstvima koja su pomogla bivšim državama podnositeljicama zahtjeva za članstvo u pripremama za članstvo u EU-u. Partnerstva su prilagođena posebnim potrebama svake zemlje, a određuju kratkoročne i srednjoročne prioritete. Europsko partnerstvo pridonijet će učinkovitijem usmjeravanju reformskih napora i služiti će kao vodič u pripremama Hrvatske za pristupanje.

Europsko partnerstvo za Republiku Hrvatsku temelji se na nalazima sadržanima u Mišljenju Komisije (*avis*) o hrvatskom zahtjevu za članstvo, i ono će usmjeravati hrvatske pripreme za pristup. Cilj je Europskog partnerstva odrediti prioritetne aktivnosti kako bi se unutar strukturiranog okvira pomoglo naporima Hrvatske u približavanju EU-u.

Temeljno načelo Europskog partnerstva je da Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju ostaje glavni instrument za Hrvatsku dok ne stekne status članice EU-a. Nacionalni program za pridruživanje EU-u utvrđuje operativni plan za provedbu prioriteta određenih Europskim partnerstvom.

Prioriteti koji su navedeni u Europskom partnerstvu odabrani su temeljem mišljenja da je od Hrvatske realno očekivati njihovo ispunjavanje, ili značajan napredak u njihovu ispunjavanju tijekom sljedećih godina. Učinjena je razlika između kratkoročnih i srednjoročnih prioriteta. Kratkoročni prioriteti trebaju biti provedeni unutar jedne do dvije godine, dok srednjoročni prioriteti trebaju biti provedeni unutar tri do četiri godine. Europsko partnerstvo navodi glavna prioritetna područja koja za Hrvatsku predstavljaju put prema daljnjoj integraciji u EU.

Prioritetna područja su sljedeća:**Politička područja:**

- Demokracija i vladavina prava
- Ljudska prava i zaštita manjina
- Regionalna suradnja

Gospodarska područja:

- Slobodno tržišno gospodarstvo i strukturne reforme
- Upravljanje javnim financijama
- Unutarnje tržište i trgovina
- Sektorske politike

Suradnja na području pravosuđa i unutarnjih poslova.

Europska komisija svake godine procjenjuje napredak i ističe u kojim područjima treba pojačati napore, te je u studenome 2005. godine objavila Izvješće o napretku Hrvatske. Istovremeno je objavljen i Prijedlog Odluke Vijeća o načelima, prioritetima i uvjetima sadržanima u Pristupnom partnerstvu za Hrvatsku.

Vidi: http://www.mei.hr/Download/2005/11/11/2005_progress_report_hr.pdf
http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/croatia/key_documents.htm

■ Pretpristupna strategija

Europsko vijeće je u lipnju 2004. godine dodijelilo Hrvatskoj status države kandidatkinje i zatražilo od Europske komisije da pripremi pretpristupnu strategiju za Hrvatsku. Komisija je bila mišljenja da ojačana pretpristupna strategija za države kandidatkinje, o kojoj je odlučilo Europsko vijeće na sastanku u Luksemburgu u prosincu 1997., treba biti proširena na Hrvatsku.

Elementi pretpristupne strategije

- Izdavanje redovnih Komisijinih izvješća o Hrvatskoj
- Europsko partnerstvo s Hrvatskom
- Pretpristupni financijski instrumenti (Phare, ISPA, SAPARD)
- Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje
- Redovni sastanci između Komisije i hrvatskih vlasti

Vidi: http://www.mei.hr/Download/2006/01/18/Strateski_dokument_EK_o_napretku_u_procesu_prosirenja.pdf

■ Programi i instrumenti pomoći

Cjelokupno usklađivanje sa standardima EU-a provodi se unutar sveobuhvatnog okvira i podržavaju ga različiti programi i instrumenti pomoći. Tako je 2000. godine uspostavljen program pomoći EU-a pod nazivom **CARDS** (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation* – Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju), s Hrvatskom kao jednom od korisnica. CARDS je zamijenio prijašnji program pomoći OBNOVA, koji je bio otvoren Hrvatskoj u razdoblju od 1996. do 2000. godine. CARDS je danas program financijske pomoći EU-a koji podupire Proces stabilizacije i pridruživanja.

Kao država kandidatkinja, Hrvatska je korisnica pretpristupnih programa pomoći: Phare, ISPA i SAPARD. Program **Phare**, uspostavljen 1989. godine, bio je glavni program za jačanje institucija otvoren bivšim državama kandidatkinjama iz srednje i istočne Europe. Program je uglavnom obuhvaćao mjere jačanja institucija (s pridruženim investicijama) i mjere za promicanje gospodarske i socijalne kohezije. Druga su dva pretpristupna programa **ISPA** (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession* – Instrument za strukturnu politiku u pretpristupnom razdoblju), uspostavljen za područja zaštite okoliša i prometne infrastrukture, i **SAPARD** (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development* – Posebni pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj), namijenjen prilagodbama u poljoprivredi i ruralnom razvitku. Hrvatska je od proračunske godine 2005. korisnica sva tri pretpristupna programa.

Twinning je instrument unutar programa CARDS i Phare. Ovaj instrument uspostavljen je istodobno s programom Phare i institucionaliziran je tijekom procesa proširenja EU-a na zemlje srednje i istočne Europe, koji je završio 1. svibnja 2004. Temeljem pozitivnih iskustava državnih tijela i službenika iz država članica EU-a, koji su provodili *twinning* u suradnji sa svojim kolegama iz država kandidatkinja u sklopu programa Phare, Europska komisija odlučila je koristiti *twinning* kao dio programa CARDS, kako bi dodatno unaprijedila rad na jačanju institucija u državama PSP-a.

TAIEX (*Technical Assistance Information Exchange Office*) Ured za razmjenu informacija o tehničkoj pomoći je ured u sklopu Opće uprave (OU) za proširenje u Europskoj komisiji. On služi kao nadopuna uslugama koje nude drugi programi pomoći. TAIEX pruža pomoć pri usklađivanju, provedbi i izvršenju pravne stečevine.

Programi Zajednice osmišljeni su kako bi pomogli pri provedbi unutarnjih politika EU-a. Iako su programi Zajednice prvenstveno otvoreni državama članicama, smatra se da je postupno otvaranje programa Zajednice državama kandidatkinjama, bez čekanja na datum pristupa, važan posredni cilj pridruživanja. Europsko vijeće je na sastanku na vrhu u Solunu odlučilo da državama PSP-a od 2005. godine omogućiti pristup tim programima.

Programi i instrumenti pomoći opširnije su predstavljeni u petom poglavlju.

1.3 EU u kratkim crtama

■ EZUČ (Ugovor iz Pariza)

„...Sveukupnu francusko-njemačku proizvodnju ugljena i čelika treba staviti pod nadležnost Visokog tijela, u sklopu organizacije koja je otvorena za sudjelovanje drugim zemljama Europe.“ To su bile riječi tadašnjeg francuskog ministra vanjskih poslova, Roberta Schumana, u njegovoj deklaraciji od 9. svibnja 1950. prilikom predstavljanja Schumanovog plana. Temelj Europske zajednice postavljen je Schumanovim planom, koji je realiziran sklapanjem Ugovora o Europskoj zajednici za ugljen i čelik (EZUČ) 18. travnja 1951. u Parizu, te njegovim stupanjem na snagu 23. srpnja 1952. u šest država: Belgiji, Njemačkoj, Francuskoj, Italiji, Luksemburgu i Nizozemskoj. Sporazum je istekao 2002. godine.

EZUČ je predstavljao carinsku uniju i uspostavio je zajedničko tržište unutar sektora dviju teških industrija. Povrh toga je šest država članica ustrojilo Visoko tijelo koje se sastojalo od devet članova (po dva iz svake od većih zemalja i po jedan iz manjih). Članove su imenovala njihove vlade, no oni im nisu bili odgovorni. Takav nezavisan položaj omogućio je Visokom tijelu provođenje mjera na dobrobit Zajednice, pri čemu ono nije bilo ograničeno nacionalnim interesima. Daljnji korak u integraciji postignut je potpisivanjem Rimskih ugovora 1957. godine (Ugovori su stupili na snagu 1958.) kojima su osnovane Europska ekonomska zajednica (EEZ) i Europska zajednica za atomsku energiju (EURATOM).

1.3.1 Rastuća europska obitelj – organizacijsko šarenilo

Počevši sa šest članica 1952. godine, EU danas, nakon pet valova proširenja, ima 25 država članica. Povećanje broja članica EU-a poznato je kao proširenje. Do posljednjeg proširenja EU-a došlo je u svibnju 2004. s novih deset država članica. Nove države članice su: Cipar, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija. Procjenjuje se da će sljedeće proširenje uslijediti 2007. godine, a ono uključuje Rumunjsku i Bugarsku.

Prvim se proširenjem u siječnju 1973. Europska zajednica proširila pristupanjem Ujedinjenog Kraljevstva, Irske i Danske. To proširenje pretvorilo je Europsku zajednicu (EZ) u središnju gospodarsku grupaciju u Zapadnoj Europi.

Drugo i treće proširenje: Mediteranske zemlje Grčka, Španjolska i Portugal postale su članicama osamdesetih godina. Grčka je postala punopravnom članicom 1981. godine, a Španjolska i Portugal 1986.

Četvrto proširenje: U siječnju 1995. godine Austrija, Finska i Švedska postale su članicama EU-a, povećavajući ukupan broj država članica na 15.

Tablica 1 prikazuje današnje stanje: države članice EU-a, države kandidatkinje, države pristupnice, i države PSP-a. Uz to, postoji nekoliko europskih zemalja koje s EU-om imaju sporazume, ili su se obvezale na određen stupanj slobodne trgovine i zajedničkih propisa (EGP). U tablicu je uključeno i članstvo u NATO-u kako bi pokazali koje su europske zemlje članice te organizacije.

U tablici su korištene sljedeće kratice:

EU: Europska unija sastoji se od 25 država članica. Kroz više od 50 godina postojanja, EU je izgradila ono što danas čini najveće unutarnje tržište na svijetu. EU također razvija zajedničke politike u područjima kao što su sloboda, sigurnost i pravda, zapošljavanje, regionalni razvoj, zaštita okoliša, prava građana, a uz to je i aktivan globalni čimbenik.

DP: Država pristupnica je zemlja koja je s EU-om potpisala Ugovor o pristupanju. Nakon što su u travnju 2005. potpisale takav ugovor, Bugarska i Rumunjska trenutno su države pristupnice.

DK: Država kandidatkinja za članstvo u EU je zemlja koja je podnijela zahtjev za članstvo u Europskoj uniji i čiji je zahtjev službeno prihvaćen te joj je dodijeljen status kandidata. Prije nego što se pridruži EU-u, država kandidatkinja mora ispuniti uvjete za članstvo (vidi odjeljak 1.2.2). Trenutno su Hrvatska, Makedonija i Turska države kandidatkinje za članstvo u EU-u.

SSP: Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica potpisan je 29. listopada 2001., a stupio je na snagu 1. veljače 2005. Osim Hrvatske, do sada je ovakvu vrstu sporazuma s EU-om sklopila još Makedonija.

PSP: Proces stabilizacije i pridruživanja strateška je politika EU-a prema zemljama jugoistočne Europe, uključujući Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Makedoniju, te Srbiju i Crnu Goru.

EGP: Europski gospodarski prostor (*European Economic Area*) čini 25 zemalja EU-a i tri države EFTA-e (*European Free Trade Association* – Europsko udruženje slobodne trgovine): Norveška, Island i Lihtenštajn. Sporazum o europskom gospodarskom prostoru multilateralni je trgovinski sporazum kojim se između 28 država članica uspostavlja jedinstveno tržište. Sporazum o europskom gospodarskom prostoru u praksi čini Norvešku, Island i Lihtenštajn članicama unutarnjeg tržišta EU-a, podrazumijevajući i stalan proces njegova razvoja. Međutim, tri države EFTA-e ne sudjeluju u donošenju odluka u EU-u i njihovo članstvo u EGP-u ne uključuje sudjelovanje u drugim politikama EU-a. Međutim, Norveška i Island imaju bilateralne sporazume s EU-om, poput pridruženog članstva u Schengenskom sporazumu, koji predstavlja dio politike EU-a na području pravosuđa i unutarnjih poslova.

Tablica 1

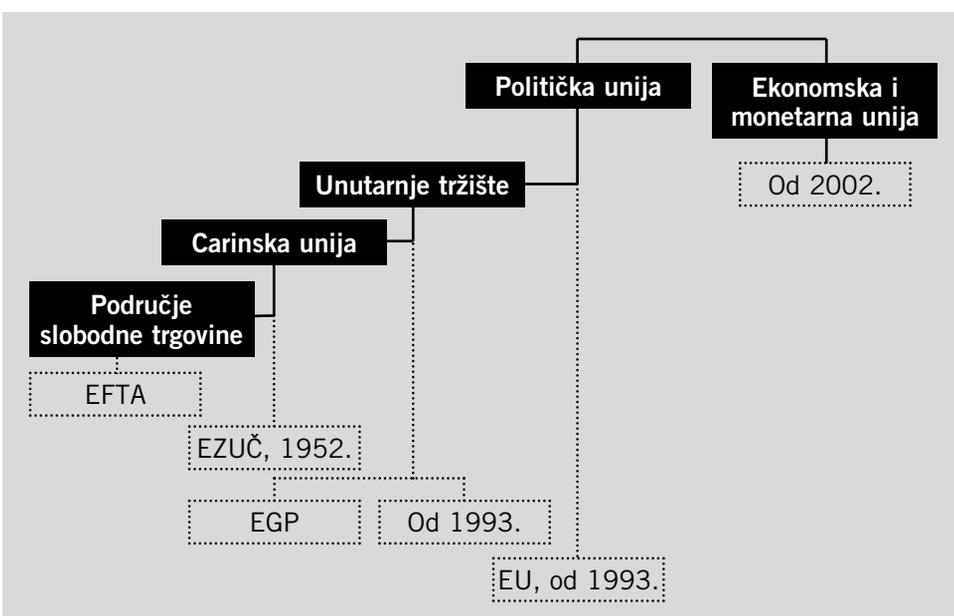
	EU	DP	DK	SSP	PSP	EGP	NATO
Albanija					•		
Austrija	•					•	
Belgija	•					•	•
Bosna i Hercegovina					•		
Bugarska		•					•
Cipar	•					•	
Češka	•					•	•
Danska	•					•	•
Estonija	•					•	•
Finska	•					•	
Francuska	•					•	•
Grčka	•					•	•
Hrvatska			•	•	•		
Irska	•					•	
Island						•	•
Italija	•					•	•
Latvija	•					•	•
Lihtenštajn						•	
Litva	•					•	•
Luksemburg	•					•	•
Mađarska	•					•	•
Makedonija			•	•	•		
Malta	•					•	
Nizozemska	•					•	•
Norveška						•	•
Njemačka	•					•	•
Poljska	•					•	•
Portugal	•					•	•
Rumunjska		•					•
Slovačka	•					•	•
Slovenija	•					•	•
Srbija i Crna Gora					•		
Španjolska	•					•	•
Švedska	•					•	
Švicarska ³							
Turska			•				•
Ujedinjeno Kraljevstvo	•					•	•

Izvor: Europa <http://europa.eu.int> i službena stranica NATO-a <http://www.nato.int/>

³ Švicarska je članica EFTA-e i ima vlastite bilateralne trgovinske sporazume s EU-om.

1.3.2 Europska integracija u fazama – pregled korak po korak

Različiti odnosi i sporazumi koje je EU uspostavila i zaključila s raznim europskim zemljama primjer su raznolikosti procesa integracije u EU. Proces integracije u EU nije stvar jednog pitanja ili jedne dimenzije. Europska unija predstavlja unutarnje (zajedničko, jedinstveno) tržište i carinsku uniju. EU se tijekom prošlog desetljeća dodatno razvila u gospodarsku, monetarnu i političku uniju. EU je danas više od tradicionalne međuvladine organizacije, no manje od (federalne) države. Prikaz I prikazuje različite faze gospodarske integracije, te ilustrira kako su se EU i njezini odnosi s europskim trećim zemljama razvijali kroz pojedine faze.



Prikaz I

Područje slobodne trgovine: Države članice uklanjaju unutarnje carine i trgovinske kvote, ali mogu slobodno određivati carine i trgovinske kvote prema trećim zemljama.

Carinska unija: Uz uspostavljanje područja slobodne trgovine, države članice uspostavljaju zajedničke carine i trgovinske kvote prema trećim zemljama.

Unutarnje tržište: Uspostavljeno je jedinstveno, zajedničko tržište za slobodno kretanje proizvodnih čimbenika: roba, usluga, radnika i kapitala. Slobodno kretanje ovih čimbenika poznato je i pod nazivom četiri slobode. To uključuje ukidanje svih neposrednih i posrednih prepreka trgovini između država članica (od carina do diskriminirajućih sigurnosnih propisa i zahtjeva vezanih uz okoliš). Unutarnje tržište EU-a službeno je uspostavljeno 1993., otkad se neprestano razvija.

Ekonomski i monetarna unija: Gospodarske politike država članica usko su usklađene, a nacionalne valute zamjenjuju se zajedničkom valutom. 12 od 25 država članica EU-a zamijenile su svoju nacionalnu valutu zajedničkom valutom, eurom.

Politička unija: Ugovorom iz Maastrichta 1993. godine formalno je uspostavljena politička unija. Iako je stvaranje Unije rezultat Ugovora iz Maastrichta, proces političke integracije u praksi ne prolazi bez poteškoća. Put prema političkom ujedinjenju Europe bio je, i još uvijek jest, proces postupnih koraka.

1.3.3 Dva važna događaja u 2000. godini

■ Lisabonska strategija 2000.-2010.

Europsko vijeće je na sastanku u Lisabonu u ožujku 2000. godine izložilo desetogodišnju strategiju koja bi EU trebala pretvoriti u najdinamičnije i najkonkurentnije gospodarstvo na svijetu. Strategijom se obvezuje na gospodarsku, socijalnu i ekološku obnovu u EU-u. Osnovni argument je da će jače gospodarstvo potaknuti stvaranje radnih mjesta, uz socijalne i ekološke politike koje će osigurati održiv razvoj i socijalnu uključenost.

Europska komisija je odgovorna za detaljnu analizu strategije. Rezultate objavljuje u godišnjem izvješću, koje se predstavlja čelnicima država i vlada EU-a na proljetnim sastancima Europskog vijeća. Čelnici država i vlada EU-a procjenjuju napredak strategije i odlučuju o budućim prioritetima u ostvarenju lisabonskih ciljeva.

Rezultati prvih pet godina Lisabonske strategije predstavljeni na sastanku na vrhu EU-a, koji je održan u ožujku 2005. u Bruxellesu, pokazuju da je postignut određen napredak, ali postoje očiti nedostaci i kašnjenja u usporedbi s ciljevima postavljenima 2000. godine. U zaključcima Predsjedništva iz ožujka 2005. čelnici EU-a odlučili su ponovo pokrenuti strategiju i usredotočiti se na rast i zapošljavanje. Naglasak je stavljen na potrebu Europe da obnovi temelj svoje konkurentnosti, poveća potencijal za rast i produktivnost, te ojača socijalnu koheziju.

Opširnije o Lisabonskoj strategiji vidi:

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf

■ Agenda 2000⁴

Čelnici država i vlada na sastanku Europskog vijeća u Berlinu 1999. godine sklopili su politički sporazum o Agendi 2000. Ona predstavlja program aktivnosti vezanih uz razvoj Europske unije i njezinih politika, te financijsku perspektivu za razdoblje 2000.-2006., u kontekstu proširenja na nove države članice. Financijska perspektiva je višegodišnji financijski planski okvir EU-a, koji postavlja granice ukupnih izdataka⁵, a Agenda 2000 je treća financijska perspektiva EU-a, nakon perspektiva Delors I (1988.-1992.) i Delors II (1993.-1999.).

Agenda 2000 obuhvaća sljedeća prioritetna područja:

- Nastavak poljoprivredne reforme u skladu s izmjenama uvedenima 1988. i 1992., čiji je cilj potaknuti europsku konkurentnost, obratiti dostatnu pažnju aspektima zaštite okoliša, osigurati primjeren dohodak za poljoprivrednike, pojednostavniti zakonodavstvo i decentralizirati njegovu provedbu.

⁴ Izvor: http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_en.htm

⁵ Opširnije o financijskoj perspektivi vidi odjeljak 2.4.

Opširnije o razvoju reforme Zajedničke poljoprivredne politike (*Common Agricultural Policy – CAP*) vidi internetske stranice nadležne opće uprave:

http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_en.htm

- Povećanje učinka strukturnih fondova (uključujući Europski socijalni fond) i Kohezijskog fonda većom tematskom i geografskom koncentracijom projekata na posebne ciljeve i geografska područja te poboljšanjem upravljanja. Opširnije o strukturnim fondovima, Kohezijskom fondu i regionalnoj politici, vidi internetske stranice nadležne opće uprave:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/sf_en.htm
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm
- Jačanje pretpristupne strategije za države kandidatkinje uvođenjem dvaju financijskih mehanizama: Instrumenta za strukturnu politiku u pretpristupnom razdoblju (ISPA), s ciljem lakšeg unapređenja prometne i infrastrukture vezane uz zaštitu okoliša, te pretpristupnog programa za poljoprivredu i ruralni razvoj (SAPARD), koji državama kandidatkinjama treba olakšati prilagodbu poljoprivrede i ruralnih područja. ISPA i SAPARD nadopunjavaju aktivnosti programa Phare. Opširnije o programima Phare, ISPA i SAPARD vidi:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ispa/enlarge_en.htm
- Usvajanje financijskog okvira za razdoblje 2000. -2006., kako bi se Uniji omogućilo suočavanje s glavnim izazovima na početku 21. stoljeća, osobito s proširenjem, osiguravajući pri tome proračunsku disciplinu. Opširnije o Agendi 2000 vidi: http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_en.htm

1.3.4 Ugovor o Ustavu za Europu – 2004. godina

U proljeće 2000. godine, Europsko vijeće je uspostavilo Konvenciju kojoj je povjerena zadaća pripreme nacrtu novog ustava za Europsku uniju. Razlog za tu odluku bio je proces proširenja, te rastuća potreba za promjenama u europskom načinu upravljanja. Kako bi pravni okvir Unije postao transparentniji, učinkovitiji i demokratskiji, odlučeno je da se postojeći ugovori i Povelja o temeljnim pravima konsolidiraju u jedinstveni dokument.

Ugovor o Ustavu za Europu potpisalo je svih 25 država članica u listopadu 2004., ali ga države članice još trebaju ratificirati. Stoga on još uvijek nije službeni pravni izvor. U drugom poglavlju, koje daje pregled pravnog okvira EU-a, dalje ćemo se baviti procesom vezanim uz sadržaj i značenje tog novog Ugovora.

Do rujna 2005. godine, 12 zemalja službeno je odobrilo Ugovor o Ustavu (Austrija, Njemačka, Grčka, Mađarska, Italija, Latvija, Litva, Slovenija, Slovačka, Cipar, Malta i Španjolska). Francuska je prva zemlja koja je 29. svibnja 2005. glasovala protiv Ustavnog ugovora. Rezultat referenduma bio je 54,68% protiv, što je značilo odbijanje Ugovora. Dva dana kasnije, 1. lipnja 2005., Nizozemska je glasovala negativno, sa 61,7% glasova protiv. Očekuje se da će ostale države članice održati referendum ili donijeti odluku u skladu s njihovim redovnim parlamentarnim postupcima tijekom 2005./2006. U načelu prema odredbama sadržanim u samom Ugovoru, Ugovor

može stupiti na snagu i postati primjenjiv s 1. studenim 2006., nakon što ga države potpisnice ratificiraju, ako to učine, i nakon toga upute obavijest o ratifikaciji.

Opširnije o postupku ratifikacije vidi: http://europa.eu.int/constitution/referendum_en.htm

1.3.5 Temeljne vrijednosti EU-a

■ Ujedinjeni u različitosti

EU predstavlja obitelj demokratskih europskih zemalja koje su se obvezale na zajednički rad u cilju mira i prosperiteta. EU je jedinstven politički sustav. Ona nije država koja bi trebala zamijeniti postojeće države, no raspon njezina utjecaja istovremeno nadilazi raspon utjecaja drugih međunarodnih organizacija.

Iako je Europa kontinent s mnogo različitih tradicija i jezika, ona istovremeno obuhvaća mnogo zajedničkih vrijednosti. EU potiče suradnju među narodima Europe upravo na temelju tih zajedničkih vrijednosti. Jedinstvo se promiče putem integracije, dok se očuvanje raznolikosti osigurava kroz načelo supsidijarnosti, koje kaže da se odluke moraju donositi što je moguće bliže građanima.

Ugovor o Europskoj uniji, izmijenjen i dopunjen ugovorima iz Amsterdama i Nice, navodi da je Unija utemeljena na načelima *slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštivanja ljudskih prava, ljudskog dostojanstva i temeljnih sloboda*, uključujući prava osoba koje pripadaju manjinama.

■ EU – trajan mirovni projekt

Ideja europske integracije pokrenuta je u ozračju nakon drugog svjetskog rata, kad je prevladavala potreba za mirom i stabilnošću. Schumanova deklaracija od 9. svibnja 1950., koja je dovela do razvoja onoga što je danas Europska unija, počinje na sljedeći način: „Svjetski mir nije moguće očuvati bez ulaganja kreativnih napora proporcionalnih opasnostima koje mu prijete. Doprinos koji organizirana i suvremena Europa može dati civilizaciji neophodan je za održavanje mirnih odnosa“. Spoznaja da će uzajamno povezujuća i praktična suradnja promicati *slobodu* osnovna je ideja procesa europske integracije od njegova početka.

■ Demokracija i jednakost

Osnivači Europske unije također su shvatili da je odobrenje i volja za sudjelovanjem svake države članice preduvjet za uspjeh procesa integracije. Stoga se on provodi sa sviješću da se suradnja mora temeljiti na *jednakosti i demokraciji* među nezavisnim državama i narodima. Ugovor o Europskoj uniji potkrepljuje to načelo izjavom da će Unija poštivati jednakost država članica i njihovih nacionalnih identiteta.

■ Vladavina prava i poštivanje ljudskih prava

Tijekom više od dvjesto godina europske zemlje neprekinutim naporima unapređuju zaštitu temeljnih prava. Pravni sustavi država članica EU-a izgrađeni su na temeljima *vladavine prava i poštivanja ljudskih prava*, pod čime se misli na pravo pojedinca na vlastiti razvoj i temeljne slobode. Ugovori i Sud EZ-a ističu da se pravni sustav Unije gradi na takvim ustavnim tradicijama.

Vladavina prava temelji se na načelu da sva vlast mora biti podložna, regulirana i provođena putem zakona. Institucije EU-a djeluju temeljem pravila određenih osnivačkim ugovorima.

Ugovor o Europskoj uniji pravno obvezuje Uniju na *poštivanje temeljnih prava* iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Povelja o temeljnim pravima sastavni je dio teksta Ugovora o Ustavu za Europu.

Temeljne vrijednosti Europske unije zajedničke su državama članicama u društvu pluralizma, tolerancije, pravde, solidarnosti i nediskriminacije. U svakoj zajednici, uključujući Europsku uniju, važne vrijednosti ističu se zajedničkim simbolima. Europska unija ima vlastitu zastavu, himnu i Dan Europe.

1.3.6 Simboli EU-a

■ Zastava

Krug zlatnih zvjezdica predstavlja solidarnost i sklad među narodima Europe. Broj zvjezdica nije povezan s brojem država članica, a ima ih dvanaest zbog toga što je broj dvanaest tradicionalno simbol savršenosti, cjelovitosti i jedinstva. Broj zvjezdica ostaje stalan bez obzira na proširenja EU-a.

Povijest zastave datira iz 1955. godine. U to vrijeme, Europska unija postojala je samo u obliku Europske zajednice za ugljen i čelik, sa šest država članica. Posebno međunarodno tijelo sa širim članstvom – Vijeće Europe – uspostavljeno je nekoliko godina ranije kako bi promoviralo zaštitu ljudskih prava i europsku kulturu. Vijeće Europe razmatralo je koji simbol usvojiti za svoje potrebe, te je tako rođena europska zastava, koja predstavlja ideal jedinstva među narodima Europe. Godine 1985. ona postaje službenim simbolom EZ-a. Zastava, dakle, ne simbolizira samo Europsku uniju, već i Vijeće Europe, te europsko jedinstvo i identitet u širem smislu.



■ Himna

Melodija himne potječe iz Devete simfonije Ludwiga van Beethovena, skladane 1823. Za završni stavak simfonije Beethoven je uglazbio „Odu radosti“, koju je 1785. napisao Friedrich von Schiller. Pjesma izražava Schillerovu idealističku viziju ljudi koji postaju braća – viziju koju je Beethoven dijelio. Vijeće Europe (isto tijelo koje je osmislilo europsku zastavu) usvojilo je 1972. Beethovenovu temu „Oda radosti“ kao svoju himnu, a 1985. godine usvojena je i kao službena himna EZ-a. Ova himna ne zamjenjuje nacionalne himne država članica, već joj je namjera slavljenje zajedničkih vrijednosti i jedinstva u različitosti.

■ Dan Europe

Robert Schuman je 9. svibnja 1950. predstavio svoj prijedlog stvaranja organizirane Europe, neophodne za održanje mirnih odnosa. Taj prijedlog, poznat kao „Schumanova deklaracija“, smatra se prvim korakom prema onome što je sada Europska unija. Danas se 9. svibnja diljem Europe obilježava kao „Dan Europe“, te uz zajedničku valutu (euro), zastavu i himnu predstavlja jedan od najvažnijih simbola Europske unije.

2.1 Uvod

Ovo poglavlje sadrži uvod u:

- pravni okvir EU-a
- postojeću strukturu „stupova” u EU-u
- temeljne karakteristike pravnog okvira EU-a

Cijeli korpus prava i prakse EU-a poznat je kao pravna stečevina Zajednice (franc. *acquis communautaire*, često se navodi skraćeno: *acquis*). Pravna stečevina sadržava sva prava i obveze država članica i institucija EU-a. Pravna se stečevina sastoji od pravnih akata, sudske prakse Suda EZ-a, neformalne prakse i političkih stajališta i deklaracija.

Pravna stečevina Zajednice (*acquis communautaire*)

je korpus zajedničkih prava i obveza koji povezuje sve države članice u okviru EU-a. Ona se stalno razvija, a sadržava sljedeće elemente:

- sadržaj, načela i političke ciljeve ugovora
- **primarno zakonodavstvo** EU-a: ugovore
- **sekundarno zakonodavstvo** EU-a: pravne akte koji proizlaze iz ugovora i koji su doneseni u postupcima institucija EU-a, te sudske praksu Suda EZ-a
- deklaracije i rezolucije koje je donijela Unija
- mjere koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku
- mjere koje se odnose na pravosuđe i unutarnje poslove
- međunarodne ugovore koje je sklopila Zajednica i one koje su sklopile države članice u područjima koja su u nadležnosti EU-a.

Države kandidatkinje moraju prihvatiti pravnu stečevinu (*acquis*) i provesti je u svoje nacionalno zakonodavstvo prije pridruživanja EU-u. Prihvaćanje pravne stečevine podrazumijeva prihvaćanje postojećeg stanja EU-a. To je izazov za sve koji su uključeni u pravnu prilagodbu budući da preuzimanje zakonodavstva EU-a u nacionalno zakonodavstvo mora odražavati tekuće promjene koje se događaju na razini EU-a.

Pravna stečevina Zajednice (*acquis communautaire*) obuhvaća ne samo propise EU-a u strogom smislu riječi, već i akte koji se donose u okviru drugog i trećeg stupa Europske unije, te zajedničke ciljeve određene ugovorima.⁶

Nadležnosti koje su države članice prenijele na EU određene su u ugovorima kao primarnim izvorima zakonodavstva EU-a, poznatima kao **primarno zakonodavstvo**.

⁶ Struktura „stupova” uvedena je Ugovorom o Europskoj uniji u Maastrichtu 1993. Podrobnije objašnjenje ove strukture nalazi se u odjeljku 2.2.

Ugovori određuju područja politika u kojima EU ima isključivu ili dijeljenu nadležnost. U isto vrijeme oni sadrže odredbe o institucijama, postupcima za donošenje odluka, te općim načelima prava EU-a.

Izmjene i dopune ugovora igrale su važnu ulogu u europskoj integraciji. Te su izmjene i dopune provedene u okviru pregovaračkog postupka između vlada država članica izvan institucionalne strukture EU-a. Iako takvi pregovori, poznati kao međuvladine konferencije (*Intergovernmental Conferences, IGC*), mogu biti sazvani na inicijativu institucija EU-a, važno je primijetiti da se pregovori održavaju između neovisnih država, te izvan okvira redovnog postupka za donošenje odluka u EU-u. EU nije nadležna pregovarati ili izmijeniti svoje vlastite ugovore. Odjeljak 2.1.1. govori pobliže o najvažnijim ugovorima EU-a i izmjenama i dopunama ugovora.

Svaki zakonodavni instrument koji donesu institucije Zajednice mora počivati na pravnoj osnovi iz Ugovora. Temeljno je načelo sljedeće: ako se kao pravna osnova ne može navesti članak iz Ugovora, nadležnost imaju države članice.

Pravna osnova od središnje je važnosti zbog toga što određuje:

- kako je nadležnost podijeljena između EU-a i država članica
- je li neki postupak pravno obvezujući ili ne
- koliko Europski parlament utječe na oblikovanje nekog postupka
- da li se odluka Vijeća mora donijeti jednoglasno ili jednostavnom ili kvalificiranom većinom
- u kojim je područjima politika nadležan Sud EZ-a

Ako je u sekundarnom zakonodavstvu navedena netočna pravna osnova, čitav zakonodavni instrument može biti proglašen nevaljanim. Na kraju je na Sudu EZ-a da o tome odluči.

Sekundarno zakonodavstvo sastoji se od pravnih akata koji proizlaze iz ugovora i koji su doneseni putem postupaka za donošenje odluka institucija EU-a. Ti pravni akti utječu na svakodnevni život građana EU-a. Neki su općenitijeg karaktera, a neki su posebne, pojedinačne mjere. O tim pitanjima iscrpnije se govori u odjeljku 2.1.2. ovog poglavlja.

Slično kao i u drugim pravnim sustavima, različite vrste propisa odnose se na sustav hijerarhije pravnih normi, koje odgovaraju podjeli ovlasti između institucija.

Međutim, odredbe Ugovora ne razlikuju jasno zakonodavne, izvršne i provedbene ovlasti. Iako za to nema pravne osnove u ugovorima, u shvaćanju hijerarhije pravnih normi pomažu odluke Suda EZ-a.

2.1.1 Primarno zakonodavstvo – ugovori

Primarno zakonodavstvo

- Ugovor o osnivanju EZ-a – UEZ (izvorno Rimski ugovori iz 1957. (stupili na snagu 1958.), izmijenjeni i dopunjeni Jedinственим europskim aktom iz 1987., Ugovorom iz Maastrichta iz 1993., Amsterdamskim ugovorom iz 1999. i Ugovorom iz Nice iz 2003.)
- Ugovor o Europskoj uniji – UEU (izvorno Ugovor iz Maastrichta iz 1993., izmijenjen i dopunjen Amsterdamskim ugovorom iz 1999. i Ugovorom iz Nice iz 2003.)
- Izvorni Ugovor o Europskoj zajednici za ugljen i čelik iz 1952. od 2002. je integriran u Ugovor o osnivanju EZ-a
- Ugovori o pristupanju

Osnivački ugovori EU-a poznati su kao Ugovor o Europskoj zajednici za ugljen i čelik (1952.), Rimski ugovori koji se odnose na Europsku ekonomsku zajednicu (1957.) te Ugovor o Euratomu (1957.). Ti su ugovori bili izmijenjeni i prošireni nekoliko puta:

Jedinствени europski akt iz 1987. predstavlja prvu značajniju izmjenu Rimskih ugovora. Najvažnija posljedica bilo je nekoliko odredbi koje su pripremale temelje za ostvarenje unutarnjeg tržišta. Donošenje odluka većinom u Vijeću ministara prošireno je na pitanja koja se odnose na unutarnje tržište, kako bi se Vijeću olakšalo postizanje dogovora. Jedinствени europski akt obuhvaća i program za unutarnje tržište. Štoviše, Europskom je parlamentu prvi puta odredbama Jedinственог europskog akta dana zakonodavna uloga.

Ugovor iz Maastrichta (1993.) je Ugovor o Europskoj uniji (UEU), koji je proširio nadležnosti EU-a odredbama koje se odnose na uspostavu monetarne i političke unije. Politička unija sastojala se od suradnje u zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici, te pravosuđu i unutarnjim poslovima. U isto vrijeme EU je uvela strukturu „stupova“, o kojoj se iscrpnije govori u daljnjem tekstu. Prvi je puta uveden postupak suodlučivanja, a dodatno je prošireno donošenje odluka većinom u Vijeću.

Ugovor iz Amsterdama (1999.) integrirao je Sporazum iz Schengena u ugovore EU-a. Također je razjasnio pitanja glede ostvarenja potpune monetarne unije sa zajedničkom valutom. Postupak suodlučivanja je izmijenjen, te je postao najčešćim postupkom za donošenje odluka. Također, proširen je opseg područja u kojima se odluke donose većinom u Vijeću ministara.

Ugovor iz Nice (2003.) stvorio je temelje za institucionalne reforme potrebne radi proširenja na deset novih država članica s 1. svibnjem 2004. Glavne promjene odnose se na ograničavanje broja povjerenika u Europskoj komisiji na jednoga po državi članici, te proširenje glasovanja kvalificiranom većinom u Vijeću ministara uz novo određivanje ponderiranih glasova. Načelo „jedna zemlja – jedan povjerenik“

bit će uklonjeno u korist sustava rotacije kada Unija bude imala više od dvadeset i sedam država članica. Ugovor također usvaja Povelju o temeljnim pravima kao političku izjavu, te određuje ulogu nacionalnih parlamenata u Uniji.

Ugovor o Ustavu za Europu (Ustavni ugovor) potpisan je 2004. te čeka ratifikaciju svih država članica prije nego što stupi na snagu. Ako Ustavni ugovor stupi na snagu, zamijenit će postojeće ugovore EU-a, kao i ugovore kojima se mijenjaju i dopunjavaju ti ugovori. Sva tri stupa bit će stopljena, iako će ostati posebni postupci u području vanjske politike, sigurnosti i obrane. Za više pojedinosti o glavnim elementima Ustavnog ugovora pogledajte Prilog 1. na kraju knjige.

2.1.2 Sekundarno zakonodavstvo

Sekundarno zakonodavstvo obuhvaća temeljne akte i provedbene mjere. Temeljne akte donose Europski parlament i Vijeće Europske unije, a provedbene mjere Europska komisija. Provedbene mjere nadopunjavaju postojeće propise koje su već donijeli Vijeće i Parlament.⁷

Sud EZ-a, sudska praksa i sporazumi EU-a s trećim državama i međunarodnim organizacijama također tvore sekundarno zakonodavstvo EU-a. To znači da Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i EU-a spada u sekundarno zakonodavstvo.

Prema Ugovoru o osnivanju EZ-a (članak 249.) postoje tri glavna instrumenta koja se koriste u sekundarnom zakonodavstvu: **uredbe**, **direktive** i **odluke**.

Tri glavna zakonodavna instrumenta koja se koriste u sekundarnom zakonodavstvu (stanje 2005.):

- **Uredbe** su obvezujuće od riječi do riječi u svim državama članicama, te su izravno primjenjive u nacionalnom pravu. Prema tome, uredbe se izravno primjenjuju i za njih nije ni potreban niti dopušten nacionalni akt kojim ih se preuzima.
- **Direktive** su pravno obvezujuće, ali samo u odnosu na cilj koji je određen u direktivi. Za razliku od uredbi, direktive u pravilu nisu izravno primjenjive. To znači da u određenoj mjeri nacionalna tijela mogu i moraju odrediti detalje glede provedbe direktive. To je često izazovan zadatak uzevši u obzir da direktive rijetko sadrže detaljne upute o načinu njihove provedbe.
- **Odluke** su obvezujuće u cijelosti. Odluke mogu također, za razliku od direktiva, biti upućene pojedincima ili poduzećima. Odluke stupaju na snagu nakon što su priopćene onome kome su upućene. To znači da odluke imaju izravan učinak u državama članicama.

⁷ Te provedbene mjere donose se putem odbora za komitologiju, opširnije vidi u četvrtom poglavlju.

! Važna napomena

Načelo izravne primjenjivosti, koje se koristi za davanje učinka uredbama u državama članicama, ne primjenjuje se na države kandidatkinje. Budući da SSP ne sadrži pravnu osnovu za prijenos zakonodavne nadležnosti na razinu EU-a, Hrvatska mora donijeti nacionalni akt kojim dotičnoj uredbi daje snagu u nacionalnom pravu. To znači da je prije pristupanja sadržaj uredbi EU-a obvezujući ako je donesen nacionalni propis kojim se preuzima uredba EU-a, a nacionalni sudovi zadržavaju nadležnost glede tumačenja uredbi.

EU može koristiti i druge instrumente uključujući **preporuke i mišljenja**. Za razliku od gore opisanih instrumenata, oni nisu obvezujući. Premda se tako onemogućuje izravan učinak takvih mjera, to ih ne čini imunima na sudski postupak. Preporuke i mišljenja ipak mogu obvezivati nacionalna tijela ako postoji neko pitanje koje treba razriješiti ili ako treba razjasniti sadržaj odredbe Zajednice. Tako je, primjerice, moguće da nacionalni sud dostavi prethodna pitanja Sudu EZ-a glede tumačenja ili valjanosti takve mjere.

Sudska praksa služi kao sredstvo za tumačenje i sljedeći je važan pravni instrument u okviru EU-a. Sudska praksa obuhvaća presude Suda EZ-a i Prvostupanjskog suda. Presude ovih sudova obvezujuće su za države članice i mogu izmijeniti postojeća shvaćanja značenja relevantnog zakonodavstva EU-a.

Nakon primarnog i sekundarnog zakonodavstva, **međunarodni sporazumi i konvencije** predstavljaju treći važan izvor pravne stečevine Zajednice. Budući da se EU ne može ograničiti samo na svoja unutarnja pitanja, ona zaključuje sporazume međunarodnog prava s državama koje nisu članice te s drugim organizacijama. Sporazumi obuhvaćaju velik raspon ugovora, od onih o širokoj suradnji u trgovini ili u industrijskim, tehničkim i socijalnim područjima, do ugovora o trgovini posebnim proizvodima. Ti sporazumi imaju učinak na sve države članice te ih se mora poštivati u postupku provedbe pravne stečevine.

Novi zakonodavni instrumenti predloženi u Ugovoru o Ustavu za Europu:

- **Europski zakon:** opće primjenjivi zakonodavni akt koji je obvezujući i izravno primjenjiv.
- **Europski okvirni zakon:** zakonodavni akt koji obvezuje s obzirom na rezultat koji se želi postići, ali nacionalna tijela mogu odabrati oblik i način.
- **Europska uredba:** opće primjenjivi nezakonodavni akt za provedbu zakonodavnih akata i određenih posebnih odredbi Ustava. Uredbe mogu biti obvezujuće i izravno primjenjive, ili obvezujuće, ali da ostavljaju nacionalnim tijelima da odluče o obliku i metodi.
- **Europska odluka:** nezakonodavni akt koji je obvezujući.
- **Preporuke i mišljenja:** nisu obvezujući.

Izvor: Bijela knjiga o Ugovoru o Ustavu za Europu, Ujedinjeno Kraljevstvo: Ministarstvo za vanjske poslove i *Commonwealth*.

2.1.3 Objava u Službenom listu

Propisi EU-a objavljuju se u Službenom listu – SL (*Official Journal* – OJ) koji je prvi i najvažniji izvor podataka o propisima i aktivnostima svih institucija i agencija Europske unije. Službeni list jednak je Narodnim novinama u Hrvatskoj.

Službeni list ima tri različita izdanja, koja se označavaju velikim slovima L, C i S. Izdanje L najznačajnije je budući da sadrži službene tekstove svih obvezujućih akata u pravu EU-a. Izdanje C zapravo je službena oglasna ploča, koja je podijeljena na tri glavna područja: informacije, pripremni akti i obavijesti. Izdanje S pruža dnevne podatke o pozivima na natječaje europskih institucija, obavijesti o ugovorima o javnim radovima i ugovorima o javnoj nabavi robe, koji su otvorenog karaktera.

Gdje se različiti pravni akti objavljuju?

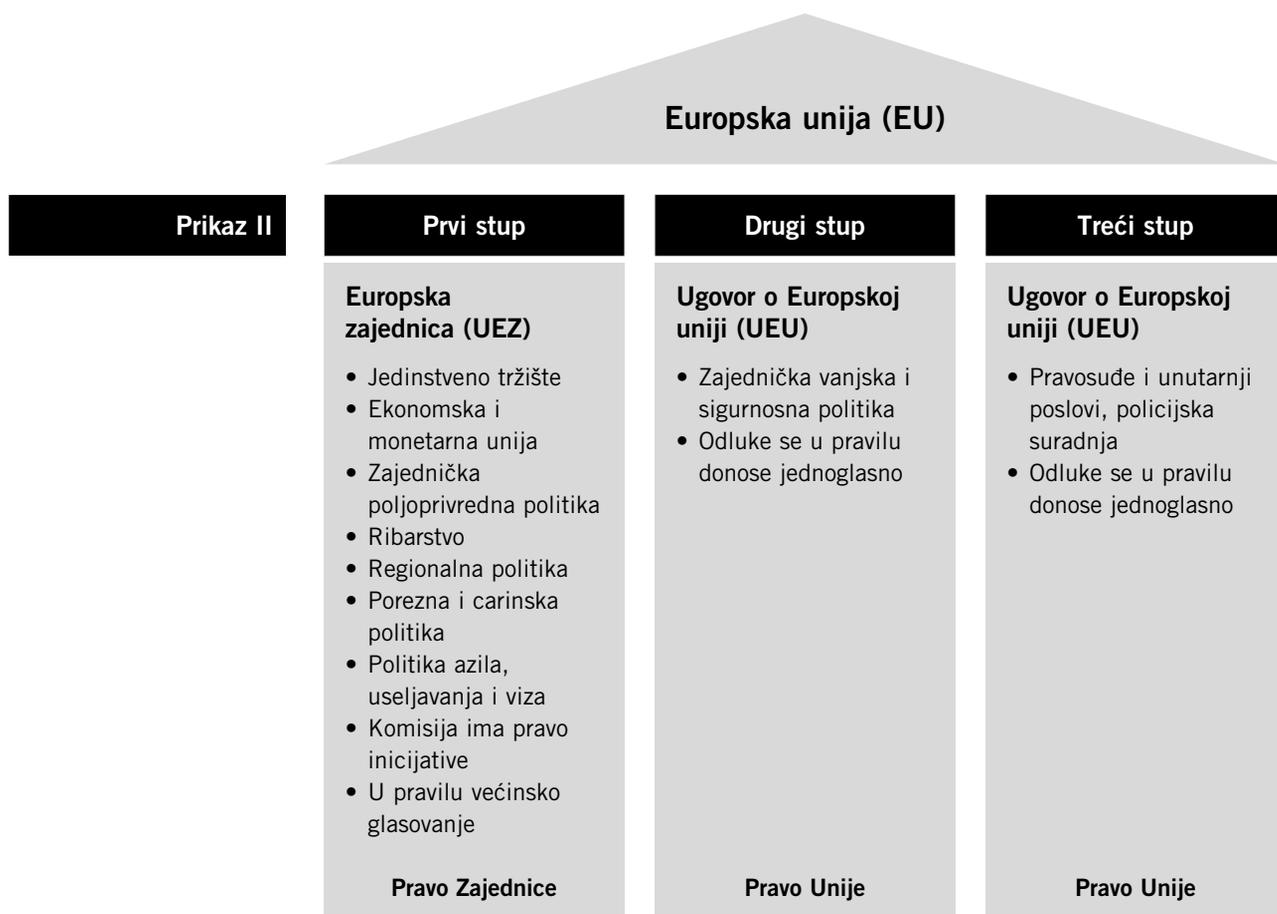
- **Uredbe** se objavljuju u Službenom listu, izdanju L. Stupaju na snagu na dan određen u pojedinoj uredbi.
- **Direktive** se objavljuju u Službenom listu, izdanju L.
- **Odluke** se objavljuju u Službenom listu, izdanju L. Imaju učinak od tamo određenog datuma.
- **Preporuke i mišljenja** objavljuju se u Službenom listu, izdanju C.

2.2 Struktura „stupova“

Ugovor o Europskoj uniji uspostavio je strukturu „stupova“ kao opći organizacijski okvir Europske unije i Europske zajednice. Tri stupa pokazuju da različita područja politika EU-a imaju različite pravne temelje. Nije riječ o formalnosti, već to ima važne posljedice za nacionalno usklađivanje s EU-om radi različitih političkih i pravnih implikacija na nacionalnoj razini.

Različita područja politika EU-a utemeljena su u različitim ugovorima i temelje se na različitim postupcima donošenja odluka. Dok su neka područja politika pod isključivom nadležnosti EU-a, gdje se odluke donose kvalificiranom većinom, druga se područja temelje na koordinaciji politika i formuliranju jednoglasnih odluka između država članica.

Ugovor o Europskoj uniji uveo je suradnju u novim područjima, kao što su zajednička vanjska i sigurnosna politika. Međutim, u tim područjima države članice nisu bile spremne odustati od suverenosti onako kao što su učinile u pogledu unutarnjeg tržišta. Kao reakcija na tu činjenicu, struktura „stupova“, koja je uvedena Ugovorom iz Maastrichta, predstavlja način organiziranja EU-a unutar zajedničkog okvira, iako različita područja politika imaju različite pravne osnove. EU čini jedinstven institucionalni okvir s Europskim parlamentom, Komisijom, Europskim vijećem, Vijećem ministara i Sudom EZ-a. Međutim, te institucije imaju različite ovlasti ovisno o konkretnom području politike.



■ Prvi stup

Prvi stup sastoji se uglavnom od područja politika iz tri osnivačka ugovora: UEZ-a (Ugovora o osnivanju Europske zajednice), EZUČ-a (Europske zajednice za ugljen i čelik) i Euratoma. Dodatno, odredbe o monetarnoj uniji potječu iz Ugovora o Europskoj uniji (UEU). Najčešći postupak u ovim područjima je donošenje odluka većinom, a Sud EZ-a ima konačnu nadležnost. Što se tiče područja u okviru prvog stupa, samo Europska komisija ima formalno pravo izrade prijedloga.

■ Drugi stup

Područja politika iz drugog stupa proistječu iz Ugovora o Europskoj uniji. Odluke koje se donose većinom dozvoljene su u određenim područjima, ali je najčešći postupak jednoglasni dogovor. Sud EZ-a nije nadležan u pogledu pitanja iz ovog stupa.

■ Treći stup

Treći stup obuhvaća pravosuđe i unutarnje poslove, koji također uključuju suradnju policija. Suradnja u okviru ovog stupa ima više tradicionalan međuvladin karakter, temeljen na suradnji glede politika i jednoglasnosti. Europski sud nije nadležan za područja obuhvaćena ovim stupom.

Komisija može također podnositi prijedloge u područjima iz drugog i trećeg stupa. Međutim, ona nema isključivo pravo podnošenja prijedloga. Vijeće ministara i Europsko vijeće mogu također predlagati donošenje novih propisa.

2.3 Temeljna obilježja pravnog okvira EU-a

Načelo supsidijarnosti iscrpnije se objašnjava u četvrtom poglavlju, ali ukratko, supsidijarnost uređuje odnos između dvije razine donošenja odluka u EU-u: razine država i razine Zajednice. Ovim načelom želi se osigurati da se odluke donose što je bliže moguće građanima i da postoje stalne provjere je li djelovanje na razini Zajednice opravdano.

Načelo razmjernosti postoji kako bi se osiguralo da oblik i doseg mjera EU-a ne ide dalje od onoga što je potrebno za postizanje cilja mjere. Daljnje objašnjenje ovog načela nalazi se u četvrtom poglavlju.

Načelo izravne primjenjivosti znači da Zajednica daje prava i određuje obveze izravno, ne samo institucijama Zajednice i državama članicama, već i građanima Zajednice. S druge strane to znači da svaki građanin može pokrenuti predmet pred nacionalnim sudom i/ili Sudom EZ-a ako su njegova prava povrijeđena. Načelo je blisko povezano s unutarnjim tržištem i četiri slobode. Izravna primjenjivost prava Zajednice općenito se shvaća kao jedno od njegovih najznačajnijih obilježja, te podrazumijeva da su pravne norme Zajednice jasne, precizne i samodostatne, te se moraju smatrati nacionalnim pravom u smislu primjene prava Zajednice. Također se primjenjuje na sve postupke koji imaju pravne učinke u Zajednici, na same ugovore i sekundarno zakonodavstvo. Ovo je načelo relevantno prvenstveno za pravni sustav Zajednice, a ne za pravni sustav Europske unije kao cjeline. Sud EZ-a ne može odrediti pravni učinak i karakter odredbi za koje nije nadležan.

Načelo nadređenosti prava EU-a usko je povezano s načelom izravne primjenjivosti i odnosi se na pitanje što se događa ako odredba prava EU-a dovodi do nastanka izravnih prava i obveza za građanina EU-a te se pri tome sukobljava s propisima nacionalnog prava. Jedini način za rješavanje ovog pitanja jest dati prednost jednom od sustava. Iako u pravnom okviru u EU-u ne postoje posebne odredbe u tome smislu, jedino rješenje s gledišta integracije jest dati pravu EU-a prvenstvo u odnosu na nacionalno pravo. U suprotnome unutarnje tržište ne bi moglo funkcionirati. Europski pravni sustav je neovisan sustav s vlastitim neovisnim Sudom EZ-a. Odluke Suda EZ-a imaju prednost u odnosu na nacionalne pravne odredbe. Drugim riječima, ako nacionalna mjera nije u skladu s mjerom EU-a, ova druga ima prvenstvo.

Načelo zabrane diskriminacije (na temelju državljanstva) znači da država članica EU-a ne može postupati u odnosu na proizvod iz jedne države članice povoljnije nego u odnosu na proizvod iz druge države članice. Riječ je o temeljnom načelu koje predstavlja važan preduvjet za četiri slobode unutarnjeg tržišta.

Načela temeljnih ljudskih prava priznaje Sud EZ-a kroz svoju sudsku praksu. Poštivanje ljudskih prava države članice potvrdile su u preambuli Jedinственog europskog akta iz 1987. godine i kasnije uključile u članak 6. Ugovora o EU-u. Ugovor o Ustavu za Europu uključuje Povelju o temeljnim pravima u svoj tekst, koji dalje proširuje nadležnost Suda kako bi se njome obuhvatilo poštivanje prava iz Povelje.

2.4 Proračun EU-a

Radi izvršavanja svojih zadaća EU ima proračun iz kojeg se financiraju sve aktivnosti i operacije EU-a. EU se uglavnom financira iz sredstava koja daju države članice, a za koja je pravno ovlašten i koja se nazivaju „vlastitim sredstvima“. U razdoblju 2000.-2006. vlastita sredstva ne smiju prijeći 1,27% BDP-a cijele Unije.

Financijski sustav Zajednice temelji se na srednjoročnom programiranju rashoda koje se naziva financijskom perspektivom. Financijska perspektiva EU-a definira okvir za proračunske prioritete Zajednice tijekom razdoblja od sedam godina. Ona iskazuje najviši iznos i sastav predvidljivih rashoda Zajednice. Financijska perspektiva temelji se na međuinstitucijskom sporazumu između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, a određuje godišnje granice rashoda.

Financijska perspektiva prenosi se u godišnji proračun, koji se donosi na koncu postupka u kojem Komisija podnosi prijedlog nacrtu proračuna, a Vijeće i Europski parlament donose odluku. Proračun određuje iznos rashoda koji trebaju biti raspoređeni u svako područje politike u koje je EU uključen. U financijskoj perspektivi za razdoblje 2000-2006. glavne su kategorije rashoda (poznate kao „rubrike“): poljoprivreda, strukturne politike, unutarnje politike, vanjsko djelovanje, uprava, rezerve i pretpristupna pomoć.

Europsko vijeće je na sastanku u Bruxellesu u prosincu 2005. godine postiglo sporazum o financijskoj perspektivi za razdoblje 2007.-2013. s rashodom od 1,045% BDP-a Europske unije.

Opširnije o financijskoj perspektivi vidi:

http://www.europa.eu.int/comm/financial_perspective/index_en.htm

U 2005. godini proračun Unije iznosio je 106,3 milijarde eura. Zajednička poljoprivredna politika tradicionalno je politika Zajednice koja odnosi najviše sredstava. Međutim, posljednjih godina smanjuje se udio poljoprivredne potrošnje u proračunu EU-a. Unatoč tome, s iznosom od 49,1 milijarde eura ukupnog proračuna poljoprivreda i dalje troši oko 45% rashoda Zajednice. Strukturne

transakcije iznose 32,4 milijarde eura, unutarnje politike 7,9 milijardi eura, vanjsko djelovanje 5,47 milijardi eura, rezerve 0,45 milijardi eura i naknade 1,3 milijarde eura. Ukupni operativni rashod svih europskih institucija, što uključuje plaće, mirovine, zgrade i drugu opremu iznosi 6,35 milijardi eura. Broj osoblja u institucijama iznosi oko 30.000 službenika. Kategorija pretpristupne pomoći doseže 3,28 milijardi eura.

Opširnije o proračunu EU-a vidi:

http://europa.eu.int/comm/dgs/budget/index_en.htm i <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/>

[JOhtml.do?uri=OJ:L:2005:060:SOM:EN:HTML](http://europa.eu.int/comm/dgs/budget/index_en.htm)

http://europa.eu.int/comm/budget/budget_detail/current_year_en.htm

3.1 Uvod

Ovo poglavlje pruža kratak uvod u institucije EU-a i njihove osnovne funkcije.

- Kako biste u potpunosti mogli shvatiti ulogu svake od ovih institucija, povezat ćemo ih s hrvatskim vladinim tijelima, u slučajevima kad to pomaže sveukupnom razumijevanju sustava. Ta se usporedba radi samo zbog jasnijeg razumijevanja i ne implicira da je EU država. Međutim, takva usporedba može pridonijeti boljem razumijevanju procesa donošenja odluka u EU-u koji se razmatra u četvrtom poglavlju.

Europske integracije općenito impliciraju da izradu zakona i oblikovanje politika u mnogim tradicionalno „domaćim” područjima treba uskladiti s politikama i zakonodavstvom EU-a. Budući da se mnoge odluke donose na europskoj razini, od izuzetne je važnosti slijediti taj proces od ideje do prijedloga Europske komisije, kroz fazu pregovaranja i konačnog usvajanja od strane Vijeća Europske unije i Europskog parlamenta. Samo će tako biti moguće onima koji su uključeni u usklađivanje na nacionalnoj razini ispravno razumjeti temeljne namjere određenog zakonodavnog akta EU-a koji se preuzima u nacionalno pravo.

Prikaz glavnih institucija u EU-u podijeljen je u dva dijela. Prvi je dio usmjeren na šest glavnih institucija i njihove specifične uloge: Vijeće Europske unije (Vijeće ministara, Vijeće), Europsko vijeće, Europsku komisiju, Europski parlament, Sud EZ-a i Revizorski sud. Drugi dio pruža kratki pregled nekoliko drugih institucija.

! Važna napomena

Informacije u ovom poglavlju temelje se na postojećem institucionalnom sustavu EU-a. Međutim, izmjene i dopune predložene u Ugovoru o Ustavu za Europu mogu stupiti na snagu ukoliko ih ratificiraju sve države članice, te ćemo stoga u tekstu upućivati na predložene izmjene i dopune kad je to potrebno. Uz to, u Prilogu 1. na kraju ovog priručnika nalazi se cjeloviti sažetak elemenata Ustavnog ugovora.

Prije nego nastavimo s detaljnijim predstavljanjem različitih institucija, važno je naglasiti jednu razliku. Vijeće Europske unije često se zamjenjuje s druge dvije europske institucije sličnog imena: Europskim vijećem i Vijećem Europe. Vijeće Europske unije glavna je institucija za donošenje odluka i, zajedno s Europskim parlamentom, ima vrhovnu zakonodavnu vlast.

Europsko vijeće označava praksu sastajanja čelnika država i vlada članica EU-a i predsjednika Europske komisije gdje se dogovaraju i utvrđuju politički ciljevi razvoja Unije te sveukupne strategije integracijskog procesa. Na detaljniji opis ove institucije vratit ćemo se kasnije u ovom poglavlju.

S druge strane, Vijeće Europe *nije* institucija EU-a. To je međuvladina organizacija uspostavljena 1949. godine radi zaštite ljudskih prava, promicanja europske

kulturne raznolikosti i borbe protiv socijalnih problema kao što su predrasude i netolerancija. Jedno od njegovih ranih postignuća bila je izrada Europske konvencije o ljudskim pravima, nakon koje je slijedilo osnivanje Europskog suda za ljudska prava.

! Važna napomena: Tri „Vijeća“ – koje je koje?

Europsko vijeće najviša je razina oblikovanja politike u Europskoj uniji te se iz tog razloga njegovi sastanci često nazivaju „sastanci na vrhu”. Ono dogovara i utvrđuje sveukupne strategije procesa integracija.

Vijeće Europske unije sastoji se od vladinih ministara iz svih zemalja EU-a. Vijeće se redovito sastaje radi donošenja detaljnih odluka i usvajanja europskih zakona zajedno s Europskim parlamentom.

Vijeće Europe nije dio EU-a. To je međuvladina organizacija koja ima za cilj (između ostalog) zaštitu ljudskih prava, promicanje europske kulturne raznolikosti i borbu protiv socijalnih problema kao što su rasne predrasude i netolerancija.

3.2 Sastav, uloga i funkcije izvršnih i zakonodavnih tijela u EU-u

Europska unija jedinstvena je u usporedbi s ostalim međunarodnim organizacijama. Kao i ostale međunarodne organizacije, temelji se na međunarodnim ugovorima, ali se EU razvila u političko tijelo koje je daleko iznad većine međunarodnih organizacija. Ima dalekosežnu nadležnost u područjima za koja se tradicionalno smatra da čine osnovne atribute državnosti. U tom smislu, važna je značajka stvaranje institucija sa suverenim pravima i odgovornostima unutar Europske unije. Isključivo pravo iniciranja, odlučivanja o i provedbe novih zakona u velikoj je mjeri preneseno s nacionalne na europsku razinu. To je ono što EU čini različitom od ostalih međunarodnih institucija.

3.2.1 Vijeće Europske unije (Vijeće ministara, Vijeće)

■ Kako je Vijeće organizirano?

Vijeće Europske unije (često se naziva i Vijećem ministara, ili samo Vijećem) čine u stvari više vijeća. Ministri država članica sastaju se u Vijeću ovisno o sektoru. Pravno gledano, Vijeće je jedno jedinstveno tijelo, ali iz praktičnih razloga organizirano je u devet različitih konfiguracija/vijeća, ovisno o temi ili temama koje se razmatraju. Tako ministri zaštite okoliša sudjeluju u Vijeću za okoliš, a ministri poljoprivrede i ribarstva sudjeluju na sastancima Vijeća za poljoprivredu i ribarstvo. To je slično hrvatskoj strukturi vlasti, gdje su različiti ministri odgovorni za različite resore.

Popis svih devet konfiguracija Vijeća:

- Opći poslovi i vanjski odnosi
- Gospodarski i financijski poslovi
- Pravosuđe i unutarnji poslovi
- Zapošljavanje, socijalna politika, zdravstvo i zaštita potrošača
- Konkurentnost (unutarnje tržište, industrija i istraživanje)
- Promet, telekomunikacije i energetika
- Poljoprivreda i ribarstvo
- Okoliš
- Obrazovanje, mladi i kultura

Svaki ministar u Vijeću ima ovlasti preuzeti obveze u ime svoje vlade. To znači da svaki ministar odgovara svom nacionalnom parlamentu, a time i građanima koje taj parlament predstavlja. Time se osigurava posredan demokratski legitimitet odluka Vijeća.

U teoriji, dnevni red sastanaka Vijeća utvrđuje Predsjedništvo. U praksi, priprema ih Odbor stalnih predstavnika (*Committee of Permanent Representatives – COREPER*). COREPER je glavno tijelo u pripremama za rad Vijeća. Djeluje kao tijelo za pomoć Vijeću i samo po sebi ne može donositi nikakve značajne odluke, već umjesto toga obavlja većinu priprema za sastanke Vijeća. COREPER priprema točke dnevnog reda za ministre i time pomaže utvrđivanju dnevnog reda za sastanke Vijeća.

Dnevni red za određeni sastanak Vijeća distribuira se državama članicama kad je pripremljen, u razdoblju od jednog tjedna do nekoliko dana prije početka sastanka. Dnevni red sastanaka podijeljen je u dva dijela, A točke i B točke. Odluke o A točkama donose se bez vijećanja, s obzirom da je dogovor već postignut u radnim skupinama Vijeća ili u COREPER-u, dok B točke zahtijevaju daljnja vijećanja.

Predsjedništvo Vijeća

Vijeće predvodi Predsjedništvo, koje svakih šest mjeseci rotira između država članica. Predsjedništvo organizira i predsjedava sastancima Vijeća i ima važnu zadaću utvrđivanja dnevnog reda.

Države koje će predsjedavati tijekom naredne dvije godine:

- 2006., prva polovina godine: Austrija
- 2006., druga polovina godine: Finska
- 2007., prva polovina godine: Njemačka
- 2007., druga polovina godine: Portugal

Trojka

Predsjedništvo je i dio sustava koji se zove Trojka. Radi se o neformalnom dogovoru između država članica EU-a i Komisije. Sastoji se od Komisije, nadolazećeg Predsjedništva i sadašnjeg Predsjedništva. Sustav Trojke važan je zato što pridonosi

kontinuitetu u oblikovanju politika EU-a. Pokazao se posebno učinkovitim u međunarodnim pregovorima, kad ustrajanje na čvrstim pozicijama u međunarodnim pregovorima predstavlja izazov za rotirajuće predsjedništvo. Komisija, kao stalan predstavnik u Trojci, pridonosi stabilnijim pozicijama i učinkovitijim strategijama. Sustav Trojke zasniva se na *ad hoc* pravilima koja nisu službeno opisana ni u jednom pravnom tekstu.

COREPER

COREPER čine visoki državni službenici iz država članica. Taj odbor djeluje na dvije razine. COREPER II, kao viša razina, sastoji se od stalnih predstavnika na razini veleposlanika. Bavi se pitanjima kao što su gospodarska i financijska pitanja, vanjski poslovi, itd. COREPER I sastoji se od zamjenika stalnih predstavnika i odgovoran je za pitanja kao što su promet, okoliš i socijalna pitanja.

COREPER-u pomažu radne skupine službenika nacionalnih vlada. Te se neophodne radne skupine često opisuje kao „žilu kucavicu” Vijeća. O radnim skupinama i sustavu odbora detaljnije se govori u četvrtom poglavlju.

Glavno tajništvo

Uz COREPER, Vijeće ima svoje Glavno tajništvo, koje je pod nadležnošću glavnog tajnika. Tajništvo pomaže u općem radu Vijeća, COREPER-a i radnih skupina. Točnije, ono priprema dokumentaciju, pruža pravne savjete, procesuirá odluke i sudjeluje u pripremanju dnevnog reda. Uz to usko surađuje s predsjednikom Vijeća.

■ Što radi Vijeće?

Vijeće ministara je tijelo koje ima karakteristike i nadnacionalne i međuvladine organizacije. To se odražava u sastavu i predsjedništvu Vijeća, kao i u radnim postupcima povezanim s aktivnostima Vijeća. S jedne strane, članovi Vijeća predstavljaju svoje vlade i od njih se očekuje da zastupaju svoje nacionalne interese. S druge strane, oni moraju pomiriti te interese sa sveukupnim interesima EU-a.

Vijeće ima ukupno šest glavnih zadaća, od kojih se četiri nalaze u Ugovoru o osnivanju Europske zajednice (UEZ), a ostala dva u Ugovoru o Europskoj uniji (UEU).

Glavne odgovornosti Vijeća prema UEZ-u:

- Vijeće je jedno od dva zakonodavna tijela EU-a. Za jedan širi krug pitanja kojima se bavi Zajednica, ono svoje zakonodavne ovlasti u sklopu postupka suodlučivanja dijeli s Europskim parlamentom. U ostalim politikama Zajednice, ono je najviše zakonodavno tijelo, koje donosi odluke nakon savjetovanja s Europskim parlamentom.
- Vijeće koordinira opće gospodarske politike država članica.
- Vijeće u ime EU-a zaključuje međunarodne sporazume (o kojima pregovara Komisija i koji u nekim slučajevima zahtijevaju savjetovanje s Parlamentom ili njegov pristanak) između EU-a i neke države, skupine država ili međunarodnih organizacija.
- Vijeće i Parlament nadležni su za proračun, te usvajaju proračun Zajednice.

Glavne odgovornosti Vijeća prema UEU-u:

- Vijeće donosi odluke potrebne za definiranje i provedbu zajedničke vanjske i sigurnosne politike na temelju općih smjernica Europskog vijeća.
- Vijeće koordinira aktivnosti država članica i usvaja mjere na području policijske i pravosudne suradnje u kaznenim predmetima.

Glasovanje u Vijeću

Raspodjela glasova od 1. studenog 2004.:

Njemačka, Francuska, Italija, Ujedinjeno Kraljevstvo	29 glasova
Španjolska, Poljska	27 glasova
Nizozemska	13 glasova
Belgija, Češka, Grčka, Mađarska, Portugal	12 glasova
Austrija, Švedska	10 glasova
Danska, Irska, Litva, Slovačka, Finska	7 glasova
Cipar, Estonija, Latvija, Luksemburg, Slovenija	4 glasa
Malta	3 glasa
Ukupno	321 glas

Danas se većina odluka u Vijeću donosi kvalificiranom većinom. Međutim, važno je naglasiti da se to odnosi na odluke koje se donose unutar stupa Zajednice (prvi stup). Za kvalificiranu većinu potrebna su najmanje 232 glasa (72,3%). Uz to, glavnina država članica (više od 50%, ili u nekim slučajevima dvije trećine) mora odobriti odluku, a svaka država članica može tražiti potvrdu da glasovi „za” predstavljaju najmanje 62% ukupnog stanovništva EU-a.⁸

! Važna napomena

Unatoč ovim jasnim postupcima glasovanja, Vijeće obično pokušava doći do odluke putem konsenzusa. Formalno glasovanje nije uobičajeno. Predsjednik odlučuje je li formalno glasovanje potrebno.

■ Kako pronaći više informacija o radu Vijeća?

Informacije o radu Vijeća dostupne su na internetskoj stranici Vijeća:

http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.ASP?lang=en

⁸ Izvor: Pascal Fontaine: *Europa u 12 lekcija*, Opća uprava za tisak i priopćavanje Europske komisije.

3.2.2 Europsko vijeće

Europsko vijeće sastoji se od čelnika država ili vlada država članica EU-a, i predsjednika Komisije. Praksa njihovog sastajanja razvila u zadnjih tridesetak godina, od neformalnih okupljanja državnih čelnika do njihovog institucionaliziranog sastajanja („sastanci na vrhu“) najmanje dva puta godišnje, počevši od Jedinstvenog europskog akta iz 1987. Danas je Europsko vijeće ugrađeno u članak 4. UEU-a, a sastanci na vrhu obično se održavaju tri do četiri puta godišnje, u Bruxellesu ili u jednom od europskih glavnih gradova.

■ Što radi Europsko vijeće?

Važno je razlikovati Europsko vijeće od Vijeća Europske unije. Dok Vijeće Europske unije ima zakonodavnu nadležnost unutar EU-a, Europsko vijeće daje smjernice u pitanjima sveukupnih strategija EU-a. Rijetko donosi formalne odluke, već usvaja zaključke s općim političkim smjernicama za EU. Stoga se razlikuje od institucija EU-a koje imaju aktivnu ulogu u tekućem procesu donošenja odluka na razini EU-a.

■ Kako pronaći više informacija o Europskom vijeću?

Informacije o Europskom vijeću dostupne su na internetskoj stranici:
http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=429&lang=en&mode=g

3.2.3 Europska komisija

Kako bi se u potpunosti razumjelo kako radi Europska komisija (u daljnjem tekstu Komisija), važno je upoznati se s formalnim strukturama i pravnim postupcima na kojima je ta institucija zasnovana. Stoga je cilj ovog poglavlja upoznavanje s najvažnijim formalnim aspektima Komisije. Manje formalne strane rada Komisije opisane su u idućim poglavljima.

Izraz Komisija odnosi se na kolegij Komisije, koji se sastoji od članova Komisije, tj. tima od 25 povjerenika koje imenuju države članice i Europski parlament radi upravljanja tom institucijom i donošenja odluka. Izraz se također koristi za samu instituciju, kao i za njezine djelatnike.

■ Kako je organizirana Europska komisija?

Članovi Komisije nazivaju se povjerenicima. Većina ih je bila na političkim položajima u zemljama iz kojih potječu, a neki su bili ministri u vladi. Kao članovi Komisije, obvezni su djelovati u interesu EU-a u cjelini i ne prihvaćati instrukcije svojih nacionalnih vlada.⁹ Komisija ima sjedište u Bruxellesu i ima 25 povjerenika, uključujući predsjednika te do pet dopredsjednika. Predsjednik Komisije je José Manuel Barroso. Svaka država članica ima po jednog povjerenika, a od 25 sadašnjih povjerenika sedam je žena, što je presedan.

⁹ Izvor: internetska stranica – http://www.europa.eu.int/institutions/comm/index_en.htm

Povjerenici se imenuju na mandat od pet godina i mogu biti ponovno izabrani. Mandat Komisije započinje šest mjeseci nakon što započne mandat Europskog parlamenta, a mandat sadašnje Komisije započeo je 22. studenog 2004. godine. Važno je napomenuti da, premda pojedinačno povjerenici mogu biti ponovo izabrani, cjelokupni kolegij povjerenika kao takav ne može biti ponovno imenovan. Trenutno je jedini način uklanjanja nekog povjerenika tako da se predloži izglasavanje nepovjerenja u Europskom parlamentu, za čije usvajanje mora postojati dvotrećinska većina.

U Prilogu 2. na kraju ovog priručnika nalazi se popis povjerenika sadašnje Komisije s njihovim područjima odgovornosti i općim upravama.

Djelatnici Komisije

Svaki povjerenik/-ica bira svoj osobni kabinet, koji igra središnju ulogu u podršci tome povjereniku. Svaki kabinet obično ima šest savjetnika, koje osobno bira povjerenik. Savjetnici dolaze iz povjerenikove države, kao i iz drugih država članica. To je važno kako bi se osiguralo da nacionalni interesi ne prevladavaju nad radom povjerenika.

Svaki je povjerenik odgovoran za određeno područje politika. Djelatnici Komisije organizirani su u jedinice poznate kao Opće uprave (OU). Svaka Opća uprava pokriva neko područje politika, a na čelu je ravnatelj, koji je odgovoran povjereniku zaduženom za to područje. Svi se ravnatelji sastaju svaki tjedan, kako bi se međusobno informirali o poslovima koji se vode u općim upravama.

Opće uprave podijeljene su u uprave koje vode direktori, a uprave su zatim podijeljene u odjele kojima upravljaju načelnici. Većina službenika koji rade u općim upravama ima stalne položaje, no neki imaju privremene ugovore na razdoblje od tri do pet godina.

Uz to, ustupljeni nacionalni stručnjaci (UNS) rade u Komisiji tijekom određenog vremenskog razdoblja, koje može biti od jedne do četiri godine. Oni dolaze iz država članica, država Europskog gospodarskog prostora i država kandidatkinja, a čine relativno značajan dio Komisijine radne snage, zajedno sa stalnim djelatnicima i privremeno zaposlenim djelatnicima. Ustupljeni nacionalni stručnjaci obično dolaze iz nacionalnih administracija i prvenstveno su dodijeljeni za rad na poslovima vezanim uz programe djelovanja Zajednice. U praksi, oni rade i na uobičajenim poslovima u svezi politika unutar Komisije.

Opširnije informacije o poslovima svake od općih uprava dostupne su na internetskoj stranici: http://europa.eu.int/comm/dgs_en.htm

Uloga horizontalnih službi u Komisiji

Uz opće uprave, postoji i niz ostalih administrativnih odjela, čije se nadležnosti dotiču svih općih uprava.

Najvažnija je od ovih službi **Glavno tajništvo** (GT). Glavno tajništvo služi kao vanjski glas Komisije, u smislu da koordinira odnose između Komisije, ostalih institucija EU-a i država članica. Također služi i kao glasnogovornik Komisije kod predstavljanja

određenog prijedloga Komisije relevantnim subjektima uključenim u proces donošenja odluka u EU-u. Uz to je odgovorno za usklađivanje internog rada u Komisiji.

Druga vrlo važna horizontalna služba Komisije je **Pravna služba (PS)**. Sva dokumentacija namijenjena vanjskoj uporabi mora proći detaljan pregled pravnika iz Pravne službe. U osnovi, oni nadziru pravne aspekte Komisijina rada i osiguravaju da prijedlozi ne budu proturječni ili da ne prelaze ono što je prihvatljivo Sudu EZ-a.

Ostale važne horizontalne službe su: Prevoditeljska služba, Služba glasnogovornika i Statistički ured.

■ Što radi Komisija?

Komisija je politički neovisna institucija koja predstavlja i podupire interese EU-a u cjelini. Nadnacionalne karakteristike Komisije jedno su od obilježja po kojima se EU razlikuje od ostalih međunarodnih organizacija. Dok se međunarodne organizacije obično temelje na međuvladinoj suradnji, EU ide dalje od toga.

Komisija je pokretačka snaga unutar institucionalnog sustava EU-a. Ona predlaže zakonodavstvo, politike i programe djelovanja, te je odgovorna za provedbu odluka Parlamenta i Vijeća. Komisija je inicirala mnogobrojne važne revizije ugovora. Između ostalog, bila je stvaratelj i pokretačka snaga unutarnjeg tržišta, kao i ekonomske i monetarne unije.

Komisija ima četiri glavne zadaće:

- Inicira zakonodavne prijedloge
- Djeluje kao čuvar Ugovora
- Provodi politike i proračun EU-a
- Predstavlja EU na međunarodnoj sceni.

■ Inicijator prijedloga

Važna je zadaća Komisije ispunjavanje uloge inicijatora zakona u procesu oblikovanja politika EU-a. Međutim, iako ima taj prerogativ, od Komisije dolazi manji broj prijedloga. U praksi, većina prijedloga koje inicira Komisija proizlazi iz međunarodnih konvencija ili prijedloga država članica, ostalih institucija EU-a ili strana na koje zakonodavstvo utječe. Važno je napomenuti da Komisija nema isključivo pravo inicijative u dva područja međuvladine suradnje obuhvaćena Ugovorom o EU-u: zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici te pravosuđu i unutarnjim poslovima, tj. drugom i trećem stupu. Ipak, Komisija može podnositi prijedloge i sudjelovati u diskusijama na svim razinama.

Komisijine prijedloge, aktivnosti i odluke na razne načine detaljno razmatraju, provjeravaju i procjenjuju ostale institucije (osim Europske investicijske banke).

Iako je glavna zadaća Komisije inicirati nove prijedloge, ona ima nadležnost i odgovornost i za provedbu pravila u području politike tržišnog natjecanja. Države članice imaju nadležnost u području elemenata zabrane u propisima o tržišnom natjecanju, što znači da mogu poduzeti mjere protiv poduzeća koja prekrše pravila tržišnog natjecanja. Međutim, države članice ne smiju odobriti izuzeća, jer je to isključivo pravo Komisije.

■ Čuvar Ugovora

Jedna je od glavnih zadaća Komisije osigurati da države članice ispravno primjenjuju pravo EU-a. Ukoliko država članica ne ispunjava svoje obveze prema Ugovoru, Komisija, uglavnom putem procedure „propusta djelovanja”, može inicirati postupak, zahtijevajući od dotične države da podnese izjavu. Ukoliko izjava ne zadovolji Komisiju, daje se obrazloženo mišljenje i traži da se to pitanje riješi do određenog roka. Naknadna aktivnost Komisije u tom smislu može obuhvaćati i pravni postupak pred Sudom EZ-a. U određenim prilikama, Komisija može novčano kazniti pojedince, tvrtke i organizacije za povredu prava iz Ugovora.

■ Provedba politika i proračuna EU-a

Komisija je odgovorna za upravljanje i provedbu proračuna EU-a te za politike i programe koje usvoje Parlament i Vijeće. Primjer je takve odgovornosti uloga koju Komisija ima u politici tržišnog natjecanja, gdje nadzire kartele i spajanja, te osigurava da zemlje EU-a ne subvencioniraju svoje privredne grane na način kojim se narušava tržišno natjecanje. Komisija ima odgovornost i za upravljanje i izvršavanje proračuna EU-a. Proračun detaljno pregledava i provjerava Europski revizorski sud. Nakon što Europski revizorski sud preispita proračun, on se šalje Europskom parlamentu.

■ Predstavljanje EU-a na međunarodnoj sceni

Zajedno s Vijećem, Komisija ima važnu ulogu na međunarodnoj sceni. Ona omogućava državama članicama da govore „jednim glasom” na međunarodnim forumima poput Svjetske trgovinske organizacije.

Komisija također u ime EU-a ima odgovornost za pregovore o međunarodnim sporazumima. Jedan je takav dobro poznat primjer Sporazum iz Cotonoua, kojim se utvrđuju uvjeti partnerstva za pomoć i trgovinu između EU-a i zemalja u razvoju na području Afrike, Kariba i Pacifika.

■ Kako pronaći više informacija o radu Europske komisije?

Postoji mnogo načina praćenja važnih informacija o politikama koje inicira Komisija. Korisni izvori informacija su sljedeći:

- Svakog studenog Komisija objavljuje svoj **Godišnji program rada i zakonodavstva za nadolazeću godinu**, koji predstavlja Europskom parlamentu. Godišnji program rada navodi ključne prioritete za nadolazeću godinu. Dostupan je na internetskoj stranici Komisije:

http://europa.eu.int/comm/off/work_programme/index_en.htm

- Mnoge opće uprave objavljuju svoje **planove rada** temeljene na Godišnjem programu zakonodavstva. Isti se ponekad mogu pronaći putem internetskih stranica pojedinačnih općih uprava ili izravno kontaktirajući službenike u općim upravama. Vidi: http://europa.eu.int/comm/dgs_en.htm
- Komisija svake godine u veljači usvaja svoju **Godišnju strategiju politika**, što je prva faza u ciklusu strateškog planiranja i programiranja. Strategija za 2006. može se naći na EUR-Lex-u, portalu zakonodavstva Europske unije: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0073en01.pdf
- Sredinom dana Komisija izdaje dnevno ažurirana **Priopćenja** (13:00 sati po srednjoeuropskom vremenu), vidi: http://europa.eu.int/comm/press_room/index_en.htm
- Na početku svakog Predsjedništva Europskog Vijeća objavljuje se niz **prioriteta za šestomjesečno trajanje Predsjedništva**. Te su informacije korisne za identificiranje nadolazećih područja zakonodavstva.
- Dokumentacija koja je dostupna putem interneta, a može biti od koristi u traženju prijedloga u **preliminarnoj fazi**, sljedeća je: Bijele knjige, Zelene knjige¹⁰, zapisnici sa sastanaka u Komisiji i ostali relevantni dokumenti koji se mogu naći na: http://europa.eu.int/documents/comm/index_en.htm

3.2.4 Europski parlament

Europski parlament (EP) predstavlja građane EU-a, a u današnje ga vrijeme oni biraju neposredno. Do 1979., kad su uvedeni neposredni izbori, Parlament je bio samo imenovana skupština koju se konzultiralo prema potrebi. Tijekom godina, postupno je postajao važna institucija u EU-u. Danas kao suzakonodavac ima središnju ulogu u procesu donošenja odluka u EU-u, a zajedno s Europskom komisijom i Sudom EZ-a predstavlja nadnacionalnu razinu.

■ Kako je organiziran Europski parlament?

Europski parlament ima 732 člana iz država članica, izabраниh na mandat od pet godina, sukladno nacionalnim izbornim postupcima. Članovi Parlamenta ne sjede prema svojim nacionalnostima, već prema političkim grupama u koje su okupljene glavne političke stranke koje djeluju u državama članicama EU-a. Sadašnji je predsjednik Parlamenta Josep Borrell Fontelles. Posljednji izbori održani su u lipnju 2004. godine.

Mjesečna plenarna zasjedanja, kojima prisustvuju svi članovi Parlamenta, održavaju se u Strasbourgu, a ponekad u Bruxellesu. Na tim sjednicama Parlament razmatra predloženo zakonodavstvo i glasuje o izmjenama i dopunama prije nego se donese odluka o tekstu u cjelini. Sastanci parlamentarnih odbora, koji pripremaju plenarna zasjedanja, održavaju se u Bruxellesu. Veliki dio detaljnog razmatranja zakonodavstva EP provodi u odborima.

¹⁰ To su strateški dokumenti koje Komisija koristi u nekim slučajevima radi stavljanja novog prijedloga na raspravu. Opširnije o ovim dokumentima vidi odjeljak 4.2.1.

Tablica u nastavku pruža pregled mjesta prema političkim grupama, sa stanjem u rujnu 2005.

Politička grupa	Kratica	Br. mjesta
Europska narodna stranka (demokršćani) i Europski demokrati	EPP-ED	267
Stranka europskih socijalista	PES	201
Savez liberala i demokrata za Europu	ALDE	89
Europska ujedinjena ljevica / Sjeverna zelena ljevica	EUL/NGL	41
Zeleni / Europski slobodni savez	Greens/EFA	42
Zajednica za Europu nacija	UEN	27
Grupa za neovisnost / demokraciju	ID	36
Nezavisni	NA	29
UKUPNO		732

Izvor: http://www.europarl.eu.int/groups/default_en.htm

■ Što radi Parlament?

Parlament ima tri glavne uloge:

- Suzakonodavac
- Nadzor
- Proračunska kontrola.

■ Suzakonodavac

Europski parlament zahvaljujući činjenici da je neposredno izabrano tijelo daje europskom pravu demokratski legitimitet. Parlament je tijekom godina postupno stekao važnu ulogu u zakonodavnom procesu EU-a. Revizijama Ugovora iz Maastrichta i Amsterdama, Parlament je sada na jednakoj razini s Vijećem kao suzakonodavac u većini područja politika koje pripadaju pod stup Zajednice, sukladno članku 251. UEZ-a. Ugovor o Ustavu za Europu predviđa daljnje proširenje zakonodavne ovlasti Parlamenta zajedno s Vijećem na sva područja osim na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, koja će ostati isključivo pravo Vijeća.

■ Nadzorna uloga

Parlament je odgovoran za nadziranje svih institucija EU-a, napose Komisije. Stekao je ovlast da odobrava ili odbacuje imenovanja povjerenika, kao i pravo izglasavanja nepovjerenja Komisiji u cjelini. Ovo postupno ovlašćivanje Europskog parlamenta smatra se „parlamentarizacijom” Unije.

■ Kontrola proračuna

Parlament s Vijećem dijeli ovlast nad proračunom EU-a i može, stoga, utjecati na trošenje sredstava EU-a. Na kraju postupka usvajanja proračuna Parlament usvaja ili odbacuje proračun u cijelosti.

■ Kako pronaći više informacija o radu Europskog parlamenta?

- **Glavna internetska stranica** Europskog parlamenta predstavlja dobru polaznu točku: <http://www.europarl.eu.int/>
- **Zakonodavni opservatorij** pruža informacije o zakonodavnim pitanjima: <http://www.europarl.eu.int/oeil/>
- **Odbori EP-a** imaju svoje vlastite internetske stranice koje pružaju informacije o vremenskom rasporedu i dnevnom redu odbora, te listu usvojenih izvješća i dokumenata sa sastanaka. Neki odbori EP-a učinili su dostupnima i svoja informativna glasila. Ona su posebno koristan izvor informacija o zakonodavnom radu tih Odbora.
http://www.europarl.eu.int/committees/home_en.htm
- **Tiskovne stranice EP-a** također mogu biti korisne. *News report* je dnevno glasilo koje izvješćuje o aktivnostima odbora, raspravama, itd. *News Alert* se tiska svaki petak i u njemu se navode aktivnosti za sljedeći tjedan:
http://www.europarl.eu.int/press/index_en.htm

3.2.5 Sud Europskih zajednica

Sud se sastoji od po jednog suca iz svake države članice, tako da su zastupljeni svi nacionalni pravni sustavi EU-a. Nakon najnovijeg proširenja EU-a, još uvijek postoji jedan sudac po državi članici, ali radi učinkovitosti Sud zasjeda kao Veliko Vijeće od samo 13 sudaca, umjesto da se svi sastanci održavaju kao plenarni.

Sve se suce imenuje zajedničkim dogovorom vlada država članica na mandat od šest godina, koji se može obnoviti. Kako bi se osigurao određeni stupanj kontinuiteta svake tri godine polovina sudaca se mijenja. Suce se bira na temelju potpune neovisnosti i sukladno kvalifikacijama koje se traže za imenovanje na najviše sudačke položaje u zemljama iz kojih dolaze.

Sudu pomaže osam „nezavisnih odvjetnika”, čija je uloga izložiti obrazložena mišljenja o slučajevima koji su na Sudu. Uz to Sudu pomaže takozvani Prvostupanjski sud. Njegova je glavna zadaća da pomaže rješavanju tisuća slučajeva koji su na Sudu i da građanima pruži bolju pravnu zaštitu. I Sud EZ-a i Prvostupanjski sud imaju predsjednike koje suci izabiru između sebe. Oni imaju mandat od tri godine.

■ Što radi Sud EZ-a?

Sud donosi odluke o slučajevima koji se na njemu vode. Četiri najpoznatije vrste slučajeva su:

- Zahtjevi za odlukom koja se donosi u prethodnom postupku
- Postupak u slučajevima neispunjenja neke obveze
- Postupak u cilju poništenja
- Postupak za slučajeve propusta djelovanja.

■ Odluka donesena u prethodnom postupku

Nacionalni sudovi u državama članicama obvezni su osigurati da se zakon EU-a ispravno primjenjuje i izvršava u njihovim zemljama. Međutim, s obzirom da uvijek postoji rizik da nacionalni sudovi propise EU-a mogu tumačiti na različite načine, Sud EZ-a može pomoći ovim nacionalnim sudovima u slučajevima gdje i kad se to smatra potrebnim. U nekim slučajevima na samom je sudu da odluči treba li savjet od Suda EZ-a, a u drugim slučajevima sudovi su obvezni zatražiti takav savjet. Savjet se daje u obliku takozvane odluke donesene u prethodnom postupku.

■ Postupak u slučajevima neispunjenja obveze

Ako država članica ili Komisija otkrije da neka država članica ne ispunjava svoje obveze prema pravu EU-a, može tražiti od Suda da prema tim navodima pokrene pravni postupak. Sljedeći je korak da Sud istraži te navode i donese odluku. Optužena država članica, ukoliko je proglašena krivom, mora odmah učiniti ispravke. Međutim, rijetko se događa da država članica od Suda traži da pokrene pravni postupak protiv neke druge države članice, s obzirom na političke posljedice koje bi to imalo.

■ Postupak u cilju poništenja

U nekim slučajevima država članica, Vijeće, Komisija ili Parlament mogu smatrati da su dijelovi propisa EU-a protupravni. Tada Sud može odlučiti da predmetnu odluku treba poništiti. U takvim slučajevima, postupak se naziva postupak u cilju poništenja. Privatne osobe koje žele da Sud poništi određeni propis zato što ih direktno ili indirektno pogađa kao pojedince, također mogu koristiti te postupke.

■ Postupak za slučajeve propusta djelovanja

Europski parlament, Vijeće i Komisija dužni su u određenim prilikama donositi određene odluke. Ukoliko to ne naprave, država članica, druga institucija EU-a i (u određenim uvjetima) pojedinci ili trgovačka društva mogu uložiti žalbu Sudu kako bi se to kršenje službeno zabilježilo.

■ Kako pronaći više informacija o Sudu EZ-a?

Relevantni dokumenti, propisi EU-a i sudska praksa dostupni su na sljedećim internetskim stranicama:

<http://curia.eu.int/en/actu/news/index.htm>

<http://www.curia.eu.int/em/transitpage.htm>

3.2.6 Europski revizorski sud

Revizorski sud provjerava prima li se prihod Unije na zakonit i propisan način, te upravlja li se proračunom EU-a ispravno. Sud ima po jednog člana iz svake od zemalja članica EU-a, a njih imenuje Vijeće na mandat od šest godina, koji se može obnoviti. Nakon najnovijeg proširenja EU-a, i dalje je u Sudu po jedan član po zemlji EU-a.

■ Što radi Revizorski sud?

Glavna je uloga Revizorskog suda provjeravati provodi li se proračun EU-a ispravno – drugim riječima osigurati da su prihodi i rashodi EU-a u skladu sa zakonom i

transparentni, te pridonositi sveukupnom ispravnom financijskom upravljanju. Time Sud pomaže jamčiti učinkovitost i otvorenost sustava EU-a.

Kako bi se jamčila njegova legitimnost, važno je da Revizorski sud ostane neovisan o ostalim institucijama. U isto vrijeme, važno je da održava bliske odnose s njima kako bi pratio njihov rad.

■ Kako pronaći više informacija o Europskom revizorskom sudu?

Opširnije informacije dostupne su na internetskoj stranici:

<http://www.eca.eu.int/whatsnew.htm>

Predložene izmjene i dopune nastavno na Ugovor o Ustavu za Europu:

- **Sustav predsjedanja** bit će zamijenjen sustavom „Predsjedavajućeg tima”. Prema tom sustavu, svim Vijećima (osim Vijeća vanjskih poslova, kojim će predsjedati ministar vanjskih poslova Europske unije) predsjedavat će tim sastavljen od tri države članice koje će predsjedavati 18 mjeseci.
- **Imenovanje predsjednika Europskog vijeća.** Nju ili njega birat će članovi Europskog vijeća kvalificiranom većinom na mandat od dvije i pol godine, koji se može jednom obnoviti. Predsjednik će predsjedavati sjednicama Europskog vijeća.
- **Ministar vanjskih poslova Unije.** Ustavnim ugovorom se uspostavlja novo mjesto ministra vanjskih poslova Unije, objedinjujući postojeće uloge povjerenika za vanjske odnose i visokog predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku. Zadaća ministra vanjskih poslova bit će osigurati dosljednost vanjskih aktivnosti Unije. On ili ona predsjedavat će Vijećem za vanjske poslove.
- **Sustav glasovanja** bit će promijenjen u sustav „dvostruke većine”, što znači da je za usvajanje zakonodavstva potreban minimalan broj država članica koji predstavlja minimalni postotak stanovništva EU-a. Taj će sustav primjenjivati od 2009. Prema njemu će biti potrebno da 55% od država članica koje predstavljaju 65% stanovništva EU-a podrži predloženi zakon da bi se on usvojio.
- **Europska komisija.** Ustavni ugovor predviđa od 2014. godine smanjenje broja povjerenika na dvije trećine broja država članica, izabranih između svih država članica na temelju jednake rotacije.
- **Europski parlament.** Ustavnim ugovorom jača se uloga Europskog parlamenta, prvenstveno povećavajući broj područja politika koje podliježu postupku suodlučivanja (to je najvažniji postupak oblikovanja politike u EU-u, vidi četvrto poglavlje). Ovaj Ugovor primjenjuje postupak suodlučivanja na sva područja u kojima se usvajaju europski zakoni i okvirni zakoni sukladno uobičajenom zakonodavnom postupku, osim ukoliko nije dano jasno izuzeće.

3.3 Sastav, uloga i funkcije ostalih važnih tijela EU-a

3.3.1 Financijska tijela

■ Europska središnja banka

Europska središnja banka – ESB (*European Central Bank* – ECB) osnovana je 1998. godine prema Ugovoru o Europskoj uniji, kako bi se uveo euro i njime upravljalo provodeći devizne operacije i osiguravajući lako funkcioniranje platnih sustava. ESB je odgovoran za oblikovanje i provedbu ekonomske i monetarne politike EU-a.

Provodeći svoju ulogu ESB usko surađuje s Europskim sustavom središnjih banaka (*European System of Central Banks*) koji pokriva svih 25 zemalja EU-a. Međutim, do sada je samo 12 zemalja uvelo euro. Te zemlje kolektivno čine „zonu eura” i zajedno s Europskom središnjom bankom čine ono što se naziva „eurosustav”.

Važna je zadaća ESB-a održavati stabilnost cijena u „zoni eura”. To znači držati inflaciju pod strogom kontrolom, te ESB ima za cilj osigurati da godišnje povećanje cijena bude manje od 2%. ESB pristupa tom pitanju na dva načina. Prvo, kontrolira ponudu novca – ukoliko je ponuda novca prevelika u odnosu na ponudu roba i usluga, doći će do inflacije. Tako je uspostava ispravne kamatne stope važan ali i zahtjevan zadatak za ESB, osobito s obzirom na potrebe 25 različitih tržišta. Drugo, ESB prati trendove cijena i procjenjuje rizike koje oni predstavljaju za stabilnost cijena u „zoni eura”.

Opširnije informacije dostupne su na internetskoj stranici Europske središnje banke: <http://www.ecb.int/home/html/index.en.html>

■ Europska investicijska banka

Europska investicijska banka – EIB (*European Investment Bank* – EIB) odgovorna je za financiranje i investiranje u projekte koji promiču uravnoteženi razvoj Europske unije, uključujući projekte koji promiču razvoj manje razvijenih regija, modernizaciju ili reorganizaciju poduzeća ili stvaranje novih radnih mjesta i projekte od zajedničkog interesa za nekoliko država članica.

Opširnije informacije dostupne su na internetskoj stranici Europske investicijske banke: <http://eib.eu.int/news>

■ Europska banka za obnovu i razvoj

Europska banka za obnovu i razvoj – EBOR (*European Bank for Reconstruction and Development* – EBRD) osnovana je 1991. godine, kad se urušavao komunizam u srednjoj i istočnoj Europi, a zemlje tog područja trebale potporu da bi razvile novi privatni sektor u demokratskom okruženju. Danas EBOR koristi investicijska sredstva da pomogne izgradnji tržišnih gospodarstava i demokracija u zemljama od srednje Europe do srednje Azije.

Mandat EBOR-a navodi da ova banka može djelovati samo u zemljama koje poštuju demokratska načela. Pravilan odnos prema okolišu dio je upravljanja koje je vezano za sve investicije EBOR-a.

Opširnije informacije dostupne su na internetskoj stranici EBOR-a:

<http://www.ebrd.com/about/index.htm>

3.3.2 Savjetodavna tijela

■ **Europski gospodarski i socijalni odbor**

Europski gospodarski i socijalni odbor (*European Economic and Social Committee – EESC*) osnovan je 1957. godine prema Ugovoru iz Rima. Radi se o savjetodavnom tijelu koje predstavlja poslodavce, sindikate, poljoprivrednike, potrošače i ostale interesne skupine koje kolektivno čine organizirano civilno društvo. Predstavlja njihove poglede i brani njihove interese u diskusijama oko politika s Komisijom, Vijećem i Europskim parlamentom.

Odbor predstavlja sastavni dio procesa donošenja odluka u EU-u, kojeg se mora konzultirati prije donošenja odluka o gospodarskoj i socijalnoj politici. On može, na svoju vlastitu inicijativu, dati mišljenje i o ostalim pitanjima koja smatra važnima.

Iako članove Odbora imenuju vlade država članica, od njih se očekuje da u svom radu budu u potpunosti politički neovisni. Imenuje ih se na mandat od četiri godine, koji je moguće obnoviti. Odbor se sastaje na Plenarnoj skupštini, a šest pododбора, poznatih kao odsjeci, bavi se posebnim područjima politika i pripremama diskusija. Odbor izabire predsjednika i dva potpredsjednika na mandat od dvije godine.

■ **Što radi Europski gospodarski i socijalni odbor?**

Europski gospodarski i socijalni odbor ima sljedeće uloge:

- savjetuje Vijeće, Komisiju i Europski parlament, na njihov zahtjev ili na inicijativu samog Odbora.
- potiče civilno društvo na snažnije uključivanje u oblikovanje politika EU-a.
- jača ulogu civilnog društva u zemljama koje nisu članice EU-a i pomaže u uspostavljanju savjetodavnih struktura.

■ **Tko su članovi EESC-a?**

Članovi Odbora dolaze iz država članica. Nominiraju ih nacionalne vlade, a imenuje Vijeće Europske unije, na mandat od četiri godine, koji je moguće obnoviti.

Rad u Odboru podijeljen je u tri grupe, ovisno o tome koje strane predstavljaju. Jedna predstavlja poslodavce, dok druge dvije predstavljaju radnike te razne gospodarske i socijalne interese.

Grupa poslodavaca ima članove iz privatnih i javnih sektora industrije, malog i srednjeg poduzetništva, gospodarskih komora, trgovine na veliko i malo, bankarstva i osiguranja, prometa i poljoprivrede.

Grupa radnika predstavlja sve kategorije zaposlenika, od fizičkih radnika do rukovoditelja. Njezini članovi dolaze iz nacionalnih sindikalnih organizacija.

Treća grupa predstavlja širok raspon interesa: nevladine udruge, poljoprivredna udruženja, malo poduzetništvo, obrtnike, razne profesije, zadruga i neprofitna

udruženja, organizacije za zaštitu okoliša i prava potrošača, znanstvene i akademske zajednice i udruge koje predstavljaju obitelj, žene, osobe s invaliditetom, itd.

■ Kako doći do više informacija o ovoj instituciji?

Opširnije informacije dostupne su na internetskoj stranici EESC-a:

http://www.esc.eu.int/index_en.asp

■ Odbor regija

Odbor regija (*Committee of the Regions – CoR*) predstavlja lokalne i regionalne vlasti. Osnovan je 1994. godine zbog dva glavna razloga. Prvo, oko tri četvrtine zakonodavstva EU-a provodi se na lokalnoj ili regionalnoj razini, tako da je razumljivo da lokalni i regionalni predstavnici učestvuju u izradi novih zakona EU-a. Drugo, postajala je bojazan da javnost zaostaje u odnosu na EU, koja velikim koracima ide naprijed. Uključivanje one izabrane razine vlasti koja je najbliža građanima bio je jedan od načina premošćivanja tog jaza. Odbor je institucionaliziran u skladu s načelom supsidijarnosti, koje je temeljno načelo u procesu donošenja odluka u EU-u.

Kroz Ugovore Odbor regija predstavlja sastavni dio procesa donošenja odluka u EU-u. Posljedica je da su i Komisija i Vijeće obvezni savjetovati se s Odborom kad god se donose novi prijedlozi u područjima koja imaju posljedice za lokalnu i regionalnu razinu.

■ Kako je organiziran rad Odbora?

Članovi Odbora biraju se između općinskih i regionalnih političara na nacionalnoj razini i predstavljaju cijeli niz aktivnosti lokalnih i regionalnih vlasti u Europskoj uniji. Oni mogu biti regionalni predsjednici, parlamentarci, gradski vijećnici, gradonačelnici velikih gradova, itd. Nominiraju ih vlade država članica EU-a, ali su u radu u potpunosti politički neovisni od svojih vlada. Vijeće Europske unije imenuje ih na četiri godine, a mogu biti i ponovno izabrani. Prema Ugovoru iz Nice, moraju imati mandat od tijela vlasti koje predstavljaju ili im moraju biti politički odgovorni.

Svake godine Odbor održava pet plenarnih zasjedanja, tijekom kojih se definira njegova opća politika i usvajaju mišljenja. Kako bi se pripremila plenarna zasjedanja, postoji sustav specijalističkih komisija na kojima se članovi Odbora sastaju u skladu s njihovim područjima stručnosti. Postoji šest takvih komisija:

- Komisija za teritorijalnu kohezijsku politiku (*Commission for Territorial Cohesion Policy – COTER*)
- Komisija za ekonomsku i socijalnu politiku (*Commission for Economic and Social Policy – ECOS*)
- Komisija za održivi razvoj (*Commission for Sustainable Development – DEVE*)
- Komisija za kulturu i obrazovanje (*Commission for Culture and Education – EDUC*)
- Komisija za ustavna pitanja i europsko upravljanje (*Commission for Constitutional Affairs and European Governance – CONST*)
- Komisija za vanjske poslove (*Commission for External Relations – RELEX*)

■ Što radi Odbor?

Uloga je Odbora zastupati lokalne i regionalne aspekte mjera EU-a. U praksi se to radi izdavanjem mišljenja o prijedlozima Komisije.

Komisija i Vijeće moraju se savjetovati s Odborom regija o temama od direktne važnosti za lokalna i regionalna tijela vlasti, ali oni se mogu savjetovati s Odborom i kad god to žele. Sa svoje strane, Odbor može usvojiti mišljenja na svoju inicijativu i predstaviti ih Komisiji, Vijeću i Parlamentu.

■ Kako doći do više informacija o ovoj instituciji?

Opširniji podaci dostupni su na internetskim stranicama Odbora regija:

<http://www.cor.eu.int/en/>

3.3.3 Europski pučki pravobranitelj

Položaj Europskog pučkog pravobranitelja (*European Ombudsman*) uspostavljen je Ugovorom o Europskoj uniji. Pravobranitelj djeluje kao posrednik između građana i tijela vlasti EU-a. On ili ona ima pravo primati i istraživati pritužbe građana EU-a, poduzeća i institucija, te bilo koga drugog tko prebiva ili ima zakonsko prebivalište u zemlji EU-a.

Europski parlament bira Pučkog pravobranitelja na mandat od pet godina koji je moguće obnoviti, što odgovara zakonodavnom mandatu Parlamenta.

Opširnije informacije o Europskom pučkom pravobranitelju dostupne su na internetskoj stranici: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/en/default.htm>

3.3.4 Agencije EU-a

Agencija je tijelo regulirano europskim javnim pravom. Razlikuje se od ostalih institucija Zajednice (Vijeća, Parlamenta, Komisije, itd.) i ima svoju vlastitu pravnu osobnost. Uspostavlja se aktom sekundarnog zakonodavstva, kako bi se ostvario neki vrlo specifičan tehnički, znanstveni ili upravljački zadatak koji je određen relevantnim aktom Zajednice. Agencije nisu predviđene Ugovorima, ali ih osnivaju Parlament i Vijeće na prijedlog Komisije. Svaka agencija osniva se pojedinačnim zakonodavnim aktom koji određuje njezinu zadaću.

Trenutno ima 17 agencija. Opširnije informacije o ovim agencijama dostupne su na njihovim internetskim stranicama:

http://europa.eu.int/geninfo/whatsnew_inst.htm

http://europa.eu.int/agencies/index_en.htm

Ovo poglavlje daje uvod u:

- najznačajnija načela, postupke i metode za oblikovanje politika u EU-u
- praktične strane oblikovanja politika u EU-u

4.1 Važni postupci i mehanizmi – pregled

Postupak oblikovanja politika u EU-u temelji se na nekoliko načela i postupaka, koji imaju pravnu osnovu u ugovorima. Ta načela i postupci važni su za postupak donošenja odluka na razini EU-a zbog toga što služe kao smjernice u tom postupku. Iako se većinom odnose na razinu EU-a, relevantni su i za preuzimanje europskih propisa na nacionalnoj razini. Kako bi se potpuno razumjela pozadina određenog prijedloga i proces njegova nastanka, važno je biti upoznat sa spomenutim načelima i postupcima.

4.1.1 Metoda Zajednice i načela supsidijarnosti i razmjernosti**■ Metoda Zajednice**

Kroz proces integracije EU je razvila praksu, tj. metodu organiziranja postupka oblikovanja politika. Ta se metoda naziva *metoda Zajednice*, a cilj joj je uravnotežiti nadnacionalne i nacionalne interese u procesu razvijanja novih mjera EU-a. Ova metoda predstavlja prevladavajući okvir za postupak donošenja odluka u EU-u.

Prije nego što ju pobliže razmotrimo, važno je naglasiti da se ta metoda prvenstveno primjenjuje u **prvom stupu**. Redovni postupak donošenja odluka u Zajednici (tj. prvom stupu) ne primjenjuje se u druga dva stupa zbog njihovog međuvladina obilježja.

Metodom Zajednice želi se osigurati raznolikost i učinkovitost oblikovanja politika u EU-u pružanjem sredstava za zadovoljavanje općih interesa EU-a kao cjeline, te nacionalnih interesa pojedinih država članica. To se postiže sustavom u kojem Komisija, kao čuvarica ugovora, predlaže politike i propise, o čemu onda raspravljaju i zajednički odlučuju Vijeće, koje predstavlja države članice, i Europski parlament, koji predstavlja građane Europe.

Glavni elementi metode Zajednice:

- **Europska komisija** ima isključivo pravo iniciranja prijedloga politika.
- **Vijeće ministara** i **Europski parlament** donose zakonodavne i proračunske akte. Korištenje glasovanja kvalificiranom većinom u Vijeću temeljni je element kojim se osigurava učinkovitost ove metode.
- **Sud EZ-a** osigurava poštivanje vladavine prava.

Kao odgovor na Komisijinu Bijelu knjigu o europskom upravljanju iz 2001. godine, metoda Zajednice dopunjena je i drugim, manje formalnim metodama. Primjerice, danas se u okviru postupka donošenja odluka sve češće koristi sustavni dijalog s uključenim stranama, predstavnicima lokalnih i regionalnih tijela i drugim dionicima. O tome detaljnije u odjeljku 4.3., u kojem je predstavljena Lisabonska strategija.

Važan cilj Komisijine Bijele knjige o europskom upravljanju bio je obraćanje pozornosti na probleme vezane uz demokratski deficit, nedostatak transparentnosti i manjak uključenosti lokalne i regionalne razine u postupak donošenja odluka u EU-u.

■ Načela supsidijarnosti i razmjernosti

Načela supsidijarnosti i razmjernosti uređuju podjelu nadležnosti unutar EU-a, tj. između Zajednice i država članica. Ova su načela važna za postupak iniciranja propisa EU-a i njihovo preuzimanje i provedbu u nacionalnom pravu. Oba su načela blisko povezana.

Dva važna načela:

- **Načelo supsidijarnosti** osigurava da u područjima u kojima postoji podijeljena nadležnost između država članica i Zajednice, Zajednica djeluje samo ako ciljeve predloženog djelovanja ne mogu u zadovoljavajućoj mjeri ostvariti države članice. Odluke treba donositi što je moguće bliže građanima.
- **Načelo razmjernosti** osigurava da Zajednica ne djeluje više nego što je potrebno za ostvarenje ciljeva mjera EU-a. Drugim riječima, dogovoreno je da EU neće pretjerano regulirati.

4.1.2 Pravila i postupci za donošenje odluka na razini EU-a

Donošenje odluka na razini EU-a uključuje različite europske institucije.

Posebice uključuje:

- Komisiju
- Parlament
- Vijeće

Prema metodi Zajednice Komisija predlaže nove propise, ali donose ih Vijeće i Parlament. Druge institucije također imaju uloge u određenim područjima, o čemu se govori kasnije u ovom poglavlju.

Pravila i postupci za donošenje odluka određeni su u ugovorima. Svaki europski propis temelji se na određenom članku iz ugovora, koji se naziva pravnom osnovom propisa.

Četiri su glavna postupka za donošenje novih propisa EU-a:¹¹

- suodlučivanje
- savjetovanje
- pristanak
- suradnja

Temeljna je razlika između ovih postupaka način na koji, i mjera u kojoj, Europski parlament surađuje s Vijećem. Primjerice, u okviru **postupka savjetovanja** Parlament samo daje svoje mišljenje, dok u okviru **postupka suodlučivanja** stvarno dijeli ovlasti s Vijećem.

Kada predlaže novi propis, Komisija mora odabrati koji će postupak slijediti. Taj odabir u načelu ovisi o pravnoj osnovi prijedloga, drugim riječima na kojem se članku Ugovora temelji.

■ Postupak suodlučivanja

Suodlučivanje je danas najznačajniji postupak za donošenje odluka. Prvi je put uvedeno Ugovorom o EZ-u, zatim Ugovorom iz Maastrichta iz 1993., pa je kasnije izmijenjeno Amsterdamskim ugovorom, kada je prošireno na više područja politika, a sam je postupak bio pojednostavljen. Prema postupku suodlučivanja, Vijeće i Parlament su suzakonodavci. Drugim riječima, oni ravnopravno dijele ovlasti za donošenje odluka. Stoga pravni akt može biti donesen samo ako se Vijeće i Parlament slažu. Budući da je jedina alternativa donošenju akta odbijanje prijedloga, uvođenjem spomenutog postupka dodatno je potaknuto postizanje kompromisa.

Ako se Vijeće i Parlament ne slažu, sastaje se odbor za mirenje, koji je sastavljen od jednakog broja predstavnika Vijeća i Parlamenta, te on zajedno s Komisijom nastoji postići kompromis glede teksta koji bi i Vijeće i Parlament mogli kasnije podržati. Ako mirenje ne završi sporazumom, Parlament može odbiti prijedlog apsolutnom većinom.

Postupak suodlučivanja dodatno je obrazložen u prikazu postupka donošenja odluka (odjeljak 4.2.2).

¹¹ Predstavljanje ovih postupaka temelji se na informacijama s internetske stranice *Europa Glossary*: http://europa.eu.int/scadplus/glossary/cooperation_procedure_en.htm

! Važno

Postupak suodlučivanja jača ulogu Parlamenta kao **suzakonodavca**. Područja na koja se odnosi postupak suodlučivanja obuhvaćaju:

- zabranu diskriminacije na temelju državljanstva
- pravo kretanja i boravka
- slobodu kretanja radnika
- socijalnu sigurnost za radnike migrante
- pravo poslovnog nastana
- promet
- unutarnje tržište
- zapošljavanje
- carinsku suradnju
- borbu protiv društvene isključenosti
- jednake prilike i jednako postupanje
- provedbene odluke koje se odnose na Europski socijalni fond
- obrazovanje
- strukovnu izobrazbu
- kulturu
- zdravstvo
- zaštitu potrošača
- transeuropske mreže
- provedbene odluke koje se odnose na Europski fond za regionalni razvoj
- istraživanje
- zaštitu okoliša
- transparentnost
- sprečavanje i borbu protiv prijevara
- statistiku
- osnivanje savjetodavnog tijela za zaštitu podataka.

■ Postupak savjetovanja

Postupak savjetovanja zahtijeva **mišljenje** Parlamenta prije nego što Vijeće usvoji zakonodavni prijedlog Komisije. Niti Komisija niti Vijeće ne moraju prihvatiti izmjene navedene u mišljenju. Nakon što je mišljenje dato, Vijeće može usvojiti prijedlog, bez izmjena ili u izmijenjenom obliku. Međutim, Parlament može odbiti dati mišljenje.

Postupak savjetovanja odnosi se na:

- poljoprivredu (nadzor cijena);
- oporezivanje, tržišno natjecanje, usklađivanje zakonodavstva koje se ne odnosi na jedinstveno tržište, industrijsku politiku, aspekte socijalne politike i politike zaštite okoliša (podliježu jednoglasnosti);
- aspekte koji se odnose na stvaranje područja slobode, sigurnosti i pravde;
- policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim predmetima;
- donošenje općih pravila i načela za komitologiju;
- izmjene ugovora;
- državljanstvo EU-a;
- vize, azil, useljavanje i druge politike povezane sa slobodom kretanja osoba;
- promet, ako ima znatan utjecaj na određene regije;
- diskriminaciju na temelju spola, rase ili etničkog podrijetla, religije ili političkog uvjerenja, invalidnosti, starosti ili seksualne orijentacije;
- ovaj postupak primjenjuje se i na novi instrument okvirne odluke, koji je stvoren Amsterdamskim ugovorom u okviru trećeg stupa.

■ Postupak pristanka

Postupak pristanka primjenjuje se na ona zakonodavna područja u kojima Vijeće postupa jednoglasnom odlukom. Nakon Amsterdamskog ugovora ona su ograničena na organizaciju i ciljeve strukturnih i kohezijskih fondova. Pristanak Parlamenta također je potreban za važne međunarodne sporazume koje su zaključili Unija i država koja nije članica, ili skupina država koje nisu članice, tj. sporazume kao što su pristupanje novih država članica i sporazumi o pridruživanju s trećim državama (traži se apsolutna većina svih članova Europskog parlamenta).

Postupak pristanka primjenjuje se na:

- određene poslove Europske središnje banke
- izmjenu statuta Europskog sustava središnjih banaka
- strukturne i kohezijske fondove
- jedinstveni izborni postupak za Europski parlament
- određene međunarodne sporazume
- pristupanje novih država članica.

■ Postupak suradnje

Jedinstveni europski akt uveo je 1987. postupak suradnje. On je dao Europskom parlamentu veći utjecaj u zakonodavnom postupku, omogućujući dva čitanja. U početku je Ugovor iz Maastrichta znatno proširio područje primjene tog postupka. Međutim, takav trend promijenjen je Amsterdamskim ugovorom, koji promovira

postupak suodlučivanja. Postupak suradnje stoga se primjenjuje samo u području ekonomske i monetarne unije.

Postupak suradnje uvijek započinje prijedlogom Komisije, koji se prosljeđuje Vijeću i Europskom parlamentu. U prvom čitanju Parlament donosi mišljenje o prijedlogu Komisije. Postupajući kvalificiranom većinom, Vijeće utvrđuje zajedničko stajalište, koje se prosljeđuje Parlamentu zajedno sa svim potrebnim podacima i razlozima koji su potaknuli Vijeće da donese takvo stajalište.

Parlament razmatra zajedničko stajalište u drugom čitanju, i u roku od tri mjeseca može ga usvojiti, izmijeniti ili odbiti. U slučaju izmjena ili odbijanja potrebna je apsolutna većina članova. Ako Parlament odbije prijedlog, Vijeće može isključivo jednoglasno reagirati na takvu odluku.

Komisija tada ponovno u roku od jednog mjeseca razmatra prijedlog na kojem je Vijeće utemeljilo svoje zajedničko stajalište, te prosljeđuje svoj prijedlog Vijeću, koje može odlučiti uvrstiti ili ne uvrstiti izmjene koje je predložio Parlament.

U roku od tri mjeseca Vijeće može usvojiti ponovno razmotreni prijedlog kvalificiranom većinom, izmijeniti ga jednoglasno, ili usvojiti izmjene koje Komisija nije uzela u obzir, također jednoglasno.

U postupku suradnje Vijeće može još uvijek koristiti veto na način da odbije izraziti svoje mišljenje o izmjenama koje je predložio Europski parlament ili o izmijenjenom prijedlogu Komisije, čime blokira zakonodavni postupak.

Ugovor o Ustavu za Europu predviđa ukidanje postupka suradnje i njegovu zamjenu redovnim zakonodavnim postupkom (postupak suodlučivanja) ili ne-zakonodavnim aktima Vijeća.

4.2 Postupak donošenja odluka u praksi

Postupak donošenja odluka može se promatrati kao ciklus definiranja politike.

U ciklusu definiranja politike razlikuju se tri stadija: preliminarni stadij, stadij donošenja odluke i provedba.

4.2.1 Razvoj politike (preliminarni stadij – *pre-pipeline phase*)

Komisija ima pravo iniciranja novih propisa, koje šalje Parlamentu i Vijeću na usvajanje. Taj stadij obično se naziva preliminarnim stadijem (*pre-pipeline phase*), a prijedlozi se često nazivaju pravna stečevina u preliminarnom stadiju (*pre-pipeline acquis*). U skladu sa svojim mandatom, Komisija mora braniti interese Unije i njezinih građana, a ne interese pojedinih država ili privrednih grana.

U skladu s načelima supsidijarnosti i razmjernosti, Komisija mora prije sastavljanja prijedloga poznavati nove situacije i probleme koji nastaju u Europi. Mora razmotriti je li propis EU-a najbolji način da se riješi određeni problem. To je važno zbog toga

što se Komisija treba pozabaviti nekim pitanjem samo ako smatra da ga se ne može učinkovitije riješiti djelovanjem na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini.

Zbog toga je Komisija u stalnom kontaktu s Europskim parlamentom i dva savjetodavna tijela: Europskim gospodarskim i socijalnim odborom i Odborom regija, te širokim krugom interesnih skupina. Također traži mišljenje nacionalnih parlamenata i vlada. To se često odvija putem neformalnih kontakata s radnim skupinama Vijeća, te različitim odborima u Europskom parlamentu.

Ako je Komisija uvjerenjena da je zakonodavstvo EU-u potrebno, sastavlja prijedlog radi učinkovitog rješavanja problema i udovoljavanja najširem mogućem krugu interesa. Kako bi savladala tehničke detalje, Komisija se savjetuje sa stručnjacima iz različitih odbora i radnih skupina. U daljnjem tekstu pomnije je prikazan taj proces.

■ Postupak savjetovanja Komisije

Opća uprava koja je zadužena za određeno područje politike odgovorna je za sastavljanje prijedloga. Postupak ne postaje služben sve dok ga Komisija ne „usvoji“ na tjednom sastanku koji se održava srijedom. Mnogi prijedlozi, međutim, imaju dug put prije nego što dođu Komisiji na usvajanje. Postupak u fazi sastavljanja prijedloga ukratko je predstavljen u nastavku.

Uloga skupina stručnjaka i vanjskog savjetovanja

Pretpostavimo, primjerice, da nastane potreba za propisom EU-a u području zaštite okoliša. Obično se takva potreba pojavi u skupinama stručnjaka u okviru Komisije. Uzevši u obzir Komisijinu potrebu za vanjskom pomoći, EU je institucionalizirala sustav skupina stručnjaka koji pomažu Komisiji u sastavljanju prijedloga. Komisija također može prema potrebi osnovati *ad hoc* skupine. Te skupine stručnjaka čine sastavni dio zakonodavnog postupka na razini EU-a, a sastoje se od stručnjaka iz država članica. Njihova je zadaća dati objektivan savjet Komisiji. Budući da je Komisija vođena interesom Zajednice, važno je da stručnjaci ne zastupaju svoje političko stajalište ili nacionalni interes u tom pitanju.

Kada skupine stručnjaka ustanove potrebu i razlog za novim propisom, on se obično šalje nekoj upravi u okviru opće uprave (u ovom slučaju u Općoj upravi za okoliš), koja nastavlja raditi na prijedlogu.

Za prvi nacrt obično je zadužen neki službenik u upravi. Ako službenik ima dovoljno znanja u tom području, može sam napraviti prvi nacrt. Međutim, budući da su prijedlozi obično vrlo tehnički, često je potrebno opsežno savjetovanje s vanjskim stručnjacima u području o kojem se radi.

Primjerice, službenik može poslati nacrt prijedloga na očitovanje predstavnicima europske industrije i poljoprivrede, ministarstvima industrije i zaštite okoliša u državama članicama, te organizacijama iz područja industrije i zaštite okoliša. Budući da su službenici Komisije uglavnom stručnjaci općeg tipa, njima često nedostaje tehničkog znanja iz različitih područja, te je zbog toga potrebno vanjsko savjetovanje.

! Utjecanje u preliminarnom stadiju

Najučinkovitiji način za utjecanje na preliminarni stadij jest pratiti posao koji se obavlja u skupinama stručnjaka, te stupiti u izravan kontakt s uključenim stručnjacima. Ako imate podatke da se novi propis nalazi u preliminarnom stadiju, saznajte koja skupina stručnjaka, koja opća uprava, odnosno koja uprava, te po mogućnosti koji službenik je zadužen za dotični prijedlog. U tome smislu najbolji je način kontaktirati Komisiju izravno putem njezinih internetskih stranica:

http://europa.eu.int/comm/contact/index_en.htm i

http://europa.eu.int/idea/bin/rechent.pl?lang=en&institution=Commission&nom=&nom_complet=&res_max=100

Na zadnjoj navedenoj internetskoj stranici nalaze se pojedina imena, brojevi telefona i adrese elektroničke pošte osoba koje možete kontaktirati.

Budite pripremljeni

U trenutku kada tražite podatke trebali biste biti dobro pripremljeni. Nakon što ste uspostavili kontakt s pravim osobama, dobro je pokušati dobiti što je moguće više podataka o tome koliko je postupak napredovao, tko je u njega uključen, koji su rokovi, te gdje možete dobiti još informacija.

U sljedećem koraku, o prijedlogu propisa raspravlja se u svim odgovarajućim odjelima Komisije, te se on mijenja ako je potrebno. Nakon toga prijedlog se provjerava u Pravnoj službi Komisije i kabinetima povjerenika (osobni suradnici povjerenika).

Gore opisani postupak nije uvijek dovoljan. Ponekad je potrebna šira rasprava o idejama Komisije. U tom slučaju Komisija izdaje zelenu knjigu, koja se često usredotočuje na pravnu situaciju u različitim državama članicama i raspravlja o potrebi za novim propisima. Taj dokument može se promatrati kao *brainstorming* dokument u kojem su izloženi različiti aspekti, ideje i interesi. Nakon što je objavljena zelena knjiga, te nakon što su i Komisija i Vijeće dali svoje mišljenje, nadležna opća uprava sastavlja prijedlog novog propisa. Ponekad se priprema i bijela knjiga. Bijele knjige ne koriste se tako često kao zelene. Bijele knjige obično izlažu službene ciljeve i strategije u području određene politike.

Zelena knjiga

Kada Komisija inicira prijedlog novog propisa, ponekad glavne ideje i aspekte tog prijedloga izlaže u zelenoj knjizi. Taj se radni dokument šalje svim stranama na raspravu. Prvenstveno je upućen zainteresiranim stranama, organizacijama i pojedincima koji su pozvani sudjelovati u postupku savjetovanja i raspravljanja. U nekim slučajevima ona pruža korisne podatke za kasnije propise.

Bijela knjiga

Dok zelena knjiga izlaže niz ideja koje su predstavljene radi javne rasprave, bijela knjiga sadržava službene prijedloge u području određene politike. Ona ponekad slijedi zelenu knjigu koja je objavljena kako bi se pokrenuo postupak savjetovanja na europskoj razini.

Opširnije o zelenoj i bijeloj knjizi vidi:

http://europa.eu.int/comm/off/white/index_en.htm

Treba primijetiti da takve dokumente o politici u sve većoj mjeri zamjenjuju strategije i programi djelovanja Komisije, te drugi manje formalni načini prikupljanja podataka. Primjer je savjetovanje putem tzv. interaktivnog oblikovanja politike (*Interactive Policy Making – IPM*), *on line* baze podataka koju je nedavno uspostavila Komisija radi jačanja kulture savjetovanja.

IPM inicijativa omogućuje da Komisija dobije povratnu informaciju izravno od građana, potrošača i poslovne zajednice, kako bi bolje razumjela na koji način oni shvaćaju politike Komisije, te kako bi mogla učiti iz njihovog iskustva. Dostupna je na internetskom portalu „Vaš glas“ (*Your Voice*, http://europa.eu.int/yourvoice/index_en.htm), koji je razvijen u okviru IPM-a i jedini je način za kontakt s Komisijom radi savjetovanja. Iako predstavlja nov način uspostave kontakta između Komisije i zainteresiranih strana, on se sve više koristi.

Takav način savjetovanja pomaže Komisiji i drugim institucijama arbitrirati između konkurentskih interesa i doprinosi razvijanju dugoročne perspektive za određenu politiku. Savjetovanje u ranim fazama i uvažavanje prošlih iskustava omogućava učinkovitije oblikovanje politike.

■ Koju ulogu imaju civilno društvo i lobisti u oblikovanju odluka iz Bruxellesa?

Civilno društvo ima važnu ulogu u artikuliranju problema građana. Zbog toga Unija potiče države podnositeljice zahtjeva za članstvo da kao dio priprema za članstvo razviju i jačaju ulogu civilnog društva. To je vrlo važno uzevši u obzir da civilno društvo često daje pravovremena upozorenja kojima usmjerava političke rasprave. To se osobito odnosi na sindikate i udruge poslodavaca. Ugovor o EZ-u, primjerice, traži da se Komisija prilikom pripremanja novih propisa mora savjetovati s poslodavcima i radnicima. U okviru tzv. Socijalnog dijaloga iz 1987. godine ti subjekti mogu postići obvezujući dogovor koji u konačnici može rezultirati propisom Zajednice.

Ojačana uloga civilnog društva doprinosi povećanoj otvorenosti, transparentnosti i samim time većoj odgovornosti na razini EU-a. Civilno društvo mora i samo slijediti načela dobrog upravljanja, što podrazumijeva odgovornost i otvorenost. Komisija je

uspostavila sveobuhvatnu *on-line* bazu podataka, http://europa.eu.int/public-services/index_en.htm, na kojoj se nalaze podaci o udrugama civilnog društva koje su aktivne na razini Europske unije.

Prema Ugovoru o Ustavu za Europu, Europski gospodarski i socijalni odbor mora igrati ulogu u jačanju uzajamne odgovornosti između institucija i civilnog društva. Važno je da Odbor preuzme aktivnu ulogu kako bi mogao imati utjecaja na zakonodavni postupak prije nego što prijedlog bude predstavljen zakonodavcima, tj. Vijeću i Parlamentu.

Važna uloga lobista u Bruxellesu

Preko Europskog gospodarskog i socijalnog odbora i Socijalnog dijaloga lobisti u Bruxellesu imaju formalno pravo sudjelovati u postupcima oblikovanja politika. Na taj način zainteresirane strane imaju priliku izraziti svoja mišljenja u ranom stadiju postupka, prije nego što Komisija predstavi svoj prijedlog. Komisija također ima institucionalizirane stalne mehanizme koordinacije s nekoliko organizacija kao što su, primjerice, poljoprivredne interesne organizacije. Trenutno postoji više od trideset stalnih europskih organizacija koje se bave pitanjima poljoprivrede.

Važno je naglasiti da većina lobista u Bruxellesu radi na neformalnoj osnovi. Njihov je posao najvažniji tijekom prvog stadija postupka donošenja odluka. Tada imaju priliku utjecati na različita stajališta koja se predstavljaju Komisiji, prije nego što budu poslana Vijeću i Parlamentu.

U Komisiji se lobisti obično obraćaju službeniku koji je zadužen za određeni prijedlog ili nacionalnim stručnjacima. Ako u nekom području imate određeni interes koji želite da bude prenesen, započnite s kontaktiranjem nadležne opće uprave, te pokušajte naći nadležnog službenika u toj općoj upravi.

Nakon što je ojačana uloga Parlamenta u postupku oblikovanja politika u EU-u, sve je veći broj lobista usmjerio pažnju prema toj instituciji. U Parlamentu izvjestitelji prate određena pitanja od početka do kraja rasprave, te su zbog toga ključna točka za lobiste.

Lobisti imaju važnu i cijenjenu ulogu u oblikovanju politika EU-a. Oni doprinose jačanju kompetentnosti u okviru različitih područja politika. Komisiji često nedostaju detaljna stručna znanja i stoga ih prikuplja izvana. Lobisti predstavljaju potreban kanal za dionike te su na raspolaganju dionicima na nacionalnoj razini, što je često važno radi dobivanja političke podrške za određeno pitanje. Komisija se također koristi lobistima kako bi svojim prijedlozima dala bolji poticaj u odnosu na Vijeće, i tako im dala veći legitimitet.

Zbog toga je rad lobista u Bruxellesu vrlo važan. Treba ipak primijetiti da neke interesne skupine imaju moćne i novčano snažne zagovaratelje, dok druge skupine nisu predstavljene putem lobističke djelatnosti budući da njihovi zagovaratelji nemaju jednaka sredstva za lobiranje. To može imati za posljedicu stvaranje vrlo kompetitivnog okružja.

■ Primjer načina na koji se Komisija savjetuje

Telekomunikacijski paket iz 2001. godine sastoji se od šest mjera, a u skladu s postupkom suodlučivanja usvojili su ga Parlament i Vijeće tijekom 2001.-2002. U stadiju nacрта Komisija je provela iscrpna savjetovanja sa svim relevantnim dionicima. U sljedećem okviru prikazan je kratak sažetak postupka.

Telekomunikacijski paket

- **1998.-1999.** Pokrenuto je nekoliko studija o ocjeni niza tržišnih i regulatornih pitanja. Održane su radionice na kojima su predstavljene i raspravljene te studije.
- **svibanj/lipanj 1999.** Odaslan je radni dokument o regulatornim načelima za reformu telekomunikacija radi savjetovanja s relevantnim dionicima.
- **studeni 1999.** Komisija je predstavila Priopćenje „1999. – Revidiranje telekomunikacija“, u kojem je iznijela opće smjernice i pozvala uključene strane da daju svoje primjedbe.
- **siječanj 2000.** Održana je dvodnevna javna rasprava, s 550 sudionika.
- **travanj 2000.** Izrađeno je Priopćenje o rezultatima revidiranja iz 1999. godine. Više od dvije stotine odgovora stiglo je od nacionalnih regulatora, sindikata, skupina potrošača, industrije i pojedinaca koji su bili uključeni u taj postupak.
- **svibanj 2000.** Nacrt propisa objavljen je u obliku pet radnih dokumenata radi brzog savjetovanja.
- **srpanj 2000.** Komisija je poslala paket od šest prijedloga Vijeću i Parlamentu na usvajanje.

Izvor: Europska Komisija: Bijela knjiga o europskom upravljanju (*European governance – A White Paper*), str. 16.

■ Rasprave između općih uprava

Nakon što opća uprava finalizira nacrt prijedloga propisa, što može trajati mjesecima, a nekad i do godine dana, on se šalje drugim relevantnim općim upravama. Najrelevantnije opće uprave, međutim, u taj se postupak uključuju mnogo ranije na neformalnoj osnovi.

U ovom stadiju također postoji kontakt, iako neformalan, između Komisije, Parlamenta i Vijeća. Važno je biti svjestan toga budući da se temelji za raspravu i pretpostavke za cijeli postupak u velikoj mjeri postavljaju u ovom ranom stadiju.

Kada je napravljen nacrt prijedloga, glavni tajnik stavlja ga na dnevni red sljedećeg sastanka Komisije. Sastanci Komisije održavaju se svake srijede, a dnevni red objavljuje se nekoliko dana prije toga na sljedećoj internetskoj stranici:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/meeting/index_en.htm.

Na tim sastancima povjerenici zaduženi za prijedlog objašnjavaju svojim kolegama zašto je propis predložen, nakon čega se o njemu raspravlja. Ako postoji dogovor, kolegij će usvojiti prijedlog i dokument će biti poslan Vijeću i Europskom parlamentu na ocjenu.

Ako ne dođe do dogovora povjerenika, predsjednik će tražiti da o njemu glasuju. Ako je trinaest ili više od ukupno dvadeset pet članova „za“, prijedlog će biti usvojen. Nakon toga on ima bezuvjetnu podršku svih članova Komisije.

! **Važne napomene u vezi preliminarnog stadija**

- **Javna rasprava**

Komisija poziva uključene strane da daju svoje komentare na prijedlog. Cilj je prikazati najznačajnije interese i aspekte pojedinog pitanja u ranom stadiju.

- **Prijedlog dobiva pisani oblik**

Sljedeći je korak oblikovanje prijedloga u pisanom obliku. Taj posao započinje u odgovarajućoj općoj upravi, obično kod višeg službenika. Proces je interaktivan zbog toga što se službenik često oslanja na vanjske stručnjake, te druge opće uprave. Iako se prijedlog službeno ne predaje Vijeću i Parlamentu do sljedećeg stadija, Komisija u ovom stadiju neformalno kontaktira obje institucije.

- **Korištenje skupina stručnjaka**

Komisija u ovom stadiju u velikoj mjeri koristi vanjske stručnjake. Može se reći da se sada prijedlozi zapravo stavljaju u pisani oblik. U kasnijim se stadijima više raspravlja. Na neki način može se reći da skupine stručnjaka obavljaju temeljni posao.

4.2.2 **Donošenje odluka (stadij donošenja odluka, *pipeline phase*)**

Kada se Komisija suglasi o prijedlogu novog propisa, on se šalje Vijeću i Parlamentu na usvajanje. Ovo je drugi stadij ciklusa politika, stadij donošenja odluka. Prijedlog se također šalje Odboru regija i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru. Prijedlog se sada naziva „pravna stečevina u stadiju donošenja“ (*pipeline acquis*).

Što se događa nakon što Komisija pošalje prijedlog zakonodavcu, ovisi o tome koji se postupak primjenjuje na dotično područje politike. Budući da se danas najčešće koristi postupak suodlučivanja, njega ćemo koristiti u prikazu koji slijedi.

Prijedlog će u skladu s postupkom suodlučivanja biti poslan Vijeću i Parlamentu u isto vrijeme. Slijedi detaljan prikaz tijeka postupka u Vijeću i Parlamentu.

■ **Pripremanje stajališta Vijeća**

Povjerenik odgovoran za prijedlog šalje prijedlog predsjedniku Vijeća, koji je ministar vanjskih poslova države članice koja ima predsjedništvo u tom trenutku. Kad prijedlog dođe u predsjedništvo Vijeća, šalje se radnim skupinama u Vijeću radi daljnjih rasprava i pregovora. Te radne skupine predstavljaju krvotok Vijeća, jer je to mjesto gdje se obavlja svakodnevni posao. Postoji otprilike pedeset stalnih radnih skupina u Vijeću, te do stopedeset *ad hoc* skupina koje se sastaju s vremena na vrijeme.

Uz gore spomenute radne skupine, svako Vijeće ima svoje zasebne radne skupine koje se sastaju redovito, a učestalost sastanaka ovisi o području politike o kojem se radi. Sudionici na tim sastancima obično su predstavnici iz stalnih delegacija država članica u Bruxellesu, te iz njihovih ministarstava. Za razliku od Komisijinih skupina stručnjaka, predstavnici u radnim skupinama Vijeća dolaze na sastanke s utvrđenim i jasnim mandatom svojih vlada.

Glavni je zadatak radnih skupina pripremiti predmet za raspravu i konačno usvajanje od strane samih ministara. Zemlja koja drži predsjedništvo predsjedava sastancima. Važan je zadatak predsjedatelja razjasniti situaciju prije početka dnevnog rada, uputiti na dokumente na kojima se temelji diskusija, te objasniti ciljeve sastanka. Na kraju sastanka, predsjedatelj sažima raspravu, pitanja koja su razriješena i pitanja koja preostaju. Ti sažeci čine temelj za izvješća Tajništva, Komisije i država članica.

Prije nego što se prijedlog stavi na dnevni red za sastanak radne skupine, šalje se stalnim delegacijama država članica u Bruxellesu, koje ih šalju svojim vladama. Stvarna koordinacija s relevantnim dionicima obavlja se kod kuće, te se zatim šalje natrag stalnoj delegaciji u Bruxelles s općim uputama kako nastaviti na sastancima radne skupine.

Predstavljanjem dosjea Komisija otvara raspravu o novom prijedlogu. Dva do tri prva sastanka glede prijedloga obično služe razjašnjavanju sadržaja dotičnog prijedloga. Svaki sudionik dobiva radni dokument za raspravu u skupini. To je često prijedlog koji je poslala Komisija, ali može biti i dokument Predsjedništva. O tome tekstu, koji može biti prijedlog direktive ili nacrt odluke Vijeća, obično se raspravlja članak po članak, stavak po stavak, u obliku rasprave za okruglim stolom, gdje svi imaju priliku govoriti jednom. Neki vrlo razgovorljivi predstavnici mogu tražiti da govore nekoliko puta, ali većina delegata obično govori samo jednom.

Rasprave su obično vrlo detaljne. Budući da ovi propisi kasnije moraju biti provedeni u državama članicama, izaslanici inzistiraju da se posebne potrebe njihovih država uključe u tekst.

! Važna opaska

Neformalno lobiranje između sastanaka vrlo je važno ako se želi povećati šanse za promoviranje vlastitih stajališta i interesa i njihovo uključivanje u novi propis.

Ovi krugovi sastanaka mogu trajati vrlo dugo, od nekoliko mjeseci do nekoliko godina. Nakon nekoliko krugova sastavlja se kompromisni tekst, te se šalje COREPER-u, koji priprema dnevni red za sastanke Vijeća. Tekst se predstavlja u ime Predsjedništva. U većini slučajeva riječ je o razrađenoj verziji Komisijina izvornog prijedloga.

■ Pripremanje stajališta Parlamenta

Kada se prijedlog šalje iz Komisije Parlamentu, prvo se šalje odgovarajućim odborima u Europskom parlamentu. Trenutno postoje dvadeset dva odbora koja obavljaju pripreme radnje za plenarne sjednice Parlamenta.

Predstavnik Komisije dolazi na sastanak kako bi predstavio prijedlog i dao objašnjenje. Sastanci u tim odborima daju Parlamentu priliku da stekne širi uvid u rad Komisije.

Važan je zadatak tih odbora, drugim riječima, pripremiti mišljenje Parlamenta o prijedlozima Komisije, amandmane Parlamenta na zajednička stajališta koja je sastavilo Vijeće, te rezolucije koje Parlament sastavlja na vlastitu inicijativu. Pri tome se odbori redovito savjetuju s vanjskim stručnjacima iz relevantnih organizacija ili gospodarskih sektora.

Svaki mjesec Parlament u Strasbourgu održava plenarnu sjednicu koja traje tjedan dana, na kojoj se donosi konačno mišljenje o prijedlogu Komisije. Mišljenje se zatim šalje Vijeću u kojem ono u skladu s postupkom suodlučivanja prolazi kroz tri stadija prije konačnog usvajanja.

■ Pregovori Parlamenta i Vijeća (mirenje)

Nakon što Vijeće i Parlament obave rasprave i pregovore o prijedlogu Komisije, započinje postupak donošenja zaključka između tih dviju institucija. U skladu s postupkom suodlučivanja taj proces prije konačnog usvajanja može proći kroz tri sljedeća koraka:

- prvo čitanje
- drugo čitanje
- mirenje

Razmotrimo te različite stadije.

Prvo čitanje

Komisija, koristeći svoje pravo inicijative, šalje svoj prijedlog Vijeću i Parlamentu. Vijeće na temelju kvalificirane većine i na temelju komentara/amandmana Parlamenta ima tri mogućnosti:

- ako prihvaća amandmane Parlamenta, Vijeće može usvojiti prijedlog s predloženim amandmanima;
- ako Parlament ne predlaže amandmane, Vijeće može usvojiti prijedlog kakav jest;
- Vijeće može usvojiti zajedničko stajalište i poslati prijedlog natrag Parlamentu na drugo čitanje, ako ga ovaj odbije u prvom čitanju.

Drugo čitanje Europskog parlamenta

Ako se strane ne mogu suglasiti, postupak ide u drugo čitanje. Parlament u tom slučaju ima tri mogućnosti:

- Odobravanje zajedničkog stajališta. Parlament može prihvatiti zajedničko stajalište Vijeća ili odlučiti ga ne komentirati. U tom slučaju predloženi propis smatra se usvojenim.

- Parlament može apsolutnom većinom zastupnika odbiti zajedničko stajalište Vijeća. U tom slučaju predloženi propis neće biti usvojen.
- Parlament može apsolutnom većinom predložiti izmjene zajedničkog stajališta Vijeća. U tom slučaju tekst se šalje Vijeću i Komisiji radi komentara.

Drugo čitanje Vijeća

Vijeće može prihvatiti ili odbiti amandmane iz drugog čitanja Parlamenta.

- Amandmani su prihvaćeni – ako se Vijeće suglasi da prihvaća sve amandmane, akt se smatra prihvaćenim u obliku zajedničkog stajališta koje je izmijenjeno.
- Nisu prihvaćeni svi amandmani – u tom slučaju predsjednici Vijeća i Parlamenta mogu sazvati sastanak Odbora za mirenje.

Treće čitanje: Mirenje i tripartitni sastanci

- Mirenje

Mirenje je treća i konačna faza u postupku suodlučivanja, te se uvijek odvija ako Vijeće ne odobri sve amandmane koje je Europski parlament usvojio u drugom čitanju. Postupak mirenja se obavlja u Odboru za mirenje. Parlament i Vijeće imaju jednak broj predstavnika u tom odboru. Cilj je odbora postići kompromis koji obje strane mogu prihvatiti. Usuglašeni tekst mora prihvatiti kvalificirana većina u Vijeću i većina u Parlamentu. Komisija je također zastupljena u tom odboru, ali samo kao miritelj. U ovom stadiju ona više ne može povući svoj prijedlog. Odbor za mirenje mora se sastati u roku od šest tjedana (što se može produljiti za dva tjedna na inicijativu jedne od institucija) nakon drugog čitanja Vijeća. Odbor od dana prvog sastanka ima šest tjedana za sastavljanje zajedničkog teksta.

Mirenje ima tri različite faze: interni pripremni sastanak, tripartitni sastanak, te sastanak Odbora za mirenje. Krugovi sastanaka dolaze neposredno jedan iza drugog, često tijekom istog dana, te se mogu po potrebi ponavljati. U međuvremenu se održavaju više ili manje neformalni sastanci kako bi se osigurao uspješan rezultat. U ovom stadiju interesi se zastupaju iz Bruxellesa, a ne više u bliskoj suradnji s glavnim gradovima država članica. Jednostavno nema dovoljno vremena za tako česta savjetovanja kao ranije tijekom postupka.

! Važna napomena

Vijeće i Parlament imaju rok od šest tjedana za prihvaćanje kompromisa postignutog u Odboru za mirenje.

Ako samo jedna ili nijedna od strana prihvati prijedlog Odbora za mirenje, predloženi propis smatra se odbijenim.

Za detaljnije informacije o postupku suodlučivanja molimo pogledajte:
http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/code_EN.pdf

- Tripartitni sastanci
 Od 1995. tripartitni sastanci, ili trijalozni, postali su važan dio faze mirenja. Sastanci se odvijaju prije nego što počne postupak mirenja, a okupljaju

predstavnik Vijeća, Komisije i Parlamenta. Vijeće obično predstavlja predsjedatelj odgovarajućeg odjela COREPER-a, kojem pomažu predsjedatelj odgovarajuće radne skupine Vijeća i službenici iz Tajništva Vijeća. U većini slučajeva stvarni posao obavlja se na tim sastancima, a formalni dogovor postiže se u Odboru za mirenje.

Države članice daju predsjedatelju u COREPER-u mandat za pregovaranje, ali ne sudjeluju u tripartitnim sastancima. U sastancima također sudjeluje predsjedatelj odgovarajućeg odbora Parlamenta, zajedno s izvjestiteljem o dotičnom slučaju. Komisiju predstavlja odgovarajuća opća uprava. Komisija ne sudjeluje, već ima pomirateljsku i savjetodavnu ulogu, uzevši u obzir njezino stručno znanje o predmetu.

4.2.3 „Komitologija” – provedbene mjere

■ Što je „komitologija” i kako funkcionira?

Iako Vijeće i Parlament putem gore navedenih postupaka usvajaju veliku količinu propisa, ipak većinu propisa donosi Komisija nakon što joj je Vijeće dalo provedbene ovlasti. Komisija sama po sebi nema zakonodavne ovlasti, ali je ovlaštena donositi sekundarne propise, što je ovlast koju su joj Europski parlament i Vijeće prenijeli za određena područja. Razlog za takvo rješenje leži u tome što se obim posla Zajednice povećavao ubrzano tijekom 60-tih godina, te je Vijeće smatralo da se previše usredotočuje na detaljno reguliranje, umjesto na šira pitanja politika. Nakon toga postalo je potrebno povećati učinkovitost postupka donošenja odluka te napraviti razliku između tehničkog reguliranja i pitanja politika. Zbog toga je odlučeno da će Vijeće prenijeti na Komisiju provedbene ovlasti na određenim područjima i pod određenim uvjetima.

Kako Vijeće nije željelo prenijeti na Komisiju provedbene ovlasti bez zadržavanja određenog nadzora, odlučilo je uspostaviti sustav odbora za nadzor. Sustav je nazvan „komitologija”, a prvi je puta uveden 60-tih godina.

Odbore čine državni službenici iz država članica. Ovisno o vrsti, odbori imaju različitu „težinu”. Njihova je zadaća dati mišljenje o provedbenoj mjeri koju predlaže Komisija. Na taj način Vijeće može nadzirati što Komisija planira poduzeti.

Provedbenim se mjerama uređuju posebna tehnička pitanja, i nadopunjuju postojeći propisi koje su Vijeće i Parlament već donijeli. One se katkad nazivaju poveznicama unutarnjeg tržišta koje su potrebne kako bi se nadopunile općenitije direktive i uredbe na kojima se temelje. Provedbene mjere javljaju se u obliku Komisijinih direktiva ili uredbi, te se uvijek temelje na osnovnim pravnim aktima (direktivama ili uredbama) koje su donijeli Vijeće i Parlament.

Međutim, razlika između te dvije vrste propisa katkad je nejasna i prouzročila je rasprave između Parlamenta i Vijeća. Razlog tomu je što Parlament nije zastupljen u komitološkim odborima, i na taj je način isključen iz ovog zakonodavnog postupka, čime se, kako tvrde, potkopava načelo demokracije. U zadnje vrijeme počelo se ozbiljnije raditi na tome problemu, što je rezultiralo time da su Komisija i Vijeće

obvezni uključiti Europski parlament u navedeni postupak. Vijeće i Komisija postigli su sporazum s Europskim parlamentom, prema kojem će u najvećoj mogućoj mjeri uzeti u obzir sve komentare Europskog parlamenta i obavještavati ga o svakom stadiju postupka.

■ Tri različite vrste provedbenih postupaka

Postoje tri vrste provedbenih postupaka koji se odnose na komitološke odbore. Oni se nazivaju: postupak sa savjetodavnim odborom, postupak s upravljačkim odborom i postupak s regulatornim odborom. U daljnjem tekstu slijedi kratak opis svakog postupka.

Postupak sa savjetodavnim odborom smatra se najprimjerenijim postupkom. Uglavnom se odnosi na provedbu instrumenata Vijeća za jedinstveno tržište. Sastoji se od predstavnika država članica i predsjedava mu predstavnik Komisije.

Postupak sa savjetodavnim odborom:

- Predstavnik Komisije predstavlja nacrt provedbene mjere koju treba poduzeti.
- Odbor daje mišljenje, a Europski parlament ima priliku komentirati i nacrt i mišljenje Odbora.
- Komisija usvaja mjeru na temelju mišljenja odbora. Nije obvezna slijediti sve dane sugestije, ali se očekuje da u najvećoj mogućoj mjeri uzme u obzir mišljenje odbora.
- Komisija daje odboru uvid u ono na čemu je temeljila svoju odluku.

Postupak s upravljačkim odborom koristi se za mjere kojima se provodi zajednička poljoprivredna politika, ili zajednička ribarska politika, ili programi sa značajnim utjecajem na proračun. Odbor se sastoji od predstavnika iz država članica. Postupak teče kako slijedi:

Postupak s upravljačkim odborom:

- Predstavnik Komisije predstavlja nacrt provedbene mjere. Ako se prijedlog temelji na aktu koji je usvojen u postupku suodlučivanja, i Europski parlament i Vijeće moraju biti uključeni.
- Odbor daje svoje mišljenje temeljeno na kvalificiranoj većini.
- Ako odbor odobri nacrt ili nema komentara na njega, nacrt se usvaja i odmah se provodi.
- Ako odbor ne odobri nacrt, Komisija ipak usvaja predloženu mjeru i obavještava Vijeće o tome.
- Komisija može odgoditi provedbu mjere za razdoblje od tri mjeseca, očekujući mišljenje Vijeća u tome predmetu.
- Vijeće može podržati Komisiju ili može usvojiti drugu mjeru kvalificiranom većinom u roku od tri mjeseca.

Postupak s regulatornim odborom koristi se za mjere opće prirode, kojima se provode temeljne odredbe pravnog instrumenta na koji se mjera odnosi, kao što su zaštita zdravlja i sigurnosti ljudi, životinja i biljaka. Kao i kod druga dva postupka s odborima, regulatorni se odbor sastoji od predstavnika iz država članica, te kvalificiranom većinom daje svoje mišljenje o provedbenoj mjeri koju je predložila Komisija.

Postupak s regulatornim odborom:

- Predstavnik Komisije predstavlja nacrt provedbene mjere.
- Odbor daje svoje mišljenje kvalificiranom većinom.
- Obavještava se Europski parlament.
- Ako odbor podržava prijedlog, ili nema amandmana, prijedlog se usvaja i odmah primjenjuje.
- Ako odbor ne podrži prijedlog, Komisija šalje prijedlog Vijeću.
- Ako Vijeće ne postupi po tome prijedlogu u roku od tri mjeseca, Komisija usvaja prijedlog.

Ili Vijeće može:

- Izmijeniti prijedlog jednoglasno i nakon toga ga usvojiti.
- Usvojiti kvalificiranom većinom prijedlog kako ga je predložila Komisija.
- Odbiti prijedlog.

U tom slučaju Komisija može:

- Poslati novi prijedlog.
- Poslati još jednom izvorni prijedlog kroz sustav.

■ **Usvojena pravna stečevina (*acquis*)**

Kada je nova mjera konačno donesena, ili od Vijeća i Parlamenta (temeljni akt) ili Komisije (provedbeni akt), ona se smatra dijelom usvojene pravne stečevine.

4.3 Lisabonska strategija i nove metode za oblikovanje politika u EU-u

Budući da je, u odnosu prema SAD-u i Aziji, tijekom 90-tih godina iskusila smanjivanje industrijske konkurentnosti, EU je pokrenula ambiciozan plan da do 2010. godine postane najkonkurentnije gospodarstvo u svijetu, gospodarstvo koje se temelji na znanju. Taj se plan naziva Lisabonska strategija jer su ga dogovorili državnici na sastanku na vrhu u Lisabonu 2000. godine.

U nastavku predstavljeni su ciljevi i glavne sastavnice te strategije. Nakon toga prikazan je kratak sažetak izazova navedenih u Komisijinoj Bijeloj knjizi o europskom upravljanju, koja je dio odgovora na ambiciozan cilj postavljen na lisabonskom sastanku na vrhu.

EU se u mnogočemu širi, pa su kao posljedica tog procesa uvedene nove metode i alati za oblikovanje politika. Danas oni dopunjuju pravila i postupke opisane u prijašnjim poglavljima. Pregled novih instrumenata za oblikovanje politika izložen je na kraju ovog poglavlja.

4.3.1 Lisabonska strategija – ciljevi i glavne sastavnice

Lisabonska strategija je politički instrument kojim se želi postići cilj stvaranja najkonkurentnijeg područja na svijetu do 2010. godine. Tri su vida strategije: ona se temelji na gospodarskim, socijalnim i ekološkim ciljevima. Glavni je izazov osigurati da poticanje gospodarskog rasta omogućuje u isto vrijeme da EU povećava zaposlenost i poboljšava zaštitu okoliša.

Kako bi se postigao taj cilj, Europska unija je inicirala reforme koje se odnose na postupak oblikovanja politika. Namjera je zamijeniti tradicionalno oblikovanje politika i prevladavajuće korištenje uredbi i drugih čisto pravnih instrumenata mehanizmima tzv. mekog prava (*soft law*). Novi element u predloženim reformama jest veće korištenje savjetodavnih metoda u postupku donošenja odluka, primjerice javne metode koordinacije.

Javna metoda koordinacije potiče veću suradnju, razmjenu najbolje prakse, te usuglašavanje o zajedničkim ciljevima i smjernicama za države članice. Drugim riječima, umjesto pravnog reguliranja određenog područja, države članice odrede zajedničke ciljeve i razviju mehanizme za uspoređivanje i nadziranje napretka različitih zemalja u postizanju tih ciljeva, dozvoljavajući im da uče iz iskustva drugih. Važan je cilj strategije potaknuti države članice da kroz svoje nacionalne politike doprinose ukupnom cilju.

Što je Lisabonska strategija?

- To je trostruka strategija kojom se namjerava postići da EU do 2010. bude najkonkurentnije svjetsko gospodarstvo utemeljeno na znanju.
- Ona se sastoji od tri komponente: gospodarske, socijalne i zaštite okoliša.
- Javna metoda koordinacije koristi se kako bi se iznijeli prijedlozi i odluke u okviru strategije.
- Države članice potiču se da slijede ovu strategiju putem najbolje prakse i praćenja napretka kroz referentne vrijednosti (*benchmarking*), a ne putem uredbi i drugih pravnih instrumenata. Naglasak je na uspoređivanju rezultata država članica, čime ih se potiče da budu „najbolje u klasi“.

4.3.2 Srednjoročni pregled Lisabonske strategije

Europsko vijeće je na sastanku održanom u Bruxellesu 22. i 23. ožujka 2005. godine zaključilo da su, pet godina nakon pokretanja Lisabonske strategije, rezultati mješoviti. Došlo je do određenog napretka, ali postoje jasni nedostaci i kašnjenja, pa je potrebno hitno djelovanje kako bi se postigao ambiciozan cilj da EU do 2010. postane najkonkurentnije svjetsko gospodarstvo temeljeno na znanju.

Stoga je inicirano ponovno pokretanje Lisabonske strategije. U nastavku se nalazi popis najvažnijih elemenata te inicijative, koji će biti provedeni u bliskoj budućnosti.

Glavni elementi nove inicijative za Lisabonsku strategiju

- Ponovno usredotočiti prioritete na **rast i zapošljavanje**.
- Glavni je naglasak na **znanju, inovacijama i optimizaciji ljudskog potencijala**.
- Uz vlade trebaju biti uključene sve druge strane, kao što su **parlamenti, regionalna i lokalna tijela, socijalni partneri i civilno društvo**.
- **Odgovarajuća sredstva** za Uniju osigurat će se u sklopu nove financijske perspektive za razdoblje 2007.-2013.
- Europsko vijeće poziva **socijalne partnere** da podnesu zajednički radni program za rast i zapošljavanje s obzirom na područja za koja su nadležni.

Opširnije o ponovnom pokretanju Strategije vidi:

http://europa.eu.int/growthandjobs/index_en.htm

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/05/1&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

4.3.3 Komisijina Bijela knjiga o europskom upravljanju iz 2001. godine i nove metode za oblikovanje politika u okviru EU-a

U sažetku u nastavku navode se izazovi s kojima se danas suočava europsko upravljanje, a koji su navedeni u Bijeloj knjizi. U odjeljku koji slijedi pobliže će se razmotriti konkretne aktivnosti koje su bile poduzete kako bi se nosilo s tim izazovima.

Načelo dobrog upravljanja sastoji se od sljedećih komponenti:

- otvorenost
- sudjelovanje
- odgovornost
- učinkovitost
- koherentnost

Primjena ovih pet načela ojačava načela razmjernosti i supsidijarnosti.

■ Bolja uključenost i više otvorenosti

Potrebna je jača interakcija između razine EU-a i regionalne i lokalne razine, te civilnog društva u cjelini. Komisija poziva na sustavniji dijalog s dionicima, veću fleksibilnost u provedbi propisa Zajednice, minimalni standard savjetovanja o politici EU-a, te partnerske dogovore kojima se Komisija obvezuje na dodatna savjetovanja.

■ Bolje politike, uredbe i učinkovitost

Komisija mora voditi više računa o načelu supsidijarnosti. Radi ubrzanja zakonodavnog postupka, Komisija, Vijeće i Parlament moraju koristiti široki spektar alata, kao što su uredbe, okvirne direktive (kojima se državama članicama daje veća sloboda u fazi provedbe na nacionalnoj razini), te više mehanizama zajedničke regulacije.

Nadalje, i EU i države članice moraju pojednostaviti postojeće propise EU-a, te time postupak učiniti učinkovitijim. Također, moraju postojati jasne smjernice o prikupljanju i korištenju savjeta stručnjaka.

■ Promjena fokusa institucija

Institucije EU-a moraju pojačati svoje pokušaje da osiguraju dosljednost politika i utvrde dugoročne ciljeve. Mora se uspostaviti jača veza između politika EU-a i djelovanja na nacionalnoj razini. Vijeće i Europski parlament trebaju se više usredotočiti na utvrđivanje temeljnih elemenata politika, a Parlament treba ojačati svoju ulogu u smislu uključivanja stajališta svojih birača u političku raspravu.

■ Nove metode za oblikovanje politika u okviru EU-a

Kako bi se nosio s navedenim izazovima, EU mora sam zakonodavni postupak učiniti inkluzivnijim, transparentnijim i učinkovitijim. U Bijeloj knjizi o europskom upravljanju Komisija je sugerirala načine ocjenjivanja tih izazova. Oni se već danas sve više koriste u različitim područjima politika. Sažeti prikaz Komisijinih sugestija u nastavku temelji se na službenoj verziji Bijele knjige o europskom upravljanju iz 2001. godine:

Nove metode za oblikovanje politika u EU-u:

- **Učinkovita analiza – ocjenjivanje učinaka**

Prijedlog se mora temeljiti na učinkovitoj analizi u kojoj se ocjenjuje pitanje intervencije na razini EU-a, te da li je potrebna regulatorna intervencija. Ako da, treba napraviti analizu potencijalnih učinaka na gospodarstvo, socijalnih i učinaka na okoliš.

- **Tradicionalno zakonodavstvo treba kombinirati s drugim neobvezujućim alatima**

Zakonodavstvo je često samo dio šireg rješenja. „Čisto“ zakonodavstvo, kao što su uredbe i direktive, treba kombinirati s drugim instrumentima, kao što su preporuke, smjernice ili čak samoregulacija unutar zajednički dogovorenog okvira. Treba postojati jasna dosljednost u korištenju različitih instrumenata politike te povećana svijest o njihovu odabiru.

- **Mora se koristiti ispravna vrsta instrumenta**

Ako postoji potreba za jedinstvenim zakonodavstvom, treba koristiti uredbe. U drugim slučajevima treba češće koristiti tzv. okvirne direktive. Ti su alati lakšeg karaktera, pružaju veliku fleksibilnost glede provedbe, te se Vijeće i Europski parlament o njima brže dogovaraju.

- **Kad je god moguće treba koristiti zajedničku regulaciju**

Zajednička regulacija kombinira obvezujuće zakonodavno i regulatorno djelovanje s aktivnostima subjekata kojih se ta regulacija najviše dotiče. Rezultat je široko vlasništvo nad propisima pojačano uključivanjem svih na koje se oni odnose, čime se povećava poštivanje propisa. Metodu zajedničke regulacije treba koristiti samo onda kada je jasno da stvara dodatnu vrijednost i služi općem interesu dionika.

- **Javnu metodu koordinacije koristiti kada je prikladno**

Metoda potiče veću suradnju, razmjenu najbolje prakse i sporazum o zajedničkim ciljevima i smjernicama za države članice. Metoda se koristi od slučaja do slučaja, te ju treba koristiti samo ako zakonodavno djelovanje u okviru metode Zajednice nije moguće. Ona ne zamjenjuje, već **nadopunjuje** metodu Zajednice. Kako se ne bi poremetila institucionalna ravnoteža, Komisija je usko uključena kao strana koja koordinira, a Europskom parlamentu podnose se izvješća o napretku.

- **Bolja primjena pravila EU-a putem regulatornih agencija**

Na razini EU-a postoji sedamnaest agencija. Njihovi glavni zadaci obuhvaćaju skupljanje podataka i pomaganje Komisiji u provedbi određenih programa i politika EU-a. Agencije imaju vrlo tehnički, sektorski *know-how*, te povećanu sposobnost opažanja u dotičnim sektorima, i omogućavaju Komisiji da se usredotoči na temeljne zadaće.

U ovom su poglavlju predstavljani:

- Instrumenti pomoći EU-a koji su trenutno na raspolaganju državama kandidatkinjama
- Predstojeće reforme pomoći EU-a

Europsko vijeće je 1994. godine u Essenu definiralo pretpristupnu strategiju kako bi se države srednje i istočne Europe pripremile za članstvo u EU-u. Važan dio te strategije bila je financijska pomoć (pretpristupna pomoć) zemljama u procesu prema punopravnom članstvu. OU za proširenje odgovorna je za sveukupnu koordinaciju pretpristupne pomoći.

Zajedno s novom financijskom perspektivom EU-a, za razdoblje 2007.-2013. uspostaviti će se i novi instrument pretpristupne pomoći. Taj će revidirani instrument zamijeniti sve postojeće instrumente pomoći kandidatima za članstvo u EU. U odjeljku 5.2. objašnjeni su osnovni aspekti budućeg programa pomoći (Instrument za pretpristupnu pomoć – *Instrument for Pre-Accession Assistance* – IPA) koji je Europska komisija predložila Vijeću u rujnu 2004.

Glavna obilježja instrumenata koji se trenutno koriste u sklopu pomoći EU-a predstavljena su u sljedećem odjeljku.

5.1 Financijski instrumenti EU-a trenutno na raspolaganju Hrvatskoj

Financijski instrumenti Europske unije trenutno na raspolaganju Hrvatskoj uključuju program pomoći CARDS, pretpristupne programe Phare, ISPA, SAPARD, i programe Zajednice. TAIEX i *twinning*, kao posebni pretpristupni instrumenti, financirali su se iz programa CARDS i nastavljaju se financirati iz programa Phare. Ovaj odjeljak daje kratak uvod u svaki od tih instrumenata.

5.1.1 CARDS

Program CARDS u prosincu 2000. godine zamijenio je program pomoći OBNOVA koji je Hrvatskoj bio otvoren u razdoblju od 1996.-2000. Uz Hrvatsku, korisnice su tog programa Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija i Crna Gora. Program obuhvaća razdoblje koje završava 31. prosinca 2006., a njegova ukupna vrijednost iznosi 4,86 milijardi eura.¹²

¹² Vidi internetsku stranicu Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija: <http://www.mei.hr/default.asp?ru=235&akcija>

Osnovna je svrha CARDS-a podržati aktivno sudjelovanje zemalja primateljica u Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP). Uredba Vijeća (EZ) br. 2666/2000 uređuje kako treba koristiti tu pomoć. U donjem okviru nalazi se kratak pregled glavnih prioriteta.

Ciljevi CARDS-a:

- **Obnova i povratak izbjeglica;**
- **Uspostavljanje institucionalnog i pravnog okvira** koji će poduprijeti demokraciju, vladavinu prava te ljudska i manjinska prava, pomirbu i konsolidaciju civilnog društva, nezavisnost medija i jačanje mjera za suzbijanje organiziranog kriminaliteta;
- **Održiv gospodarski razvoj i gospodarske reforme usmjerene prema tržišnom gospodarstvu.**
- **Socijalni razvoj**, s osobitim osvrtom na smanjenje siromaštva, jednakost spolova, obrazovanje, podučavanje i obuku, te oporavak okoliša;
- **Razvoj užih veza** među državama primateljicama, između država primateljica i EU-a, te država primateljica i država kandidatkinja;
- **Promicanje regionalne, transnacionalne, prekogranične i međuregionalne suradnje** među državama primateljicama, između država primateljica i EU-a, te između država primateljica i drugih država regije.

Pomoć se pruža u obliku bespovratne pomoći kojom se financiraju programi jačanja institucija i ulaganja. Ciljna su skupina tijela državne uprave na svim razinama.

Program CARDS sastoji se od dvije glavne komponente: nacionalne (specifične za određenu zemlju) i regionalne. Nacionalna komponenta usmjerena je prema pojedinačnim zemljama i provodi ju Delegacija Europske komisije u suradnji s nacionalnim tijelima. Regionalna komponenta ima širi cilj i podrazumijeva zajedničku provedbu projektnih aktivnosti u nekoliko ili u svim zemljama korisnicama. Programiranje i provedba regionalne komponente centralizirani su u službama EK-a u Bruxellesu. Hrvatska je bila korisnica nacionalne komponente CARDS-a od proračunske godine 2001. do 2004., kada joj je dodijeljen status kandidata za članstvo u EU-u. Od 2005. godine nadalje nacionalna komponenta zamijenjena je pretprijetnim programima Phare, ISPA i SAPARD. Međutim, budući da Hrvatska ostaje dijelom PSP-a, u kontekstu regionalne suradnje i dalje će imati pravo korištenja regionalnih sredstava iz CARDS-a do isteka programa u prosincu 2006.

Regionalna suradnja bitan je element PSP-a. Sposobnost i spremnost pojedine zemlje da se konstruktivno angažira u regionalnoj suradnji osnovni je pokazatelj njene sposobnosti ispunjavanja europskih obveza i konačnog pridruživanja Europskoj uniji. Prioritetne aktivnosti strategije za regionalnu pomoć odgovaraju inicijativama s jakom regionalnom dimenzijom, kod kojih se ciljevi mogu bolje ostvariti i podrška bolje pružiti na regionalnoj razini.

Prioritetna područja za regionalnu pomoć iz CARDS-a za 2005. – 2006. su sljedeća:

- **Jačanje institucija** ima za cilj unaprijediti administrativnu sposobnost zemalja i podržati reformu javne uprave putem instrumenata koji se provode regionalno.
- U sklopu **pravosuđa i unutarnjih poslova** vodi se borba protiv organiziranog kriminala i korupcije, i unapređuje regionalna policijska i pravosudna suradnja.
- **Prekogranična suradnja** promiče gospodarsku i socijalnu suradnju u pograničnim područjima, uključujući podršku aktivnostima umrežavanja i uključivanju civilnog društva.
- **Razvoj privatnog sektora** olakšava izravna strana ulaganja u regiju.
- **Razvoj infrastrukture** promiče inicijative u sektoru prometa, energetike, okoliša i informacijskog društva.

Opširnije o programu CARDS, vidi:

www.europa.eu.int/comm/external_relations/sec/news/2004/mip_151204.htm.

5.1.2 Phare, ISPA i SAPARD

Program **Phare**, uspostavljen 1989. godine, glavni je program jačanja institucija u državama kandidatkinjama za EU, i kao takav uključuje mjere tehničke pomoći i popratna ulaganja koja pomažu pri usvajanju i provedbi pravne stečevine, kao i mjere koje su osmišljene kako bi promicale ekonomsku i socijalnu koheziju. Program Phare trenutno pokriva 3 države: Bugarsku, Hrvatsku i Rumunjsku. Uz to, projekti pripremljeni u završnoj programskoj godini (2003.) u 8 novih država članica – Češkoj, Estoniji, Mađarskoj, Latviji, Litvi, Poljskoj, Slovačkoj i Sloveniji – nastavit će se provoditi do 2006. godine.

Programi ISPA i SAPARD dva su dodatna programa u sklopu pretprijetne strategije. Poput programa Phare opći je cilj programa **ISPA** promicati ekonomsku i socijalnu koheziju. On podupire ulaganja širokih razmjera u okoliš i prometnu infrastrukturu, a za njega je nadležna OU za regionalnu politiku. Dok je program ISPA usredotočen na okolišnu i prometnu infrastrukturu, PHARE je usredotočen na druge aspekte ekonomske i socijalne kohezije. To sprečava preklapanje nadležnosti na tom području. Za zemlje koje su od svibnja 2004. države članice, projekti koji su se prethodno financirali u sklopu programa ISPA još uvijek su u nadležnosti OU za regionalnu politiku kao dio njezine politike upravljanja Kohezijskim fondom.

Program **SAPARD** podupire poljoprivredu i ruralni razvoj, a u nadležnosti je OU za poljoprivredu. SAPARD pruža pomoć u skladu s mjerama navedenima u Nacionalnom planu ruralnog razvitka svake države korisnice.

Bugarskoj i Rumunjskoj zajedno dodijeljeno je oko 4,5 milijardi eura pretpristupne pomoći za razdoblje 2004. -2006., dok Turska tijekom istog razdoblja iz svog pretpristupnog fonda treba primiti 1,05 milijardi eura. Hrvatskoj je u proračunskom razdoblju 2005.-2006. iz tri pretpristupna instrumenta dodijeljeno 245 milijuna eura.

Opširnije o pretpristupnim instrumentima, vidi:

http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/financial_assistance.htm

■ *Twining*

Twining je prvobitno bio uspostavljen u sklopu programa Phare kao pretpristupni instrument koji podupire tadašnje države kandidatkinje tijekom razdoblja od 1989. do 2004. godine. Polazeći od njegovih pozitivnih rezultata, odlučeno je da taj instrument treba biti na raspolaganju i drugim državama kandidatkinjama nakon proširenja 2004. godine. Kako bi odrazio različitu razinu udruživanja država PSP-a s EU-om, *twining* je u program CARDS unesen u prilagođenom obliku. Važno je naglasiti da CARDS-ov *twining* u teoriji usko slijedi Phare-ov *twining*, međutim u praksi se znatno razlikuju jer se program CARDS provodi primjenom drugačijih pravila.

Twining je alat za provedbu projekata jačanja institucija. On podupire i financira ustupanje državnih službenika iz uprava država članica Europske unije, koji tijekom razdoblja od najmanje 12 mjeseci rade kao savjetnici u institucijama zemlje korisnice. Dugoročni stručnjaci u sklopu programa Phare nazivaju se stalnim *twining* savjetnicima (STS), a unutar programa CARDS savjetnicima za Proces stabilizacije i pridruživanja (SPSP). Kako bi ostvario ciljeve, program također ima nekoliko kratkoročnih stručnih savjetovanja.

Aktivnosti *twininga* prikladne su za projekte u sljedećim područjima:

- **Opća reforma državne službe** u smislu pripreme temeljnih zakona o državnoj službi i restrukturiranja državne službe.
- **Pravosuđe i unutarnji poslovi**, naročito u tri područja: pravosudni sustav i sustav državnog odvjetništva, rad policije i sigurnost granica, te migracijske politike.
- **Upravljanje javnim financijama** – porezi, proračun, financijska kontrola/revizija i javne nabave.
- **Usklađivanje s nekim od temeljnih dijelova pravne stečevine**, posebno u području četiri temeljne slobode kretanja: roba, usluga, kapitala i prava poslovnog nastana. Sloboda kretanja radnika složenije je pitanje.

Osnovno je obilježje projekta *twinninga* to da je usmjeren prema ostvarivanju specifičnih i zajamčenih rezultata. On ne potiče općenitu suradnju. Stranke se unaprijed dogovaraju o detaljnom programu rada kako bi se ispunio cilj vezan uz jedno od prioritetnih područja pravne stečevine.

Opširnije o *twinningu*, vidi:

<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/index.htm>.

5.1.3 TAIEX

TAIEX (Ured za razmjenu informacija o tehničkoj pomoći) je odjel u Općoj upravi za proširenje Europske komisije, koji novim državama članicama, državama kandidatkinjama i državama PSP-a pruža kratkoročnu pomoć na području usklađivanja, provedbe i izvršenja pravne stečevine. On usmjerava zahtjeve zemalja korisnica za podrškom i u kratkom razdoblju pruža odgovarajuću prilagođenu stručnu podršku koja odgovara njihovim potrebama. TAIEX je vođen potrebama, što znači da odgovara na neposredne zahtjeve zemalja korisnica. On pruža pomoć u skladu s prioritetima koje je odredila Europska komisija.

TAIEX podrška pokriva tri grupe zemalja korisnica:

- Cipar, Češku, Estoniju, Mađarsku, Latviju, Litvu, Maltu, Poljsku, Slovačku, Sloveniju
- Bugarsku, Rumunjsku, Tursku i Hrvatsku
- Srbiju i Crnu Goru, Makedoniju, Bosnu i Hercegovinu, Albaniju i Kosovo (kako to određuje rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a 1244 od 10. lipnja 1999.)

Glavna je zadaća TAIEX-a pružiti tehničku pomoć i savjete o preuzimanju pravne stečevine EZ-a u nacionalno zakonodavstvo države korisnice, o njenom administriranju, provedbi i izvršenju. TAIEX osigurava tehničku obuku i pruža stručnu pomoć službenicima zemlje korisnice. Nadalje, služi kao posrednik u informiranju tako što prikuplja i stavlja na raspolaganje informacije o pravnoj stečevini EZ-a. TAIEX također raspolaze bazama podataka s alatima za olakšavanje i praćenje procesa usklađivanja, te za identificiranje daljnjih potreba za tehničkom pomoći.

Usluge koje daje TAIEX mogu biti pružene kao pojedinačne, samostalne aktivnosti koje odgovaraju na specifične potrebe, ili tijekom dužeg vremenskog razdoblja.

Usluge koje pruža TAIEX:

- **Stručnjaci** upućeni u zemlju korisnicu kako bi savjetovali o pravnim aktima i tumačenju pravne stečevine, ili dali smjernice o administrativnim postupcima za njenu provedbu i izvršenje.
- **Studijski posjeti** koji službenicima zemlje korisnice pružaju mogućnost da razumiju kako države članice rješavaju praktična pitanja vezana uz provedbu i izvršenje pravne stečevine, te pitanja vezana uz međusobno djelovanje s ostalim sudionicima u procesu.
- **Seminari i radionice** radi predstavljanja i pojašnjavanja pitanja vezanih uz pravnu stečevinu široj publici. Takva pomoć može se usredotočiti na potrebe pojedine zemlje ili grupe zemalja koje se suočavaju sa sličnim izazovima. Vrsta seminara s više zemalja pruža vrijednu mogućnost umrežavanja i razmjene iskustava između zemalja korisnica.
- **Obuka** kojom će se inspektorima u upravi pružiti potrebne tehničke vještine.
- **Praćenje** i analiza napretka putem stručne revizije koja između ostalog pomaže pri poboljšanju strategija i usmjeravanju daljnje pomoći.
- **Baze podataka** i informativni materijali koji predstavljaju djelotvorna i troškovno učinkovita sredstva za pružanje i dobivanje ujednačenih informacija o pravnoj stečevini, uključujući praćenje usklađivanja nacionalnog zakonodavstva.
- **Prijevod** – upute o organizaciji prevodenja pravne stečevine u zemlji korisnici, te, ukoliko je to potrebno, prijevod dokumenata za zemlju korisnicu ili službe Komisije.

Izvor: Internetska stranica OU-a za proširenje <http://taieux.cec.eu.int/>

TAIEX ne pruža neposrednu potporu privatnim građanima ili pojedinačnim trgovačkim društvima. Korisnici TAIEX-ovih usluga u pravilu su oni sektori, javni i privatni, koji u zemljama korisnicama imaju ulogu pri preuzimanju, provedbi i izvršenju zakonodavstva EU-a.

Glavne ciljne skupine za pomoć iz instrumenta TAIEX-a su:

- Državni službenici koji rade u javnoj upravi;
- Državni službenici koji rade u upravi na regionalnoj razini ili udruženjima lokalnih vlasti;
- Članovi parlamenta i državni službenici koji rade u parlamentima i savjetima za pravna pitanja;
- Profesionalna ili trgovačka udruženja koja predstavljaju socijalne partnere, kao i predstavnici sindikata i udruženja poslodavaca;
- Pravosudna i tijela nadležna za izvršenje zakona;
- Tumači, redaktori i prevoditelji pravnih tekstova.

Izvor: Internetska stranica OU za proširenje <http://taieux.cec.eu.int/>

Hrvatska je započela sudjelovati u TAIEX-ovim projektima u svibnju 2004. godine. Do jeseni 2005. predstavnici hrvatske državne uprave sudjelovali su u oko 70 seminara/radionica u organizaciji TAIEX-a. Aktivnosti se smatraju vrlo korisnima za svakodnevni rad državnih službenika, a osnovna im je prednost što mogu biti učinkovito organizirane u kratkom vremenu.

Opširnije o TAIEX-u, vidi: <http://taiox.cec.eu.int/>

5.1.4 Sudjelovanje u programima Zajednice

U srpnju 1997. Europska komisija je u Agendi 2000 predložila da se državama kandidatkinjama i prije njihovog pristupanja, progresivno otvori širi niz programa Zajednice, kao jedan od posrednih ciljeva pristupanja. Europsko vijeće je u zaključcima donesenim na zasjedanju u Luksemburgu u prosincu 1997. godine odobrilo plan proširenja koji je Komisija predložila prethodnog srpnja. Europsko vijeće ponovilo je važnost takvog sudjelovanja u programima Zajednice kao dijela proširene pretpristupne strategije prema državama kandidatkinjama srednje i istočne Europe. Na sastanku Europskog vijeća u Helsinkiju u prosincu 1999. godine potvrđeni su i proces proširenja i pretpristupna strategija.

Sukladno Solunskoj agendi za zapadni Balkan, koju je potvrdilo Europsko vijeće 20. lipnja 2003., programi Zajednice od 2005. godine otvoreni su državama PSP-a. Europska komisija i Republika Hrvatska potpisale su 22. studenog 2004. godine Okvirni sporazum o sudjelovanju Hrvatske u programima Zajednice. Hrvatska je u razdoblju 2005.-2006. godine odabrala sudjelovati u 9 prioritetnih programa od ukupno 25 programa koji su joj otvoreni Okvirnim sporazumom. Za svaki pojedinačni program potpisat će se Memorandum o suglasnosti (MoS), koji će urediti administrativne i financijske uvjete sudjelovanja u pojedinačnom programu.

■ Dodatna vrijednost sudjelovanja u programima Zajednice

Svrha je programa Zajednice poduprijeti interne politike EU-a. EU potiče suradnju među svojim državama članicama u različitim specifičnim područjima na koja se odnose politike Zajednice, tijekom razdoblja od nekoliko godina. U načelu su programi zamišljeni isključivo za države članice temeljem posebne alokacije iz unutarnjeg proračuna EU-a. Posljedično tome, korisnici programa koji nisu iz država članica Unije nisu pokriveni tom definicijom i dužni su platiti financijski doprinos u proračun Zajednice, kako bi njihovo sudjelovanje bilo prihvatljivo.

Uključivanje u programe Zajednice državama PSP-a dat će praktično i operativno uporište u EU-u. Omogućit će EU-u da podrži njihove napore prema europskim integracijama olakšavanjem prijenosa znanja i dobre prakse, osobito u onim područjima pravne stečevine koja su ključna za reformske procese.

■ Dodatna vrijednost sudjelovanja u programskim odborima

Programi Zajednice zamišljeni su tako da djeluju kao sredstvo pomoći pri provedbi politika Zajednice u područjima gdje EU nema nadležnost za usklađivanje

zakonodavstva, ili su tradicionalni pravni instrumenti procijenjeni kao neodgovarajući za ostvarivanje određene politike ili aktivnosti. U mnogim slučajevima, također se smatra korisnim dopuniti zakonodavstvo Zajednice „mekanijim“ instrumentima za provođenje politike.

U usporedbi s drugim instrumentima „mekog“ prava EU-a, kao što su preporuke i smjernice, programi djelovanja mogu biti osobito snažni budući da se temelje na aktivnom uključivanju i partnerstvu između društvenih aktera i javnih institucija na nacionalnoj i transnacionalnoj razini. Stoga je neposredno uključivanje aktera s obje razine u proces provedbe politika EU-a nešto što može biti osobito učinkovito u podizanju svijesti o pitanjima vezanima uz EU. To također može pridonijeti značaju europskih integracija i izvan djelokruga političara i državnih službenika koji su neposredno uključeni u proces provedbe politika EU-a.

Programske aktivnosti oblikuju se kao projekti koji zahtijevaju uključivanje sudionika (onih na koje se odnosi određena politika) i onih sa stručnim znanjem u dotičnom području. Činjenica da su programi Zajednice određeni projektima daje dobre mogućnosti hrvatskim intelektualcima, nevladinim organizacijama, itd. za razvijanje uzajamno korisnih aktivnosti na europskoj razini.

U provedbi programa Zajednice Komisiji pomaže programski odbor za svaki od programa, a u skladu s odgovarajućim pravilima o komitologiji (Odluka Vijeća 1999/468/EZ). Programski odbor pruža savjete Komisiji o prioritetnim aktivnostima koje je potrebno poduzeti, projektima koje je potrebno podržati, i raspodjeli sredstava između različitih aktivnosti programa. Također pruža savjete o organizaciji diseminacije rezultata i kriterijima za evaluaciju programa.

Sudjelovanje u programima Zajednice od 2005. godine podrazumijeva da Hrvatska ima pravo na članstvo u programskom odboru svakog programa. Uključivanje u programe Zajednice putem programskih odbora pružit će ministarstvima mogućnost dolaska u neposredan kontakt sa značajnim sudionicima na razini EU-a. Prednosti tih programa navedene su u donjem okviru.

Koje su prednosti sudjelovanja u programskim odborima?

- Razvijanje neposrednih veza sa službama Komisije u pojedinim područjima njihove nadležnosti;
- Osiguravanje mogućnosti za umrežavanje s kolegama iz država članica;
- Mogućnost boljeg razumijevanja o tome kako EU funkcionira i kako Komisija koristi programe djelovanja kao instrumente provedbe politika EU-a i daljnji razvoj politika EU-a;
- Prikupljanje informacija te stjecanje uvida i vještina koje se mogu koristiti za osiguravanje financiranja te za hrvatsko sudjelovanje u pojedinačnim projektima;
- Vršenje utjecaja na politike EU-a u području koje pokriva određeni program.

Članovi iz država koje nisu članice EU-a imaju promatrački status i nemaju glasačko pravo. Budući da programski odbori rijetko glasuju i obično pružaju savjete Komisiji temeljem konsenzusa, to ipak rijetko predstavlja problem u praksi.

■ Zahtjevi vezani uz sudjelovanje

Učinkovito sudjelovanje u programima Zajednice ovisi o ispunjavanju određenih preduvjeta:

Preduvjeti za učinkovito sudjelovanje:

- Spremnost na dodjelu dostatnih financijskih resursa za programe,
- Dostatna administrativna sposobnost za sudjelovanje i upravljanje dotičnim programom,
- Usklađenost s pravnom stečevinom u određenom sektorskom području za neke od programa Zajednice,
- Nacionalno sufinanciranje programskih/projektnih aktivnosti.

■ Programi Zajednice – nekoliko primjera

Programi Zajednice pokrivaju širok raspon politika EU-a, a niže opisani programi predstavljaju izbor iz većeg broja postojećih programa. Potpun popis programa dostupan je na sljedećoj internetskoj stranici:

<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/ocp/programmes/areas.htm>

■ Socrates – Obrazovanje (2000.-2006.)¹³

Program će pridonijeti promicanju Europe znanja putem razvoja europske dimenzije u obrazovanju i obuci. Program potiče razmjene između obrazovnih institucija, otvoreno učenje i učenje na daljinu, te poboljšanja u priznavanju diploma i u razdoblju studiranja.

Pristup programu:

- Učenici, studenti, osoblje neposredno uključeno u obrazovanje, zaposleni u obrazovnim institucijama;
- Osobe i tijela odgovorna za obrazovne sustave i politike na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini;
- Lokalna i regionalna tijela i organizacije;
- Udruženja koja rade na području obrazovanja, uključujući udruge studenata, učenika, profesora i roditelja;
- Trgovačka društva i konzorciji, trgovačke organizacije, te gospodarske i industrijske komore;
- Socijalni partneri i njihove organizacije na svim razinama;
- Istraživački centri i tijela.

¹³ Odluka Europskog parlamenta i Vijeća br. 253/2000/EZ iz siječnja 2000. kojom se uspostavlja druga faza programa djelovanja Zajednice u području obrazovanja *Socrates*.

■ *Erasmus Mundus* (2004.–2008.)¹⁴

Cilj je programa poboljšati kvalitetu visokog obrazovanja u Europi kroz promicanje suradnje s trećim zemljama. Konkretnije, on će ojačati sustav visokog obrazovanja kroz poticanje visoko kvalificiranih diplomiranih studenata i znanstvenika iz cijelog svijeta na stjecanje kvalifikacija i iskustava u Europskoj uniji. Nadalje, razvit će bolje strukturiranu suradnju između institucija Europske unije i trećih zemalja, te time učvrstiti profil i vidljivost visokog obrazovanja u Europskoj uniji.

Pristup programu

- Institucije visokog obrazovanja
- Studenti koji su stekli diplomu na visokoobrazovnoj ustanovi
- Znanstvenici ili stručnjaci koji predaju ili provode istraživanje
- Osoblje neposredno uključeno u visoko obrazovanje
- Ograničen broj drugih javnih i privatnih tijela koja su aktivna na području visokog obrazovanja

■ *Youth – Mladi* (2000.–2006.)¹⁵

Cilj je programa promicati aktivan doprinos mladih stvaranju Europe kroz njihovo sudjelovanje u transnacionalnim razmjenama unutar Zajednice ili sa trećim zemljama, kako bi se razvilo razumijevanje kulturne raznolikosti Europe i njezinih temeljnih zajedničkih vrijednosti. Nadalje, program je zamišljen tako da jača osjećaj solidarnosti mladih kroz šire sudjelovanje u aktivnostima transnacionalnih službi Zajednice, unutar Zajednice ili s trećim zemljama.

Aktivnosti:

- Mladi za Europu
- Europska dobrovoljna služba
- Zajedničke aktivnosti
- Potporne mjere

koje će se provesti kroz potporu:

- Transnacionalnoj mobilnosti mladih
- Korištenju informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT) od strane mladih
- Razvoju mreža suradnje na europskoj razini koja omogućuje međusobnu razmjenu iskustva i dobre prakse
- Transnacionalnim projektima radi promicanja državljanstva Unije
- Promicanju jezičnih vještina i razumijevanju drugačijih kultura
- Pilot projektima koji se temelje na transnacionalnim partnerstvima

¹⁴ Odluka Europskog parlamenta i Vijeća br. 2317/2003/EZ od 5. prosinca 2003. kojom se uspostavlja program za poboljšanje kvalitete visokog obrazovanja i promicanje međukulturnog razumijevanja putem suradnje s trećim zemljama.

¹⁵ Odluka Europskog parlamenta i Vijeća br. 1031/2000/EZ od 13. travnja 2000. kojom se uspostavlja program djelatnosti Zajednice *Youth*.

■ **Framework Programme for Judicial Cooperation in Civil Matters – Okvirni program za pravosudnu suradnju u građanskim predmetima (2002.-2006.)**¹⁶

Ovaj Okvirni program pridonosi ispunjavanju ciljeva određenih Ugovorom, Bečkim planom djelovanja i zaključcima iz Tamperea, koji su usmjereni prema održavanju i razvoju područja slobode, sigurnosti i pravde, u kojem je osigurano slobodno kretanje osoba. Program će pridonijeti osiguravanju pravne sigurnosti, poboljšanju pristupa pravosuđu, i pravilnoj provedbi i primjeni instrumenata Zajednice na području pravosudne suradnje u građanskim predmetima.

Aktivnosti uključuju:

- Obuku
- Razmjenu i zapošljavanje radi stjecanja radnog iskustva
- Studije i istraživanja
- Sastanke i seminare
- Širenje informacija

Kriteriji prihvatljivosti

Projekte mogu dostavljati institucije i javne ili privatne organizacije, istraživački instituti, pravni instituti, instituti za pravnu i pravosudnu obuku/daljnje usavršavanje osoba koje se bave pravom. Pod pravosudnim se djelatnicima između ostalih podrazumijevaju suci, državni odvjetnici, odvjetnici, akademsko i znanstveno osoblje, djelatnici ministarstava, djelatnici sudova, pomoćno sudsko osoblje, sudski prevoditelji i drugi stručnjaci koji su vezani uz pravosuđe u dijelu građanskog prava (članak 6.).

■ **Environment – Okoliš (2002.-2006.)**¹⁷

Cilj

- Promicanje nevladinih udruga na području zaštite okoliša, u sklopu toga njihovo sustavno uključivanje u proces oblikovanja okolišne politike EU-a na način da im se omogući relevantna zastupljenost na sastancima koji se održavaju u svrhu konzultacija sudionika u procesu, te u javnim raspravama.
- Doprinos jačanju malih regionalnih i lokalnih udruženja koja rade na primjeni pravne stečevine EZ-a vezane uz okoliš i održivi razvoj u njihovom lokalnom području.

¹⁶ Opći okvir aktivnosti Zajednice uspostavljen Uredbom Vijeća (EZ br. 743/2002).

¹⁷ Odluka Europskog parlamenta i Vijeća br. 466/2002/EZ od 1. ožujka 2002. kojom se uspostavlja program djelatnosti Zajednice koji promiče nevladine organizacije prvenstveno aktivne na području zaštite okoliša.

■ *Public Health* – Javno zdravlje (2003. – 2008.)¹⁸

Opći cilj programa koji će nadopuniti nacionalne politike jest zaštititi ljudsko zdravlje i unaprijediti javno zdravlje. Opći ciljevi programa nadalje su: unaprijediti informiranost i znanje o javnom zdravlju, ojačati sposobnost za brz odgovor na zdravstvene prijetnje i promicati zdravlje putem uključivanja čimbenika vezanih uz zdravlje u sve politike i aktivnosti.

Sljedeće aktivnosti potrebno je provoditi u uskoj suradnji s državama članicama:

- Aktivnosti umrežavanja vezane uz nadziranje javnog zdravlja.
- Aktivnosti kojima se sprečavaju zdravstvene prijetnje, uključujući opasne bolesti.
- Promicanje zdravlja i aktivnosti suzbijanja bolesti uključujući, ukoliko je to primjereno, nevladine organizacije, projekte i mreže nacionalnih institucija.
- Pripreme za pravne instrumente Zajednice na području javnog zdravlja i procjene učinka zakonodavstva Zajednice na zdravlje.
- Savjetovanje i informiranje o pitanjima zdravlja i s njime povezanim pitanjima – što uključuje mjerodavna tijela, medicinske i druge stručnjake, socijalne partnere, nevladine udruge i širu javnost.

■ *Combating Social Exclusion* – Suzbijanje socijalne isključenosti (2002. – 2006.)¹⁹

Program podupire takve oblike suradnje koji Zajednici i državama članicama omogućavaju poboljšati uspješnost i učinkovitost politika suzbijanja socijalne isključenosti. To će se provesti poboljšanjem razumijevanja socijalne isključenosti i siromaštva putem posebnih usporedivih indikatora, izmjenom iskustava o oblikovanju i provedbi politike, te promicanjem uzajamnog učenja.

Aktivnosti

- Analiza uzroka i obilježja socijalne isključenosti, uključujući prikupljanje statistike, pripremu zajedničkih metodologija i tematskih studija.
- Razmjena informacija i najbolje prakse koja potiče razvoj kvantitativnih i kvalitativnih indikatora.
- Promicanje dijaloga među različitim akterima i podrška relevantnim mrežama na europskoj razini, naročito organizacijama (prvenstveno nevladinim udrugama) koje zagovaraju borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti.

¹⁸ Odluka Europskog parlamenta i Vijeća br. 1786/2002/EZ od 23. rujna 2002. kojom se usvaja program djelatnosti Zajednice na području javnog zdravlja (2003. – 2008.).

¹⁹ Odluka Europskog parlamenta i Vijeća br. 50/2002/EZ od 7. prosinca 2001. kojom se uspostavlja program djelatnosti Zajednice za poticanje suradnje između država članica na suzbijanju socijalne isključenosti.

■ *Marco Polo* (2003. – 2010.)²⁰

Cilj je programa smanjiti zakrčenost cestovnog prometa, poboljšati mjere zaštite okoliša koje primjenjuje prometni sustav i pojačati intermodalni promet, te time pridonijeti učinkovitom i održivom prometnom sustavu tijekom razdoblja 2003. – 2010. Program pokriva aktivnosti namijenjene promjeni modaliteta prijevoza i razmjenu iskustava, a one trebaju uključivati područja barem dviju država članica, ili jedne države članice i bliske treće zemlje.

Aktivnosti:

Očekuje se da će aktivnosti dovesti do prelaska teretnog prometa s cesta na kratku plovidbu, željeznicu, unutarnje plovne putove ili kombinaciju prometnih modaliteta u kojima se putovanje cestom svode na najkraću moguću mjeru.

Prihvatljivi predlagatelji i aktivnosti

Kao opće pravilo, projekte predlaže konzorcij dvaju ili više poduzeća, osnovanih u najmanje dvije različite države članice ili barem u jednoj državi članici i jednoj bliskoj trećoj zemlji.

5.2 Predstojeće reforme pomoći EU-a

Europska komisija je 29. rujna 2004. godine usvojila prijedlog Uredbe Vijeća kojom se uspostavlja Instrument za pretpristupnu pomoć (*Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA*).²¹ Uredba se temelji na glavnim poukama stečenima tijekom nedavnog i tekućeg pretpristupnog procesa. Novi instrument uzima u obzir potrebu za fleksibilnim pristupom kako bi se brzo mogli zadovoljiti novi prioriteti.

Prijedlog sadrži okvirnu uredbu koja uspostavlja jedinstveni instrument za pretpristupnu pomoć. On će kao takav zamijeniti postojeće instrumente Phare, ISPA, SAPARD i CARDS. Novu uredbu poduprijet će detaljna provedbena pravila definirana za različita područja aktivnosti koje određuje okvirna uredba.

■ Dvije kategorije – države potencijalni kandidati i države kandidatkinje

Zemlje korisnice dijelit će se u dvije kategorije, ovisno o njihovom statusu država kandidatkinja ili država potencijalnih kandidata.²² Države potencijalni kandidati

²⁰ Uredba (EZ) Europskog parlamenta i Vijeća br. 1382/2003 iz srpnja 2003. – o dodjeli financijske pomoći Zajednice za unapređivanje mjera zaštite okoliša koje se primjenjuju u teretnom prometnom sustavu.

²¹ Prijedlog Uredbe Vijeća kojim se uspostavlja Instrument za pretpristupnu pomoć, Bruxelles, 29.9. 2004 COM 627 final 2004/0222 (CNS). Pravna osnova prijedloga sadržana je u članku 181. (a) UEZ-a.

²² Zemlja se može premjestiti iz prve u drugu kategoriju samo nakon odluke Vijeća Europske unije o dodjeli statusa kandidata. Službeno prihvaćanje zemlje kao kandidata ima za rezultat premještanje zemlje iz kategorije 1 u kategoriju 2.

nastavit će primati pomoć u skladu s odrednicama koje su trenutno definirane u Uredbi o programu CARDS (jačanje institucija i demokratizacija, gospodarski i socijalni razvoj, regionalna i prekogranična suradnja i djelomično usklađivanje s pravnom stečevinom EZ-a). Za države potencijalne kandidate, pomoć će se oblikovati tako da ih korak po korak, i u dobro postavljenom okviru, vodi bliže prema statusu države kandidatkinje i konačno članstvu.

Države kandidatkinje primat će istu vrstu pomoći i dodatno će ih se podržati u pripremanju za upravljanje strukturnim, kohezijskim i fondovima za ruralni razvoj nakon pristupanja (fondovi EU-a), kao i pri punoj primjeni pravne stečevine EZ-a.

■ Ciljna područja

IPA određuje ciljna područja za pružanje pomoći kako bi se osigurala usklađenost s prethodnom pomoći Zajednice kroz program CARDS.

Uredba sadrži pet komponenti:

- Tranzicija i jačanje institucija
- Regionalna i prekogranična suradnja
- Regionalni razvoj
- Razvoj ljudskih potencijala
- Ruralni razvoj

Prijedlog daje Komisiji ovlaštenje da za svaku od komponenti usvoji primjerena provedbena pravila. Komisija će pomoć dodijeliti na temelju višegodišnjeg indikativnog okvira za svaku komponentu i zemlju, a temeljni strateški dokument za određivanje prioriteta bit će Europsko partnerstvo.

Države kandidatkinje imat će pristup u svih pet komponenti, dok će državama potencijalnim kandidatima pristup biti ograničen na prvu i drugu komponentu (tranzicija i jačanje institucija, regionalna i prekogranična suradnja).

Objašnjenje je da se komponente regionalnog razvoja, razvoja ljudskih potencijala i ruralnog razvoja koncentriraju na posebne izazove koji su vezani uz poljoprivrednu i kohezijsku politiku Zajednice nakon pristupanja. Komponente su zamišljene tako da državama kandidatkinjama daju mogućnost provedbe takvih politika kroz usklađivanje svojih propisa i postupaka s onima u Zajednici prije pristupanja.

5.2.1 Komponente 1-2 – otvorene državama potencijalnim kandidatima i državama kandidatkinjama

■ Komponenta 1: Pomoć u tranziciji i jačanje institucija

Komponenta Pomoć u tranziciji i jačanje institucija pokrivat će sva pitanja institucionalnog jačanja, kao i pomoć u tranziciji za države potencijalne kandidate. Za države potencijalne kandidate, Komponenta 1 pokrivat će cijeli niz aktivnosti, uz izuzetak regionalne i prekogranične suradnje (pokrivene komponentom 2).

Komponenta 1 također će pokrivati sudjelovanje u programima Zajednice, koje će zemlje korisnice pripremiti za puno korištenje prednosti tih programa u trenutku pristupanja.

■ **Komponenta 2: Regionalna i prekogranična suradnja**

Ova komponenta bit će otvorena za obje grupe zemalja i nastaviti će podupirati regionalnu suradnju koja se trenutno provodi u okviru programa CARDS.

5.2.2 Komponente 3-5 – otvorene samo državama kandidatkinjama

■ **Komponenta 3: Regionalni razvoj**

Ova komponenta bi, koliko je moguće, trebala oponašati ERDF (Europski fond za regionalni razvoj – *European Regional and Development Fund*) i Kohezijski fond, i tako zemlje korisnice prije pristupanja upoznati s pravilima i postupcima Zajednice u tim područjima. To će doprinijeti učinkovitosti jer zemlja u trenutku pristupanja neće morati mijenjati postupke i kriterije u većoj mjeri nego što je to apsolutno potrebno kako bi se poštivala Financijska uredba. Nadalje, također će stvoriti temelje za upravljanje ERDF-om i Kohezijskim fondom nakon pristupanja.

■ **Komponenta 4: Razvoj ljudskih potencijala**

Svrha komponente Razvoj ljudskih potencijala jest pripremiti države kandidatkinje za sudjelovanje u Europskom socijalnom fondu u okviru Europske strategije zapošljavanja. Ova će se komponenta usredotočiti na uspostavljanje odgovarajućih struktura i sustava za upravljanje i provedbu aktivnosti Europskog socijalnog fonda.

■ **Komponenta 5: Ruralni razvoj**

Cilj je komponente ruralnog razvoja pomoći državama kandidatkinjama u pripremama za programe ruralnog razvoja koje EU financira nakon pristupanja, kroz provedbu pretprijetne pomoći putem sustava što sličnijih onima koji se traže od članica EU-a.

5.2.3 Upravljanje i provedba

Komisija će biti odgovorna za provedbu pomoći putem postupka komitologije (vidi odjeljak 4.2.3 o komitologiji).

IPA će se provoditi putem sustava komitologije korištenjem pet postojećih odbora. Za komponente 1-2 ustrojiti će se Odbor za pomoć u tranziciji i jačanje institucija kao nasljednik Odbora za Phare. Odbor za jačanje institucija bit će zadužen za koordinaciju pomoći u sklopu programa IPA. Ovaj će odbor, sukladno pravilima o komitologiji, biti sastavljen od predstavnika država članica, a predsjedat će mu predstavnik Komisije. Davat će svoje mišljenje o višegodišnjim indikativnim planskim dokumentima temeljem strateškog pristupa i prioriteta koje utvrđuju europska partnerstva.

Iskustvo pokazuje kako je izuzetno važno imati na raspolaganju niz provedbenih metoda, od centraliziranog do potpuno decentraliziranog upravljanja pomoći, kao i zajedničko upravljanje s međunarodnim organizacijama. Komisija može odabrati različite metode provedbe različitih komponenti programa IPA. Komisija u nacrtu uredbe ističe kako je potrebno slijediti najvišu moguću razinu decentralizacije, čim je to izvedivo.

Predviđa se da će se uredba koja uspostavlja novi instrument za pretpristupnu pomoć primjenjivati od početka 2007.

6.1 Pregovarački okvir

Pregovori o članstvu Republike Hrvatske u Europskoj uniji formalno su otpočeli 3. listopada 2005. godine održavanjem prve sjednice međuvladine konferencije između država članica EU-a i Republike Hrvatske. Nakon formalnog otvaranja pregovora, započelo je provođenje analitičkog pregleda i ocjene usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije (*screening*), koje je u tijeku. Po završetku analitičkog pregleda slijedi otvaranje pregovora o pojedinim poglavljima.

Temeljna je svrha pregovora o članstvu osigurati da država kandidatkinja do trenutka pristupa bude sposobna usvojiti i provoditi pravnu stečevinu. Budući da pregovori određuju uvjete pod kojima će se država kandidatkinja pridružiti Europskoj uniji, proces u stvarnosti postaje zadaćom za kandidata da pokuša uvećati koristi i umanjiti poteškoće vezane uz članstvo.

Vijeće Europske unije je 16. ožujka 2005. usvojilo Pregovarački okvir za Hrvatsku, na temelju osnovnih uvjeta koji moraju biti ispunjeni za pridruživanje Europskoj uniji, poznatih pod nazivom Kopenhaški kriteriji (vidi odjeljak 1.2.2), i načela Procesu stabilizacije i pridruživanja.²³

Pregovori su podijeljeni u 35 poglavlja, od kojih svako predstavlja jedno područje i njegovu pravnu stečevinu:

35 pregovaračkih poglavlja:

- | | |
|---|---|
| 1. Sloboda kretanja roba | 19. Socijalna politika i zapošljavanje |
| 2. Sloboda kretanja radnika | 20. Poduzetništvo i industrijska politika |
| 3. Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga | 21. Trans-europske mreže |
| 4. Sloboda kretanja kapitala | 22. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata |
| 5. Javne nabave | 23. Pravosuđe i temeljna ljudska prava |
| 6. Pravo trgovačkih društava | 24. Pravda, sloboda i sigurnost |
| 7. Pravo intelektualnog vlasništva | 25. Znanost i istraživanje |
| 8. Tržišno natjecanje | 26. Obrazovanje i kultura |
| 9. Financijske usluge | 27. Okoliš |
| 10. Informacijsko društvo i mediji | 28. Zaštita potrošača i zdravlja |
| 11. Poljoprivreda i ruralni razvitak | 29. Carinska unija |
| 12. Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor | 30. Vanjski odnosi |
| 13. Ribarstvo | 31. Vanjska, sigurnosna i obrambena politika |
| 14. Prometna politika | 32. Financijski nadzor |
| 15. Energetika | 33. Financijske i proračunske odredbe |
| 16. Porezi | 34. Institucije |
| 17. Ekonomska i monetarna unija | 35. Ostala pitanja |
| 18. Statistika | |

²³ http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/st20005_eno5_HR_framedoc.pdf

Hrvatski sabor je u siječnju 2005. usvojio Deklaraciju o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji. Temeljem te Deklaracije i Izjave Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u Europskoj uniji, osnovan je kao radno tijelo Sabora Nacionalni odbor za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji.²⁴ Uz Nacionalni odbor, Hrvatski sabor sudjeluje u pripremama Republike Hrvatske za članstvo u EU i putem svoja druga dva radna tijela: Odbora za europske integracije i Zajedničkog parlamentarnog odbora RH – EU.

Vlada Republike Hrvatske je u travnju 2005. donijela Odluku o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, koju sačinjavaju: Državno izaslanstvo Republike Hrvatske za pregovore, Koordinacija za pregovore, Pregovaračka skupina za vođenje pregovora, radne skupine za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima pregovora – pravne stečevine EU-a, Ured glavnog pregovarača i Tajništvo Pregovaračke skupine. Istovremeno, Vlada RH donijela je i Odluku o imenovanju članova Državnog izaslanstva, članova Pregovaračke skupine, voditelja radnih skupina, članova Ureda glavnog pregovarača, i članova Tajništva Pregovaračke skupine.²⁵ Hrvatski sabor je u listopadu 2005. donio Rezoluciju o stratejskim odrednicama pregovora Republike Hrvatske s Europskom unijom.²⁶

²⁴ Vidi Narodne novine br. 12, 24. 01. 2005.: <http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2005/0190.htm>
<http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2005/0189.htm>
<http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2005/0191.htm>

²⁵ Vidi Narodne novine br. 49, 15. 04. 2005.: <http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2005/0950.htm>
<http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2005/0951.htm>

²⁶ Vidi Narodne novine br. 122, 19. 10. 2005.: <http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2005/2269.htm>

6.2 Proces pregovora

U sljedećem okviru prikazane su faze pregovora s državama kandidatkinjama:



Pregovori počinju **formalnim otvaranjem**, nakon kojeg slijedi postupak **analitičkog pregleda i ocjene usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije (screening)**. Taj proces organizira Komisija. Analitički pregled pažljiva je i vrlo detaljna analiza zakonodavstva države kandidatkinje kako bi se ustanovile postojeće razlike u usporedbi s pravnom stečevinom, koje će biti potrebno uskladiti. Analitički pregled uključuje utvrđivanje pravnih normi koje su u skladu s pravnom stečevinom, načela koje je potrebno izmijeniti i dopuniti, i mjera koje je potrebno uvesti. To će omogućiti stjecanje preliminarnog uvida u pitanja koja bi mogla postati izazovom u pregovorima.

Faza koja slijedi nakon analitičkog pregleda **detaljni su razgovori**, tijekom kojih Komisija i država kandidatkinja pojašnjavaju značenje i svrhu svojih stavova. Komisija objašnjava sadržaj pravne stečevine detaljnije nego što je to bilo moguće tijekom analitičkog pregleda, dok država kandidatkinja objašnjava razloge koji podupiru njezine zahtjeve.

Država kandidatkinja izrađuje svoja **pregovaračka stajališta** i dostavlja ih u Bruxelles. Pregovaračka stajališta mogu sadržavati zahtjeve za prijelazna razdoblja i izuzeća o kojima će se razgovarati tijekom procesa pregovora. Komisija proučava svako pregovaračko stajalište i kao odgovor priprema **Nacrt zajedničkog pregovaračkog stajališta EU-a**.

Države članice EU-a sastaju se u Vijeću i rade na temelju Nacrta zajedničkog pregovaračkog stajališta Unije za dotično poglavlje. Vijeće može postaviti daljnja pitanja na koja se od države kandidatkinje traži odgovor. To može voditi do **novih pregovaračkih stajališta** države kandidatkinje i **novih zajedničkih pregovaračkih stajališta** od strane EU-a. Nakon što je izvršen analitički pregled jednog poglavlja i postignuto zajedničko stajalište, Komisija će preporučiti njegovo **otvaranje za pregovore** uz uvjet da je država kandidatkinja dostatno pripremljena.

Pristupni pregovori započinju **Bilateralnom međuvladinom konferencijom** koju čine države članice i država kandidatkinja. Konferencija odlučuje o tome koja će se poglavlja prva otvoriti. Kada se postigne suglasnost o određenom poglavlju, ono može biti **privremeno zatvoreno**. EU zadržava pravo vratiti se privremeno zatvorenim poglavljima. Krajnji pregovori ne poštuju urednu podjelu u poglavlja; oni zahtijevaju dogovore postignute na razini više poglavlja. Završetkom pregovora, države članice EU-a bilateralno s državom kandidatkinjom potpisuju **Ugovor o pristupanju**. Država kandidatkinja tako postaje državom pristupnicom.

Kada su se sve stranke, u skladu s člankom 49. Ugovora o Europskoj uniji, složile o tekstu Ugovora, Komisija će izdati svoje Mišljenje. Ugovor će biti dostavljen na **odobrenje** Europskom parlamentu i na **ratifikaciju** parlamentima država članica i parlamentu države pristupnice. Proces ratifikacije može trajati do dvije godine od potpisivanja Ugovora o pristupanju.

Opširnije informacije o tijeku pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji dostupne su na internetskoj stranici:

<http://www.eu-pregovori.hr/default.asp>

Izvori

Knjige, članci i dokumenti o politikama:

- Cini, Michelle, *The European Community*, Manchester University Press, 1996.
- Commission of the European Communities (COM 2001) 371 final: *Proposal for a Council decision concerning the signature of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and its Member States and the Republic of Croatia on behalf of the European Community*.
- Communication from the Commission to the Council and Parliament, Brussels 3.12.2003. COM (2003) 748 Final - *Preparing for the participation of the Western Balkan Countries in Community programmes and agencies*.
- Council Directives 94/57/EC on ship inspection and 95/21/EC on port state control.
- Council of the European Union: *Co-decision guide*.
http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/docs/2004/4/29/Codecision%20guide.pdf
- Council Regulation (EC) 2666/2000: *On assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia*.
- Council Regulation (EC) No 743/2002: *A general Community framework of activities established to facilitate the implementation of judicial cooperation in civil matters*.
- Council Regulation (533/2004/EC): *The establishment of European Partnership in the framework of the Stabilisation and Association process*.
- Council Regulation: Proposal to establish an Instrument for Pre-Accession Assistance. Brussels, 29.9.2004 COM 627 final 2004/0222 (CNS establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance. Brussels, 29.9.2004 COM 627 final 2004/0222 (CNS).
- Craig, Paul i de Burca, Grainne, *EU-law*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- Craig, Paul i de Burca, Grainne, *The Evolution of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Decision No 2317/2003/EC of the European Parliament and of the Council of 5 December 2003 *on establishing a programme for the enhancement of quality in higher education and the promotion of intercultural understanding through cooperation with third countries*.
- Decision No 466/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 1 March 2002: *Community action programme promoting non-governmental organisations primarily active in the field of environmental protection*.
- Decision No 50/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 December 2001 *on establishing a programme of Community action to encourage cooperation between member states to combat social exclusion*.
- Decision No 253/2000/EC of the European Parliament and of the Council of January 2000 *establishing the second phase of the Community action programme in the field of education 'Socrates'*.
- Decision No 1031/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 13 April 2000 *on establishing the Youth Community action programme*.
- Deckmyn, Veerle, *Guide to Official Information of the European Union*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1999.
- Dr. Borchardt, Klaus-Dieter, *ABC of Community Law*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2000.
- Egeberg, Shaefer and Trondal, Jarle, "The many faces of EU Committee governance", West European policies, 2003.
- Eur-Lex: *Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation*
<http://europa.eu.int/eur-lex/en/accessible/treaties/en/livre605.htm>
- European Commission – Europe Aid, *CARDS Twinning – a quick overview*, 2004.
- European Commission: Commission Decision of 27 February 2004 *Concerning the amendment of decision C (2002) 1559 of 30 April 2002 amended by decision C (2003) 406 of 31 January 2003 laying down rules on the secondment of National Experts to the Commission*.

- European Commission (2001): *European Governance – A White paper*, Brussels 25.7.2001. (COM 2001) 428 Final.
- European Commission (2001): *Who is who in the European Union?* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2000): *The budget of the European Union: how is your money spent?* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Institute of Public Administration – Conference on Impact Assessment, October 2004:
- Presentation by Christine Dalby from the General Secretariat in the European Commission: "The European Commission's IA procedure – Guidelines and Implementation"
 - Presentation by Mr. Zourek from the European Commission: "Objectives and main components of the Lisbon Strategy with a zoom on better regulation".
- European Institute of Public Administration (00/GHA): *Governance by committee: The role of Committees in European Policy Making*, Maastricht, research paper.
- Fontaine, Pascal, *Europe in 12 lessons*, DG for Press and Communication in the European Commission, 2003.
- Foreign and Commonwealth Office in the UK (2004): *White paper on the Treaty establishing a Constitution for Europe*.
- Government Offices of Sweden (2003): *EU Handbook*.
- Hayes-Renschaw, Fiona i Wallace, Helen, *The Council of Ministers*, New York, St. Martin's Press, 1997.
- Hennington, Maria, *Conformity to the rule of law in the EU – the case of the Stability and Growth Pact*, Faculty of Law at the University of Lund, Sweden, 2004.
- Hrvatski sabor: Deklaracija o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo u EU: <http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2005/0190.htm>
- Hrvatski sabor: Izjava Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u Europskoj uniji: <http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2005/0189.htm>
- Hrvatski sabor: Odluka o osnivanju Nacionalnog odbora za praćenje pregovora: <http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2005/0191.htm>
- Hrvatski sabor: Rezolucija o strategijskim odrednicama pregovora Republike Hrvatske s Europskom unijom: <http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2005/2269.htm>
- Izvjешće o napretku Hrvatske – 2005. godina – European Commission: *Croatia – 2005 Progress Report*, Brussels, 9. 10. 2005, COM (2005) 561 final http://www.mei.hr/Download/2005/11/11/2005_progress_report_hr.pdf
- Knudsen, Per Brix, Presentation held 21. March 2002 in Brussels: *CARDS and TACIS-Implementation of EC Assistance to the Balkans, Caucasus and Central Asia*. Europe Aid Cooperation Office, European Commission.
- Komisija europskih zajednica: Odluka Vijeća o načelima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Europskom partnerstvu s Hrvatskom, Bruxelles, 20. travnja 2004., COM (2004) 275 konačni tekst. http://www.mei.hr/Download/2005/06/06/Odluka_Europsko_partnerstvo_final.pdf
- Kuosmanen, Antti, *Finland's Journey to the European Union*, European Institute of Public Administration, 2001.
- Mathisen, Gunnar, *Innenfor EU (Inside the EU)*, Oslo, Universitetsforlaget, 1996.
- Mayhew, Alan, *Enlargement of the European Union: An analysis of the negotiations with the central and eastern European candidate countries*, Sussex European Institute, University of Sussex, 2000.

- Ministarstvo europskih integracija: *Godišnje izvješće za 2004. godinu Negotiating framework for Croatia*:
http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/st20005_en05_HR_framedoc.pdf
- Nicolaides, Phedon (99/W/04): *Enlargement of the EU and Effective Implementation of Community Rules*, Maastricht: European Institute of Public Administration, working paper.
- Nicolaides, Phedon, *Enlargement of the European Union and Effective Implementation of its Rules*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2000.
- Nicolaides, Phedon, *From Graphite to Diamond – The Importance of Institutional Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2002.
- Official Journal:
 Treaty of Amsterdam (1999)
 Treaty establishing a Constitution for Europe (2004)
 Treaty of Maastricht (1993) – A Consolidated version of the Treaty- OJ C 324/5
 Treaty of Nice (2001) – OJ C 80 of 10 March 2001
 Treaty of Rome (1957)
- Pinholt, Karen, *Influence through arguments? A study of the Commission's influence on the climate change negotiations*, Oslo, 2004.
- European Commission: *Proposal for a Council Decision on the Principles, Priorities, and Conditions contained in the Accession Partnership with Croatia*, Brussels 9.11. 2005, COM (2005) 556
http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/croatia/key_documents.htm
- Priopćenje Komisije Vijeću i Europskom parlamentu: Strateški dokument Europske komisije o napretku u procesu proširenja, Bruxelles, 6. 10. 2004., COM (2004) 657 final.
http://www.mei.hr/Download/2006/01/18/Strateski_dokument_EK_o_napretku_u_procesu_prosirenja.pdf
- Regulation (EC) No 1382/2003 of the European Parliament and of the Council of July 2003: *Granting of Community financial assistance to improve the environmental performance of the freight transport system*.
- Scottish Parliament Information Centre: *Guide To EU Policy-Making Processes*, 2002.
- Scottish Parliament Information Centre: *An Introduction to EU Policy-Making Structures and Procedures*, 2001.
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica*, http://www.mei.hr/download/2002/07/05/SSP_cjeloviti_tekst1.pdf
- Statskonsult: *In Committees and Corridors – Norwegian EU handbook*, 2002.
- Thompson, Ian, *Europe on the Internet – Handout from a course arranged by the European Institute of Public Administration in Maastricht in September 2003*.
- Turner, Amedee, *Croatian Parliament and the approximation of EU laws*, Phare project, 2002.
- UK Cabinet Office: *Transposition Guide: How to implement European Directives Effectively*, 2003.
- Vlada RH: Odluka o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji:
<http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2005/0950.htm>
- Vlada RH: Odluka o imenovanju članova Državnog izaslanstva Republike Hrvatske za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, članova Pregovaračke skupine za vođenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, članova Koordinacije za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, voditelja radnih skupina za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima pregovora – pravne stečevine Europske unije, članova Ureda glavnog pregovarača i članova Tajništva pregovaračke skupine:
<http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2005/0951.htm>

Internetske stranice:

Agencije Europske zajednice:

http://europa.eu.int/agencies/index_en.htm

Donošenje odluka u EU:

http://europa.eu.int/institutions/decision-making/index_en.htm#codecision

EU Careers:

<http://www.eu-careers.com/theinstitutions.htm>

EU pojmovnik:

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000.htm>

Eurojournal:

http://eurojournal.org/comments.php?id=173_0_1_0_C

Europa – uvodna stranica portala Europske unije:

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

Europski parlament – proširenje:

http://www.europarl.eu.int/enlargement/default_en.htm

Institucije Europske unije:

http://europa.eu.int/institutions/index_en.htm

Interaktivno oblikovanje politika:

http://www.europa.eu.int/yourvoice/ipm/index_en.htm

Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija:

<http://www.mei.hr/>

NATO – glavna internetska stranica:

<http://www.nato.int/>

Opća uprava za proračun – *Budget Directorate General:*

http://europa.eu.int/comm/dgs/budget/index_en.htm

Opća uprava za tisak i priopćavanje – *Directorate General Press and Communication:*

http://www.europa.eu.int/comm/dgs/press_communication/index_en.htm

Pregovori o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji:

<http://www.eu-pregovori.hr/default.asp>

Proračun EU-a za 2005. godinu:

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/L_060/L_06020050308en00090020.pdf

Proširenje – programi pomoći:

http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/financial_assistance.htm

Proširenje – *Twinning:*

<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/index.htm>

TAIEX:

<http://taiex.cec.eu.int/>

Vanjski odnosi:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/news/2004/mip_151204.htm

Vanjski odnosi – Zajednička vanjska i sigurnosna politika:

http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/fin/actions/eummo3.htm

Kazalo pojmova

A

acquis communautaire, acquis, 11, 24, 63, 69
agencije EU-a, 29, 51, 73
Agenda 2000, 20-21, 80
analitički pregled, 8, 11, 12, 13, 90, 92, 93
avis, 8, 11, 13

B

bijela knjiga, 53, 59, 60, 69, 71, 72

C

CARDS, 15, 74-76, 77, 86, 87, 88
carinska unija, 16, 19
civilno društvo, 60, 61, 71, 72, 75, 76
COREPER, 36, 37, 64, 67

Č

četiri slobode, 19, 31, 32, 77

D

Dan Europe, 23
direktiva, 27, 29, 67, 73
država kandidatkinja, 11, 12, 15, 17, 18, 21, 24,
28, 75, 80, 86, 87, 88, 90, 92, 93
država pristupnica, 17, 18, 92

E

EFTA, 17, 18, 19
Ekonomska i monetarna unija, 19, 30, 57
Erasmus Mundus, 83
Europska banka za obnovu i razvoj (EBOR),
48-49
Europska ekonomska zajednica (EEZ), 9, 16, 26
Europska investicijska banka (EIB), 41, 48
Europska komisija, Komisija (EK), 11, 14, 20,
26, 27, 29, 30, 31, 32, 34, 39-43, 47, 49,
50, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61,
62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73,
75, 80, 81, 87, 88, 93
Europska središnja banka (ESB), 48, 56
Europska zajednica (EZ), 9, 29, 30
Europska zajednica za atomsku energiju
(EURATOM), 9, 16, 26, 30
Europska zajednica za ugljen i čelik (EZUČ),
9, 16, 23
Europski gospodarski prostor, 17, 18
Europski gospodarski i socijalni odbor (EESC),
49-50, 58, 61
Europski parlament (EP), 25, 26, 27, 29, 32,
34, 43-45, 47, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56,
57, 58, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69,
72, 73, 92

Europski pučki pravobranitelj, 51
Europski revizorski sud, 46-47
Europsko partnerstvo, 13-14, 87, 88
Europsko vijeće, 11, 12, 14, 20, 29, 31, 32, 34,
35, 38, 39, 47, 71, 74, 80

F

financijska perspektiva, 20, 32, 74

G

Glavno tajništvo, 37, 40

H

Hrvatski sabor, 91

I

Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA),
74, 86-89
Interaktivno oblikovanje politike (IPM), 60
ISPA, 14, 15, 21, 74, 75, 76, 86

J

Javno zdravlje, 85
Jedinstveni europski akt, 26, 32, 56

K

Kohezijski fond, 21, 56, 76, 88
komitologija, 56, 67-69, 81, 88
Kopenhaški kriteriji, 11, 90
kvalificirana većina, 25, 26, 29, 38, 52, 57,
66, 68, 69

L

Lisabonska strategija, 20, 53
lobisti, 60-61, 69-71

M

Madridski kriterij, 12
Marco Polo, 86
međuvladina konferencija, 8, 11, 25, 90, 92
Memorandum o suglasnosti, 80
metoda Zajednice, 52-53, 73
mirenje, 54, 65, 66-67
Mišljenje Europske komisije, 8, 11, 13
Mladi, 83

N

Nacionalni program za pridruživanje
Republike Hrvatske Europskoj uniji
(NPPEU), 12, 13
NATO, 17, 18
nezavisni odvjetnici, 45

- O**
 Odbor regija, 50-51, 58
 odluka, 27, 29
 Okoliš, 84
 Okvirni program za pravosudnu suradnju u građanskim predmetima, 84
 Opća uprava (OU), 15, 40, 58, 59, 62, 74, 76, 78
 osnivački ugovori, 26
- P**
 Phare, 14, 15, 21, 74, 75, 76, 77, 86, 88
 Povelja o temeljnim pravima, 21, 27, 32
 povjerenik, 26, 39-40, 44, 62, 63
 pravna osnova, 25, 29, 52
 pravna stečevina, 11, 15, 24, 63, 69, 77, 78, 79, 82, 90, 93
 pravo Zajednice, 9, 30, 31
 Predsjedništvo Vijeća, 36, 63, 64
 Pregovarački okvir, 8, 11, 90
 pregovaračko stajalište, 92, 93
 pretprijetna pomoć, 15, 74
 pretprijetna strategija, 14, 21, 74, 76, 80
 primarno zakonodavstvo, 24, 26-27
 pristupno partnerstvo, 13, 14
 Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP), 8, 13, 15, 17, 18, 75, 77, 78, 90
 programi Zajednice, 13, 15, 74, 80-86
 proračun, 32-33, 41, 42, 44, 46, 68, 77
 proširenje, 16, 26, 80
- R**
 raspodjela glasova, 38
 razmjernost, 31, 53, 72
 redovno izvješće, 14
 regionalna i prekogranična suradnja, 75, 76, 87, 88
 regionalni razvoj, 55, 88
 ruralni razvoj, 15, 21, 76, 87, 88
- S**
 SAPARD, 14, 15, 21, 74, 75, 76, 86
 Schengenski sporazum, 17, 26
 Schumanova deklaracija, 22, 23
 screening, 8, 11, 12, 13, 90, 92, 93
 sekundarno zakonodavstvo, 24, 25, 27-28
 Službeni list (SL), 29
 Socrates, 82
 Solunska agenda, 13, 80
 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), 8, 9-11, 13, 17, 18, 27, 28
 strukturni fondovi, 21, 56
 stupovi EU-a, 24, 26, 27, 29-30, 52
 Sud EZ-a, 22, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 41, 42, 45-46, 52
 sudska praksa, 24, 27, 28
 suodlučivanje, 26, 54-55, 62, 65
 supsidijarnost, 22, 31, 53, 72
 suzakonodavac, 43, 44, 54, 55
 Suzbijanje socijalne isključenosti, 85
- T**
 TAIEX, 13, 15, 74, 78-80
 Trojka, 36-37
 Twinning, 15, 74, 77-78
- U**
 Ugovor iz Amsterdama (Amsterdamski ugovor), 22, 26, 54, 56
 Ugovor iz Maastrichta, 20, 26, 29, 54, 56
 Ugovor iz Nice, 22, 26, 50
 Ugovori iz Rima (Rimski ugovori), 16, 26, 49
 Ugovor o Europskoj uniji (UEU), 9, 22, 23, 26, 30, 32, 38, 41
 Ugovor o Europskoj zajednici za ugljen i čelik (EZUČ), 26, 30
 Ugovor o osnivanju Europske zajednice (UEZ), 9, 26, 27, 30, 37, 54
 Ugovor o pristupanju, 26, 92, 93
 Ugovor o Ustavu za Europu, 9, 21, 23, 27, 28, 47, 57
 unutarnje tržište, 17, 19, 26, 29, 31, 67
 uredba, 27, 29, 67, 72, 73
- V**
 Vijeće Europe, 23, 34, 35
 Vijeće Europske unije, Vijeće, 11, 13, 14, 25, 26, 27, 32, 34, 35-38, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 75, 81, 86, 92, 93
 Vijeće ministara, 26, 29, 31, 35-38, 52
 Visoko tijelo, 16
 Vlada RH, 91
 vladavina prava, 11, 22, 23, 52, 75
- Z**
 zahtjev za članstvo, 8, 11, 17
 Zajednička poljoprivredna politika, 21, 30, 32, 68
 Zajednička vanjska i sigurnosna politika, 9, 24, 26, 29, 30, 41, 47
 zelena knjiga, 59, 60

Glavni su elementi Ugovora o Ustavu za Europu:

Povelja o temeljnim pravima.

Jasno priznanje vrijednosti i ciljeva Unije, kao i načela koja uređuju odnos između Unije i njezinih država članica.

Jasnija slika o podjeli nadležnosti omogućena je u tekstu izričitim razlikovanjem triju kategorija ovlasti Unije: područja pod isključivom nadležnosti, dijeljenom nadležnosti i područja u kojima Unija može poduzeti aktivnosti podrške. Posebni slučajevi koji ne mogu ući u opću klasifikaciju razrađuju se posebno, primjerice koordinacija gospodarskih politika i politika zapošljavanja, te zajednička vanjska i sigurnosna politika.

Izmijenjeni institucionalni okvir s pojednostavljenim pravnim instrumentima i postupcima

- Komplicirani sustav glasovanja kvalificiranom većinom u Vijeću zamjenjuje se tzv. *sustavom dvostruke većine*, što znači da će mjera biti donesena ako ju podrži 55% država članica, koje predstavljaju barem 65% stanovništva EU-a.
- *Korištenje većinskog glasovanja bit će prošireno*, ali neka područja i dalje podliježu jednoglasnom glasovanju, npr. oporezivanje, ključni aspekti obrane i vanjske politike, te financija EU-a.
- Sastav Komisije od 2014. smanjit će se na dvije trećine broja država članica. Povjerenici će se birati sustavom rotacije u kojem sve države članice imaju jednaka prava.
- Europskim vijećem predsjedavat će *predsjednik*, kojeg se bira na mandat od dvije i pol godine. Time se zamjenjuje sustav rotirajućeg predsjedništva. Europsko vijeće osniva se kao institucija različita od Vijeća EU-a.
- Ustavni ugovor također želi razviti legitimitet EU-a na dva glavna načina: većim uključivanjem nacionalnih parlamenata u zakonodavne postupke EU-a te proširivanjem ovlasti Europskog parlamenta. Komisija treba nacionalne parlamente izvješćivati o svim novim inicijativama te, ako jedna trećina nacionalnih parlamenata smatra da prijedlog nije u skladu s načelom supsidijarnosti, Komisija mora preispitati svoj prijedlog.

Vanjska i sigurnosna politika: *Stvaranje položaja ministra vanjskih poslova EU-a* znači spajanje dviju postojećih funkcija, one visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku, te one povjerenika za vanjske odnose. Ministar će biti odgovoran za predstavljanje Europske unije na međunarodnoj sceni.

Nadležnost **Suda EZ-a** bit će proširena, posebice na području slobode, sigurnosti i pravde te vanjskih poslova.

Tri postojeća stupa bit će stopljena, iako ostaju posebni postupci u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike, uključujući obrambenu politiku.

Europska komisija 2004.-2009.
Prilog 2.

Kolegij povjerenika	Područje odgovornosti	Opća uprava
José Manuel Barroso, predsjednik, Portugal	Predsjednik Komisije	Glavno tajništvo, Pravna služba, glasnogovornik. NB! To nisu opće uprave, već dijelovi općih službi u Komisiji.
Margot Wallström, dopredsjednica, Švedska	Povjerenik za institucionalne odnose i komunikacijsku strategiju	Opća uprava za tisak i priopćavanje
Günter Verheugen, dopredsjednik, Njemačka	Povjerenik za poduzetništvo i industriju	Opća uprava za poduzetništvo i industriju
Jacques Barrot, dopredsjednik, Francuska	Povjerenik za promet	Opća uprava za energetiku i transport
Siim Kallas, dopredsjednik, Estonija	Povjerenik za upravne poslove, reviziju i sprečavanje prijevara	Opća uprava za osoblje i upravu
Franco Frattini, dopredsjednik, Italija	Povjerenik za pravdu, slobodu i sigurnost	Opća uprava za pravdu, slobodu i sigurnost
Viviane Reding, Luksemburg	Povjerenik za informatičko društvo i medije	Opća uprava za informatičko društvo
Stavros Dimas, Grčka	Povjerenik za okoliš	Opća uprava za okoliš
Joaquin Almunia, Španjolska	Povjerenik za gospodarske i monetarne poslove	Opća uprava za gospodarska i financijska pitanja
Danuta Hübner, Poljska	Povjerenik za regionalnu politiku	Opća uprava za regionalnu politiku
Joe Borg, Malta	Povjerenik za ribarstvo i pomorska pitanja	Opća uprava za ribarstvo i pomorska pitanja
Dalia Grybauskaitė, Litva	Povjerenik za financijsko programiranje i proračun	Opća uprava za proračun
Janez Potočnik, Slovenija	Povjerenik za znanost i istraživanje	Opća uprava za istraživanje
Ján Figel', Slovačka	Povjerenik za obrazovanje, obučavanje, kulturu i višejezičnost	Opća uprava za obrazovanje i kulturu
Markos Kyprianou, Cipar	Povjerenik za zdravstvo i zaštitu potrošača	Opća uprava za zdravstvo i zaštitu potrošača
Louis Michel, Belgija	Povjerenik za razvoj i humanitarnu pomoć	Opća uprava za razvoj
Olli Rehn, Finska	Povjerenik za proširenje	Opća uprava za proširenje
László Kovács, Mađarska	Povjerenik za oporezivanje i carinsku uniju	Opća uprava za oporezivanje i carinsku uniju
Neelie Kroes, Nizozemska	Povjerenik za tržišno natjecanje	Opća uprava za tržišno natjecanje
Mariann Fischer Boel, Danska	Povjerenik za poljoprivredu i ruralni razvoj	Opća uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj
Benita Ferrero-Waldner, Austrija	Povjerenik za vanjske odnose	Opća uprava za vanjske odnose
Charlie McCreevy, Irska	Povjerenik za unutarnje tržište i usluge	Opća uprava za unutarnje tržište i usluge
Vladimir Špidla, Češka	Povjerenik za zapošljavanje i socijalna pitanja	Opća uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake prilike
Peter Mandelson, Ujedinjeno Kraljevstvo	Povjerenik za trgovinu	Opća uprava za trgovinu
Andris Piebalgs, Latvija	Povjerenik za energetiku	Opća uprava za energetiku i transport

Nesreća *Erike*: nastanak europskih propisa

I. Uvod

U prosincu 1999. stari i zahrđali tanker *Erika* razbio se u dva dijela blizu obale Bretanje u Francuskoj. Preko deset tisuća tona teške nafte isteklo je iz broda i uskoro stiglo do obale Bretanje gdje je uzrokovalo zagađenje u dužini od četiri stotine kilometara. To je bila jedna od najtežih i najspektakularnijih ekoloških katastrofa u svijetu, a nanijela je ogromnu štetu ribama i pticama, te općenito fauni i flori u toj regiji. Turizam, najpropulzivnija privredna grana u francuskom gospodarstvu, također je pretrpio znatnu štetu nakon što su slike plaža prekrivenih naftom obišle svijet.

Oko sedamdeset posto uvoza nafte u EU prevozi se uz obalu Bretanje i kroz Engleski kanal. Riječ je o nekoliko stotina brodova dnevno. Ponavljanje slične nesreće bilo je i više nego vjerojatno, što se pokazalo točnim dvije godine kasnije, kada se dogodila nesreća *Prestige*-a.

Nezgoda *Erike* potaknula je intenzivnu i sveobuhvatnu zakonodavnu inicijativu Europske komisije, nakon čega su slijedili pregovori u institucijama EU-a koje donose odluke. Ovim primjerom nastoji se opisati glavna obilježja postupka koji je vodio do novih propisa EU-a o sigurnosti pomorskog prijevoza nafte. Identificirana su glavna mišljenja, kao i svaki korak u zakonodavnom postupku Komisije, Vijeća ministara i Parlamenta. Mišljenja i reakcije savjetodavnih tijela kao što su Europski gospodarski i socijalni odbor i Odbor regija nisu ovdje uključena.

II. Postupak u kojem se oblikuje odluka

Nakon ranijih katastrofa s izlivanjem nafte u Europi, EU je već 1994. i 1995. donijela propise o sigurnosti prijevoza nafte.²⁷ Komisija je pokušala izmijeniti te postojeće akte.

Uskoro je odlučeno da će Komisija poslati državama članicama priopćenje koje će uključivati nekoliko konkretnih zakonodavnih prijedloga. Da stvar nije bila tako hitna, Komisija je mogla prvo objaviti Zelenu knjigu u kojoj bi pokušala opisati trenutno stanje s naznakom mogućih rješenja. Na temelju komentara svih zainteresiranih Komisija bi onda Zelenu knjigu preoblikovala u Bijelu knjigu, koja bi uključivala predstavljanje onoga što smatra potrebnim mjerama za popravljavanje situacije, uključujući konkretne zakonodavne prijedloge. U slučaju nesreće *Erike*, gdje je država koje se to najviše ticalo, Francuska, trebala preuzeti predsjedanje EU-om šest mjeseci kasnije, u srpnju 2000., nedostatak vremena nije dozvoljavao takve opsežne pripremne mjere.

²⁷ Direktiva Vijeća 94/57/EZ o inspekciji brodova i 95/21/EZ o državnom nadzoru luka.

Dana 10. veljače 2000. Komisijina Opća uprava za transport i energetiku (OU TREN) donijela je radni dokument za savjetodavne sastanke s predstavnicima privrede i profesionalnim organizacijama, koji su održani 2. ožujka 2000. godine. Dan kasnije održani su sastanci s pojedinačnim stručnjacima iz država članica i država EFTA-e (kao dio Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru). Na tim sastancima službenici iz OU TREN-a pokušali su sakupiti komentare i sugestije stručnjaka iz Europe kako bi ojačali svoj prijedlog, pri tome povećavajući mogućnost glatkog i brzog postupanja u Vijeću i Parlamentu. Sazivanje sastanaka stručnjaka prepušteno je slobodnoj procjeni Komisije. Ona to redovito čini u slučajevima kada određeno pitanje privlači političku pozornost. Inače se jednostavno može osloniti na interne stručnjake.

Komisija je predstavila sljedeće zakonodavne prijedloge: i) jačanje državnog nadzora luka, tj. pravila za inspekcije brodova kada ulaze u luke u državama EU-a, ii) postrožavanje pravila i standarda za inspekciju brodova od nadležnih udruženja i nacionalnih tijela za pomorstvo, te iii) ubrzano uvođenje tankera s dvostrukom oplatom.

Države članice polažu mnogo pažnje na ovaj stadij zakonodavnog postupka zbog toga što su ovlasti kasnije u postupku donošenja odluka povjerene Komisiji. Tijekom rasprava u Vijeću, Komisija može odbiti prijedloge za izmjene osim ako sve države članice jednoglasno odluče ne složiti se s Komisijom. Ovo se može vidjeti iz Komisijinih komentara na prvi sporazum (zajedničko stajalište) Vijeća kao što je opisano u daljnjem tekstu.

III. Postupak donošenja odluka

Pravna je osnova za predlaganje tih zakonodavnih akata članak 80. stavak 2. Ugovora o EU-u, koji se odnosi na sektor zračnog i pomorskog prijevoza na unutarnjem tržištu. Njime se daje Komisiji pravo predlaganja novih propisa. Postupci za donošenje odluka određeni su u članku 251. Ugovora prema kojem Vijeće, koje predstavlja vlade država članica, te Europski parlament, koji je sastavljen od izravno biranih članova, donose propise EU-a zajednički i ravnopravno, s jednakim pravima i obvezama. Ovo je redovni postupak za sve propise EU-a, osim poljoprivrede, ribarstva, oporezivanja, trgovinskih politika i Ekonomske i monetarne unije. Postupak se može zaključiti u bilo kojem stadiju tijekom tri kruga pregovora ako se dvije zakonodavne vlasti dogovore o istome tekstu. Uz postupke iz članka 251., zajednička izjava Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije sadrži praktične dogovore za postupak suodlučivanja i za treći krug pregovora, stadij mirenja.

A. Prvo čitanje:

- *Europski parlament*
U slučaju *Erike* Europska komisija dostavila je 22. ožujka 2000. svoj prijedlog Vijeću ministara i Parlamentu. Međutim, prijedlozi su službeno

bili objavljeni na svim službenim jezicima EU-a tek četiri mjeseca kasnije, 25. srpnja 2000. (C 212 E/102). Predsjednik Europskog parlamenta prosljedio je prijedlog Odboru za regionalne politike, promet i turizam koji je odabrao izvjestitelja (*rappporteur*), tj. osobu koja je odgovorna za sastavljanje mišljenja Parlamenta u obliku prijedloga izmjena Komisijinog teksta. Osim toga, mišljenja su također sastavili Odbor za industriju, vanjsku trgovinu, istraživanje i energetiku, te Odbor za okoliš, javno zdravlje i potrošačku politiku. Nakon formalnih saslušanja i rasprava na brojnim sastancima odbora, nekoliko stotina prijedloga s izmjenama Komisijinog teksta stiglo je na plenarnu sjednicu u studenom 2000. Oko četvrtine svih predloženih izmjena usvojeno je na plenarnoj sjednici, što je bilo prvo čitanje Parlamenta. Taj postupak trajao je osam mjeseci.

Jedan od najkontroverznijih prijedloga koji je Europski parlament prihvatio bio je obveza za sve brodove da ugrade crnu kutiju, kao kod zrakoplova, radi olakšavanja istrage nakon nesreće. Uz to, Parlament je tražio da se brodovi koji nemaju takvu opremu zadrže u lukama.

- *Mišljenje Komisije*

Od otprilike dvadeset konkretnih predloženih amandmana na svaki prijedlog Komisija je prihvatila jednu trećinu i u skladu s time izmijenila svoje prijedloge. Komisijini argumenti za odbijanje preostalih jedanaest predloženih amandmana, kao i novih prijedloga, objavljeni su 12. prosinca 2000., samo dva tjedna nakon što je Europski parlament završio prvo čitanje. Komisija je odbila prijedlog Parlamenta o crnim kutijama navodeći da je protivan međunarodnom pravu.

- *Vijeće*

Vrlo brzo, Vijeće je 26. ožujka 2001. donijelo svoje zajedničko stajalište o sva tri prijedloga, samo tri mjeseca nakon prvog čitanja u Parlamentu i dva mjeseca nakon što je Komisija objavila svoj izmijenjeni prijedlog.

Ovaj stadij zakonodavnog postupka od temeljnog je značenja budući da upravo u tom trenutku počinju teći rokovi za preostale stadije donošenja odluke. Vijeće ministara složilo se o većini predloženih amandmana koje je usvojio Parlament i samo je predložilo niz amandmana. Međutim, žestoko se oduprlo amandmanu koji je predložio Europski parlament o dopuštanju lučkim tijelima da zadrže ili zabrane pristup brodovima koji ne posjeduju crne kutije.

B. Drugo čitanje

- *Europski parlament*

Nakon što je Vijeće 26. ožujka 2001. donijelo svoje zajedničko stajalište, Parlament je imao samo dvanaest do šesnaest tjedana za dovršetak drugog čitanja. Da nije uspio u tome roku, značilo bi da je prihvatio sve amandmane koje je Vijeće predložilo. Parlamentu je trebalo sedam tjedana da dovrši drugo čitanje, koje se sastojalo od samo

dvanaest (2, 7 i 3) predloženih amandmana. Parlament je ponovno istaknuo svoj stav glede obvezne uporabe crnih kutija za sve vrste brodova.

- *Mišljenje Komisije*

Komisija je prihvatila četiri od ukupno dvanaest amandmana, od kojih su mnogi bili semantičkog karaktera ili su se samo odnosili na postupak. Složila se s dijelovima predloženog amandmana o zadržavanju ili zabrani pristupa brodovima bez crnih kutija, ali ne u cijelosti.

- *Vijeće*

Nakon što je Parlament završio drugo čitanje 16. svibnja 2001., i nakon objavljivanja mišljenja Komisije i izmijenjenog prijedloga, Vijeće je imalo daljnjih dvanaest do šesnaest tjedana za postizanje političkog sporazuma. Čim je postalo jasno da radna skupina za promet Vijeća ne podupire amandman Parlamenta o crnim kutijama, Predsjedništvo je zatražilo od Parlamenta da pristupi postupku mirenja umjesto da čeka dok Vijeće neproduktivno troši vrijeme na istek svoga postupka. To se redovito događa u slučajevima od političkog značenja.

C. Treće čitanje:

Treći stadij odnosi se na postupak mirenja. Mora započeti u roku od šest do osam tjedana nakon što Vijeće postigne politički sporazum. Ako se to ne dogodi, akt nije donesen i cijeli postupak mora započeti iznova. Odbor za mirenje sastoji se od petnaest predstavnika sa svake strane, a na čelu su mu nadležni ministar Predsjedništva Vijeća i predsjednik Parlamenta. Odbor ima daljnjih šest do osam tjedana za postizanje rješenja. **Komisija nema pravo povući svoj prijedlog u ovom stadiju, niti može tražiti od Vijeća da bude jednoglasno ako ne dijeli njegov stav.**

U tom slučaju, kao i često u drugim prilikama, pregovori u Odboru za mirenje odvijaju se u okviru manje skupine koja se naziva trijalog, a sastoji se od po dva predstavnika Vijeća, Parlamenta i Komisije. Obično se te rasprave svedu na dijalog između veleposlanika Predsjedništva i izjavitelja Parlamenta, sa stalnom podrškom i posredovanjem direktora nadležne opće uprave, u ovom slučaju Opće uprave za promet i energetiku.

Nakon nekoliko neformalnih sastanaka postignuto je rješenje. Vijeće se složilo da nepostojanje crnih kutija na brodovima bude razlog zadržavanja brodova i zabrane uplovljavanja i isplavljanja brodova iz europskih luka. Glasovalo se o rezultatu Odbora za mirenje i on je odobren na plenarnoj sjednici Parlamenta, kao i u Vijeću ministara. Da se o rezultatima mirenja nije glasovalo u roku od daljnjih šest do osam tjedana ili da ih jedna od te dvije institucije nije odobrila, cijeli bi zakonodavni postupak morao započeti iznova.

Dodatak II.

Vodič o izvorima informacija na Internetu

Hrvatski sabor:

<http://www.sabor.hr/>

Vlada Republike Hrvatske:

<http://www.vlada.hr/>

Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija:

<http://www.mei.hr/>

Pregovori o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji:

<http://www.eu-pregovori.hr/default.asp>

Narodne novine:

<http://www.nn.hr/>

Dobra početna točka pri traženju relevantnih informacija o EU-u

Europa: glavna stranica EU-a

<http://europa.eu.int>

glavna je internetska stranica EU-a. S ove stranice možete pristupiti svim drugim relevantnim internetskim stranicama EU-a, uključujući institucije EU-a i poveznice na relevantne dokumente. Te stranice daju Vam opsežan pregled na svim službenim jezicima EU-a. Novu i preoblikovanu verziju, koja je pristupačnija korisnicima, možete naći na:

<http://europa.eu.int/geninfo/info-en.htm>.

Europa na internetu: internetski direktorij

<http://www.knoweurope.net/demo/html/webdir.htm>

je internetska stranica koja daje pristup strukturiranom i često ažuriranom direktoriju internetskih stranica koje pružaju informacije o EU-u i šire o Europi.

Informacije o glavnim institucijama EU-a

Institucije EU-a

http://europa.eu.int/institutions/index_en.htm

sadrži dobar pregled svih institucija EU-a i poveznice na njihove stranice. Ova stranica je dobro mjesto za početak pretrage ukoliko tražite informacije unutar jedne od glavnih institucija.

Dnevni red institucija EU-a

Na stranici <http://europa.eu.int/news/cal-en.htm> postavljene su informacije o dnevnom redu institucija EU-a. To je koristan izvor informacija o temama o kojima se raspravlja u EU-u. Ponekad ova stranica također pruža uvid u to koji će se prijedlozi pojaviti u bliskoj budućnosti.

Agencije EU-a

http://europa.eu.int/agencies/index_en.htm

sadrži poveznice na glavne stranice svih agencija EU-a.

Europska komisija

- **Glavna stranica:** http://europa.eu.int/comm/index_en.htm.
Ova stranica omogućuje pristup drugim relevantnim stranicama vezano uz dokumente, važne datume i osobe koje su zadužene za različita tekuća pitanja.
- **OU:** http://europa.eu.int/comm/dgs_da.htm.
Ova poveznica pruža neposredan pristup stranicama različitih općih uprava na kojima se mogu naći informacije o temama na kojima one rade.
- **Radni program i strategije Komisije:**
http://europa.eu.int/comm/off/work_programme/index_en.htm
- **Tjedni zapisnici sa sastanaka Komisije:**
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/meeting/index_en.htm

Europski parlament

- **Glavna stranica:** http://www.europarl.eu.int/home/default_en.htm
- **Parlamentarni odbori:**
http://www.europarl.eu.int/committees/home_en.htm.
Ova poveznica omogućuje pristup radnim programima, sastancima, relevantnim izvješćima i biltenima različitih parlamentarnih odbora.
- **Političke stranke:** <http://www.europarl.eu.int/groups/default.htm>
- **Publikacije s osnovnim informacijama Europskog parlamenta** izvrstan su uvodni izvor informacija o institucijama i politikama EU-a, a dostupne su na sljedećoj internetskoj stranici:
http://www.europarl.eu.int/factsheets/default_en.htm?redirected=1

Vijeće Europske unije

- **Glavna stranica:**
http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=en&id=1&mode=g&name=
- **Dnevni red:**
http://ue.eu.int/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=104&LANG=1&cmsid=364
- **Kalendar:**
http://ue.eu.int/cms3_applications/applications/meetings/getMonthcalendar.asp?lang=en&cmsID=368&date=1/2004
- **Predsjedništvo Vijeća:** na ovoj stranici nalaze se informacije o sadašnjem i prošlim predsjedništvima:
http://ue.eu.int/cms3_applications/showPage.asp?lang=en&id=695&mode=g&name=
- **Zaključci Predsjedništva:**
http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_en.htm

Sud EZ-a

- **Glavna stranica:** sadrži informacije o načinu rada Suda EZ-a i svim njegovim odlukama te o Prvostupanjskom sudu:
<http://curia.eu.int/en/transitpage.htm>

Zakonodavne i sudske informacije, te informacije o oblikovanju i praćenju politika

Eur-Lex: internetska stranica o pravu EU-a

Postoji nekoliko internetskih stranica EU-a koje omogućuju praćenje procesa donošenja zakona od početka do završetka. Stranica Eur-Lex:

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/index.htm>

predstavlja glavnu polaznu točku za takve informacije. Ona sadrži opsežan i potpun pregled pravnih dokumenata Unije na svim službenim jezicima EU-a, daje neposredan pristup internetskim stranicama svih institucija (osobito CELEX) i tekstove koji objašnjavaju cjelokupni proces donošenja zakona (uključujući glosar relevantnih pojmova). Ta je internetska stranica podijeljena na nekoliko dijelova:

- **Službeni list:** Serije L i C također su dostupne na gore navedenoj internetskoj stranici.
- **CELEX:** prvi puta je pokrenut 1980. godine kada je predstavljao važan korak u poboljšanju javnog pristupa pravu EU-a. Danas je sastavni dio stranice Eur-Lex i omogućuje neposredan i slobodan pristup europskom pravu.
- **Prelex:** sadrži bazu podataka Europske komisije o međuinstitucionalnim postupcima, i omogućuje praćenje glavnih faza procesa donošenja odluka između Komisije i drugih institucija:
<http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm?CL=en>
- **Curia:** <http://curia.eu.int/en/content/juris/index.htm>.
Ova poveznica omogućuje slobodan pristup tekstovima odluka i mišljenja Suda EZ-a/Europskog prvostupanjskog suda od 1997. godine. Putem baze podataka Eur-lex na:
http://europa.eu.int/eur-lex/en/search/search_case.html
također možete pronaći tekstove odluka od 1954. godine ukoliko znate broj slučaja, naziv stranaka ili predmet. Sažeci važnih odluka također su dostupni putem obavijesti za tisak na stranici:
<http://curia.eu.int/en/actu/communiqués/index.htm>
ili kroz opis postupka na stranici:
<http://curia.eu.int/en/actu/activites/index.htm>.
- **Zakonodavni opservatorij – Oeil:**
<http://wwwdb.europarl.eu.int/dors/oeil/en/default.htm>.
Ova baza podataka pokriva aktivnosti institucija koje su uključene u postupak donošenja zakona i proces donošenja odluka. Također omogućuje praćenje procesa donošenja odluka u Komisiji, radnog opterećenja Parlamenta i njegovih odbora, te uvid u godišnji radni program Komisije i prijedloge različitih predsjedništava Vijeća.
- **SCADPLUS:** http://europa.eu.int/scadplus/scad_en.htm
sadrži sažetke zakonodavstva EU-a u različitim područjima politika. Jednostavno označite područje interesa i možete dobiti pristup objašnjenjima zakonodavstva u tom području na način koji je pristupačan korisnicima.

Registri dokumenata

Ovi registri predstavljaju korisnu polaznu točku u smislu omogućavanja ranog pristupa nekim važnim zakonodavnim dokumentima te pristupa radnim i drugi grupama koje prije nisu bile dostupne.

- **Vijeće Europske unije**
http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=en&id=254&mode=g&name=
- **Europski parlament**
<http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/Menu.cfm?langue=EN>
- **Europska komisija**
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm
- **Preliminarni dokumenti**
http://europa.eu.int/documents/comm/index_en.htm

Ugovor o Ustavu za Europu

Sljedeće internetske stranice sadrže informacije o Ugovoru o Ustavu za Europu:

- **Cijeli tekst Ugovora:**
<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML>
- **Budućnost EU-a – forum za raspravu:**
http://europa.eu.int/futurum/index_en.htm
- **Europska konvencija:**
<http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=EN&Content=>

Kako doći do ažuriranih informacija o događajima i inicijativama EU-a i kako prikupljati informacije o politikama i zemljama?

- **EU novosti:** Stranica http://europa.eu.int/news/index_en.htm sadrži pregled najnovijih priopćenja za tisak i najave aktivnosti koje slijede.
- **Vijesti za medije:** http://europa.eu.int/comm/press_room/index_en.htm donosi ažuriran popis najnovijih priopćenja za tisak.
- **RAPID:** <http://europa.eu.int/rapid/searchAction.do>. Ova internetska stranica vrijedan je izvor kratkih informacija o nedavnim događajima budući da sadrži bazu podataka u kojoj su prikupljena sva priopćenja za tisak. Na glavnoj stranici nalazi se priručnik za korisnike koji pomaže pri navigaciji kroz bazu podataka.
- **Aktivnosti EU-a:** http://europa.eu.int/pol/about_en.htm. Ova internetska stranica sadrži pregled aktivnosti unutar 32 predmetna područja u kojima EU upravlja programima, organizira aktivnosti i donosi zakone.
- **Opće izvješće o aktivnostima Europske unije:**
<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/welcome.htm>. Osim sažetog godišnjeg izvješća o sveukupnim aktivnostima EU-a, ovdje se nalazi i pregled aktivnosti Europske unije u prošloj godini.
- **Bilten Europske unije:**
<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/welcome.htm>. Bilten, koji gotovo svaki mjesec objavljuje Glavno tajništvo Komisije, pruža uvid u aktivnosti Europske komisije i drugih institucija Zajednice. Nadopuna Biltenu je Opće izvješće.
- **Što je novo o Europi:** <http://europa.eu.int/geninfo/whatsnew.htm>. Dnevno ažuriran popis novosti na internetskoj stranici Europa. Međutim, potrebno je uzeti u obzir da je popis vrlo selektivan.
- **EU Observer:** <http://euobserver.com/> – **EurActiv:** <http://www.euractiv.com/>. Obje internetske stranice sadrže svakodnevne novosti o događajima i inicijativama u EU-u.

Kako prikupiti informacije o politikama i zemljama?

- **Tražilica na stranici Europa:** http://europa.eu.int/geninfo/query_en.htm omogućuje pretraživanje cijelog sklopa naslovnih internetskih stranica unutar glavne stranice Europa.

- **Opće uprave (OU):** http://europa.eu.int/comm/dgs_en.htm
internetske stranice općih uprava Europske komisije ključan su izvor informacija o politikama EU-a i njihovom podrijetlu.
- **A do Z popis internetskih stranica Europske unije:**
<http://www.eurunion.org/infores/euindex.htm>
korisna je polazna točka za informacije o politikama.
- **Europske vlade na internetu:** stranica
<http://www.gksoft.com/govt/en/europa.html>
sadrži poveznice na nacionalne i regionalne službene stranice svih europskih zemalja i na neke stranice općenitijeg sadržaja.

Druge važne internetske stranice

Postoji nekoliko internetskih stranica koje mogu biti korisne kada se traže određena imena ili organizacije. U nastavku su neke od najvažnijih:

- **IDEA:** <http://158.169.50.70/idea/en/index.htm>.
Elektronski direktorij europskih institucija koji objavljuje Komisija, a sadrži imena, adrese i kontakt podatke osoba koje rade u svim institucijama EU-a, uključujući i članove Europskog parlamenta.
- **Europska komisija:**
Stranica http://europa.eu.int/geninfo/info/contact/index_en.htm sadrži kontakte unutar EU institucija, agencija i drugih tijela, te kontakt podatke za informacijske mreže.
- **CONECCS:** Europska komisija: Glavno tajništvo
http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm sadrži kontakt podatke paneuropskih organizacija i savjetodavnih odbora EU-a.
- **Your voice:** <http://europa.eu.int/yourvoice/>
predstavlja jedinstvenu pristupnu točku za širok spektar konzultacija, razgovora i drugih instrumenata koji javnosti, poslovnim subjektima i drugima omogućuju zauzimanje aktivne uloge u procesu oblikovanja europskih politika.
- **Europe Direct:** http://www.europa.eu.int/europedirect/index_en.htm
predstavlja izravnu vezu s Europskom unijom. Ukoliko imate pitanja ili komentara, putem ove internetske stranice možete se izravno povezati s odgovarajućim osobama.
- **Pojmovnik:** <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000.htm>
predstavlja službeni pojmovnik EU-a, koji sadrži kratke definicije ključnih riječi i pojmova.

Popis važnih institucija za intelektualne usluge (*think tanks*) u Europi

Ovaj odjeljak sadrži popis najvažnijih internetskih adresa nekih od europskih institucija za intelektualne usluge. Da biste bili ažurno informirani o događanjima u Europi, s vremena na vrijeme treba provjeriti o čemu se vodi rasprava. U tom smislu sljedeći popis poveznica može biti vrlo koristan.

- **Pregled najvažnijih institucija za intelektualne usluge u Europi:**
http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/EU_brussels-2.pdf
http://www.notre-europe.asso.fr/article.php3?id_article=538
- **EurActiv**
 Uz dnevne informacije, na portalu EurActiv-a dostupne su i analize europskih politika. Ovo je dobra polazna točka kada se traže relevantne institucije za intelektualne usluge u Europi.
<http://www.euractiv.com/>
- **Centar za studije europskih politika (*Centre for European Policy Studies*)**
 Centar za studije europskih politika, ustrojen 1983. godine, nezavisna je institucija za analizu politika. Bavi se provođenjem kvalitetnih istraživanja koja vode do konstruktivnih rješenja za izazove s kojima se Europa danas suočava.
<http://www.ceps.be/Default.php>
- **Centar za europsku politiku (*European Policy Centre – EPC*)**
 EPC je nezavisna i neprofitna institucija za intelektualne usluge koja se bavi operacionalizacijom procesa europskih integracija. Djelujući u centru procesa formuliranja europskih politika, EPC svojim članovima i široj publici pruža brze, visoko-kvalitetne informacije i analize. Cilj ove institucije je promicanje uravnoteženog dijaloga između različitih skupina koje obuhvaćaju sve aspekte gospodarskog i socijalnog života.
<http://www.theepc.net/>
- **Centar za novu Europu (*The Centre for the New Europe*)**
 Uspostavljena 1993. godine, ovo je neprofitna, nezavisna istraživačka zaklada sa sjedištem u Bruxellesu.
<http://www.cne.org/about2.htm>
- **Poslovanje u EU-u (*EU Business*)**
 Internetska stranica Poslovanje u EU-u nezavisna je služba s poslovnim informacijama o Europskoj uniji dostupnim putem interneta.
<http://www.eubusiness.com>
- **Glas Europe (*European Voice*)**
 European Voice je tjednik s nezavisnim pogledom na EU, a objavljuje ga The Economist Group. Ovaj tjednik donosi opsežan tjedni pregled aktivnosti ključnih institucija Europske unije.
<http://www.european-voice.com/>
- **Mreža politika (*Policy Network*)**
 Cilj Mreže politika je olakšati razmjenu naprednih ideja između predstavnika lijevog centra u Europi i svijetu putem suradnje s onima koji žele promovirati naprednu agendu kroz ovu jedinstvenu mrežu organizacija i stručnjaka.
<http://www.progressive-governance.net/>
- **Reforma europskih politika (*European Policy Reform*)**
 Nezavisan međunarodni istraživački institut smješten u Londonu.
<http://www.epfltd.org/>
- **Europski institut za javnu upravu (*European Institute of Public Administration – EIPA*)**
 Uspostavljen 1981. godine, EIPA je nezavisan institut koji provodi obuku i istraživanja o javnoj upravi i europskim politikama, te pruža raznolike usluge upravama država članica i država kandidatkinja, kao i institucijama EU-a, u vidu potpore njihovima zadaćama i odgovornostima vezanim uz europske integracije.
<http://www.eipa.nl/default.htm>

- **Centar za istraživanje europskih integracija (*Zentrum für europäische Integrationsforschung – ZEI*)**
Uspostavljen 1995. godine, Centar za studije europskih integracija (ZEI) nezavisan je istraživački institut na Rajnskom sveučilištu Friedrich Wilhelm (<http://www.uni-bonn.de/>) u Bonnu. Istraživačke teme ZEI-a obuhvaćaju srednjoročna i dugoročna pitanja povezana s procesom europskih integracija i proširenjem.
<http://www.zei.de/>
- **Europski sveučilišni institut u Firenci (*European University Institute in Florence – EUI*)**
EUI je doktorska i poslijedoktorska akademska institucija europske strukture. Uspostavile su ga države članice EU-a koje ga i podupiru. Institut vodi doktorski program koji je u području društvenih znanosti među najvažnijima u Europi.
<http://www.iue.it/Welcome.html>
- **Europski institut u Sussexu (*Sussex European Institute*)**
Europski institut u Sussexu istraživački je centar za suvremena europska pitanja. Centar usko surađuje s najistaknutijim istraživačkim centrima u Europi i svijetu, a 1998. godine proglašen je Centrom izvrsnosti Jean Monnet.
<http://www.sussex.ac.uk/sei/1-2-2-2.html>
- **OECD/SIGMA**
OECD okuplja 30 država članica kojima je zajedničko opredjeljenje prema demokraciji i tržišnom gospodarstvu. Aktivnim vezama s oko 70 drugih zemalja, nevladinim udrugama i civilnim društvom, ostvaruje globalni doseg. Najpoznatiji po svojim publikacijama i statistikama, njegov rad pokriva gospodarska i socijalna pitanja od makroekonomije do trgovine, obrazovanja, razvoja te znanosti i inovacija.
<http://www.oecd.org/home/>
SIGMA je zajednička inicijativa Europske unije i OECD-a. Uspostavljena 1992. godine i regulirana konvencijama između EU-a i OECD-a, program Sigma pruža podršku zemljama partnerima u modernizaciji sustava javne uprave.
<http://www.sigmaweb.org>
- **Centar za europske reforme (*Centre for European Reform – CER*)**
Centar za europske reforme znanstvena je institucija koja se bavi reformom Europske unije i forum za diskusiju o mnogim socijalnim, političkim i gospodarskim izazovima s kojima se Europa suočava.
<http://www.cer.org.uk/>
- **myEurope**
myEUROPE je internetski projekt kojem je cilj pomoći profesorima pri jačanju svijesti učenika o tome što znači biti mladim građaninom Europe. Od njegova pokretanja 2000. godine, projekt je usredotočen na europsko državljanstvo i međukulturno obrazovanje putem internetskih aktivnosti i praktičnih primjera u razredima, u primarnom i sekundarnom obrazovanju.
<http://myeurope.eun.org/ww/en/pub/myeurope/home.htm>

priručnik
priručnik
priručnik

