

# Zakonodavstvo Europske unije i institucije koje sudjeluju u njegovom donošenju

---

Stipić, Kristijan

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **The University of Applied Sciences Baltazar Zaprešić / Veleučilište s pravom javnosti Baltazar Zaprešić**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:129:285561>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-27**

Repository / Repozitorij:

[Digital Repository of the University of Applied Sciences Baltazar Zaprešić](#) - The aim of Digital Repository is to collect and publish diploma works, dissertations, scientific and professional publications



**VELEUČILIŠTE**  
**s pravom javnosti**  
**BALTAZAR ZAPREŠIĆ**  
*Zaprešić*

**Specijalistički diplomski stručni studij**  
**Menadžment javnog sektora**

**KRISTIJAN STIPIĆ**

**ZAKONODAVSTVO EUROPSKE UNIJE I INSTITUCIJE**  
**KOJE SUDJELUJU U NJEGOVOM DONOŠENJU**

**SPECIJALISTIČKI ZAVRŠNI RAD**

**Zaprešić, 2022. godine**

**VELEUČILIŠTE**  
**s pravom javnosti**  
**BALTAZAR ZAPREŠIĆ**  
**Zaprešić**

**Specijalistički diplomski stručni studij**  
**Menadžment javnog sektora**

**SPECIJALISTIČKI ZAVRŠNI RAD**

**ZAKONODAVSTVO EUROPSKE UNIJE I INSTITUCIJE**  
**KOJE SUDJELUJU U NJEGOVOM DONOŠENJU**

**Mentor:**  
**Dr.sc. Ninoslav Gregurić- Bajza**

**Student:**  
**Kristijan Stipić**

**Naziv kolegija:**  
**INSTITUCIJE I PRAVNA**  
**STEČEVINA EU**

**JMBAG studenta:**  
**0234048988**

## SADRŽAJ

<b>SAŽETAK.....</b>	<b>1</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>2</b>
<b>1. UVOD .....</b>	<b>3</b>
<b>2. EUROPSKA UNIJA .....</b>	<b>5</b>
2.1. POVIJEST NASTANKA .....	6
2.2. TIJELA I INSTITUCIJE EUROPSKE UNIJE .....	7
2.2.1. INSTITUCIJE .....	7
2.2.2. TIJELA .....	10
2.2.3. MEĐUINSTITUCIJSKE SLUŽBE .....	12
2.2.4. AGENCIJE U PODRUČJU ZAJEDNIČKE VANJSKE I SIGURNOSNE POLITIKE.....	13
2.2.5. DECENTRALIZIRANE AGENCIJE .....	14
2.2.6. IZVRŠNE AGENCIJE .....	16
2.2.7. AGENCIJE I TIJELA EURATOM-A .....	17
<b>3. IZVORI PRAVA EUROPSKE UNIJE .....</b>	<b>19</b>
3.1. PRIMARNO PRAVO.....	19
3.2. SEKUNDARNO PRAVO .....	21
3.3. SOFT LAW .....	22
3.4. SUDSKA PRAKSA .....	23
3.5. VRSTE PRAVNIH AKATA EU-A .....	24
3.5.1. UGOVORI .....	24
3.5.2. OSTALI ZAKONODAVNI AKTI .....	27
3.5.3. NEZAKONODAVNI AKTI .....	29
<b>4. PLANIRANJE PRAVA EU-a .....</b>	<b>31</b>
4.1. PLANIRANJE I PREDLAGANJE PROPISA .....	31
4.2. EVALUACIJA I POBOLJŠANJE POSTOJEĆIH ZAKONA .....	32
<b>5. DONOŠENJE ZAKONODAVSTVA EUROPSKE UNIJE .....</b>	<b>33</b>
5.1. REDOVNI ZAKONODAVNI POSTUPCI.....	33
5.2. POSEBNI ZAKONODAVNI POSTUPCI.....	34
<b>6. ODBOR ZA NADZOR REGULATIVE .....</b>	<b>36</b>
6.1. POSLOVNI PLAN ODBORA ZA NADZOR REGULATIVE ZA 2022. GODINU... .....	37
<b>7. ZAKLJUČAK.....</b>	<b>39</b>

<b>8. LITERATURA .....</b>	<b>41</b>
8.1. KNJIGE I RADOVI .....	41
8.2. INTERNETSKI IZVORI.....	42
<b>9. POPIS SLIKA, GRAFIKONA I TABLICA .....</b>	<b>49</b>
<b>10. ŽIVOTOPIS DIPLOMATA.....</b>	<b>50</b>
<b>11. IZJAVA O AUTORSTVU ZAVRŠNOG RADA.....</b>	<b>51</b>

## **SAŽETAK**

Europska unija, kao nadnacionalna ekonomska zajednica ima ulogu stvoriti jedinstveno europsko tržište, zajednicu nacionalnih država koje su jednake u svojoj različitosti. Kako bi osigurala funkcioniranje takve zajednice, nužno je bilo stvoriti zakonodavstvo koje uvažava želje i ciljeve svih članica ali i ideale koje Unija predstavlja. Ključnu ulogu u ostvarivanju jedinstvenih i zajedničkih pravila po kojima se sve članice ponašaju i djeluju imaju europske institucije koje donose zakonodavnu regulativu.

**Ključne riječi:** Europska unija, zakonodavna regulativa, zakonodavne institucije Europske unije

**Title in English: LEGISLATION OF THE EUROPEAN UNION AND INSTITUTIONS PARTICIPATING IN ITS ADOPTION**

**ABSTRACT**

The European Union, as a supranational economic community, has the role of creating a single European market, a community of nation states that are equal in their diversity. In order to ensure the functioning of such a community, it was necessary to create legislation that respects the wishes and goals of all members as well as the ideals that the Union represents. A key role in the realization of unique and common rules by which all members behave and act is played by the European institutions that enact legislative regulations.

**Key words:** European Union, legislative regulation, legislative institutions of the European Union

## 1. UVOD

Europska unija, međuvladina i nadnacionalna organizacija svojim ustrojem i načinom funkcioniranja predstavlja specifičnu tvorevinu stvorenu radi osiguranja boljeg, jednostavnijeg i sigurnijeg života. Države članice kroz dijalog i komunikaciju ostvaruju suradnju kao jedinstveno političko tijelo čije djelovanje je iznad nacionalnih granica i zakona. Kako bi se omogućilo takvo zajedničko i jedinstveno djelovanje, bilo je nužno stvoriti jedinstveno zakonodavstvo i upravljačka tijela koja će nepristrano i na koristi svih članica donositi odluke i upravljati zajednicom. S ciljem osiguranja takvog djelovanja, zajednica država je odlučila stvoriti zajedničko upravljačko tijelo koje donosi zajedničku zakonodavnu regulativu koja definira ujednačena pravila za sve članice u glavnim područjima politike. Središnja tema kojom se bavi ovaj rad je zakonodavstvo europske unije, odnosno pobliže definiranje zakonodavstva, kako se donosi i koja su mu područja obuhvata. Slijedom zakonske regulative koja je ujednačena u glavnim interesnim područjima (ekonomija, trgovina, gospodarstvo, socijalna politika i slično) uspostavljene su institucije i tijela koja se brinu o donošenju zakonodavne regulative koja podjednako pogoduje svim članicama. Povijesnim pregledom nastanka unije vidljiv je proces razvoja zajednice koji nije bio jednostavan. Isprva, kad je Europska ekonomska zajednica bila sačinjena samo od šest članica, procedura i funkcioniranje je bilo vrlo jednostavno, ali dosta izazovno. Uslijed stvaranja Europske unije i proširivanjem članstva, pred upravljačka i zakonodavna tijela postavljeni su vrlo složeni zadaci: stvaranje zakonske regulative i tijela koja uvažavaju mišljenje, želje i potrebe svih članica te jednako postupanje prema svima. Jedinstveni ustroj koji danas vlada u Uniji sačinjen je od sedam tijela i sedam institucija te malo više od tridesetak decentraliziranih agencija koje kroz zajedničku suradnju rješavaju pitanja od zajedničkog interesa za sve članice i njezine građane. Svaka od ustanova ima specifičnu ulogu koje se kreću od izrade zakonodavstva pa do donošenja i provedbe politika, ali isto tako djeluju na nekim specifičnim područjima kao što su zdravstvo, promet, okoliš i slično. Cijelom zajednicom upravljaju četiri institucije kojima je povjereno donošenje odluka i definiranje politika, pri čemu svaka od njih ima različitu ulogu u zakonodavnim postupcima.

Cjelokupna analiza zakonodavstva i institucija koje sudjeluj provedena je isključivo analitički analizom postojeće dokumentacije, knjiga i izvješća s ovog područja. Cilj rada je bio analizirati zakonodavstvo Europske unije te koje su institucije odgovorne za zakonodavno područje i provedbu regulativa. Polazna hipoteza rada jest da zakonodavstvo Unije predstavlja jedinstveni oblik zakonodavstva koje nadilazi nacionalna zakonodavstva, ali s obzirom da je dioništvo u zajednici dobrovoljno, poštivanje zakonodavnih odredbi nije opcionalno već obvezno, posebice u ključnim interesnim područjima oko kojih su se članice složile.

Rad je koncipiran od pet glavnih poglavlja uz uvod i zaključak rada. Nakon uvoda rad se bavi samim pojmom Europske unije, poviješću nastanka te zajednice te opisuje tijela i institucije koje djeluju u njoj. Nakon što su prikazana tijela i institucije EU-e, treće poglavlje rada bavi se izvorima prava – aktima na kojima Unija stvara svoje pravo i vrstama pravnih akata koji proizlaze iz tih izvora. Slijedeće poglavlje rada obrađuje proces planiranja prava Unije, odnosno prikazuje proceduru planiranja, predlaganja i donošenja zakonskih akata te proces evaluacije i



poboljšanja postojećih zakona. Predzadnjim poglavljem rada autor se bavi procesom donošenja zakonodavnih odredbi kroz redovne i posebne zakonodavne postupke. Cjelokupni proces predlaganja, donošenja i provedbe zakonodavstva Unije nadgleda Odbor za nadzor regulative o kojem je više rečeno u predzadnjem poglavlju rada. U zaključku autor iznosi svoj stav o zakonodavstvu Unije i institucijama koje sudjeluju u zakonodavnom procesu odgovarajući na postavljenu hipotezu rada.

S obzirom da je rad isključivo teorijske prirode prvenstveno je korištena komparativna kojom se istraživalo zakonodavstvo Unije te induktivna i deduktivna metoda kojima su doneseni zaključci na osnovu analize činjenica. Povijesnom metodom je obrađena povijest nastanka Unije od njezinih samih početaka do danas te je provedena kritička evaluacija postojeće literature (primarni i sekundarni izvori podataka, znanstveni članci i promišljanja većinom stranih autora) o navedenoj temi.

## 2. EUROPSKA UNIJA

Europska unija, kao međuvladina i nadnacionalna organizacija predstavlja zajednicu od 27 zemalja koje su se okupile kako bi ljudima omogućile bolji, jednostavniji i sigurniji život. Glavni cilj udruživanja država je gospodarska i politička integracija europskog kontinenta kroz međusobnu suradnju i pomoć članica (Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021.) Područje Unije trenutno ima površinu 4.233.255,3 km<sup>2</sup> na kojem boravi 447 milijuna stanovnika te prosječna gustoća naseljenosti iznosi 115 stanovnika/km<sup>2</sup>.

U upotrebi su službeno 24 jezika, a broj se povećava pridruživanjem nove članice. Kao službena himna EU koristi se melodija iz 9. simfonije skladatelja Ludwiga van Beethovena koja je poznata još pod nazivom „Oda radosti“. Europska himna, kako nema riječi već samo melodiju te se na taj način izražavaju europski ideali slobode, mira i solidarnosti. Ova himna ne zamjenjuje nacionalne himne država članica, ona prvenstveno slavi zajedničke vrijednosti. Službeni dan Europe se slavi 9. svibnja – dan mira i jedinstva, a označava godišnjicu Schumanove deklaracije<sup>1</sup>. Službena zastava Europske unije je plave boje s 12 zlatnih zvijezda poredanih u krug, a one simboliziraju ideale jedinstva, solidarnosti i sklada među narodima Europe. Dvanaest zvjezdica poredanih u krug nema poveznicu s brojem država članica, već krug simbolizira jedinstvo. Ova zastava je službeno usvojena 1983. godine kada je Europski parlament odlučio da zastava koju koristi Vijeće Europe postane zastava Zajednica, a odlukom europskih čelnika iz 1985. godine postala je službeni amblem Europskih zajednica.

U sklopu svojih politika, EU zastupa određena načela i vrijednosti. Europska unija i njezini stanovnici suživot su započeli na šest temeljnih načela, a to su: jednakost i vladavina prava, demokracija i sloboda uz stalno promicanje mira i stabilnosti<sup>2</sup> (Europska unija, 2022.). Proračun Europske unije predstavlja „financijski okvir djelovanja Europske unije u kojem se iskazuju sve vrste njezinih prihoda i rashoda.“ (Kesner-Škreb, 2007., str. 199). Proračunom su iskazani svi prihodi i rashodi Unije uključujući troškove Europskog socijalnog fonda, administracije, zajedničke vanjske i sigurnosne politike kao i troškove suradnje na području pravosuđa i unutarnjih poslova. Financijski okvir se donosi za razdoblje od šest godina. U prihodovnu stranu proračuna spadaju: uvozne carine, poljoprivredne pristojbe i pristojbe na šećer, dio procijenjenog poreza na dodanu vrijednost (PDV) koje ubiru države članice i prenose Uniji, pristojbe na bruto nacionalni dohodak (BDP) država članica, nacionalni doprinos utemeljen na količini nerekiciranog plastičnog ambalažnog otpada, porezi na dohodak službenika EU-e, doprinosi trećih zemalja nekim programima. Razina vlastitih sredstava ograničena je na 1,40% zbroja BDP-a svih članica (Europski parlament, 2022.). Europska komisija predlaže nacrt proračuna koji moraju odobriti nacionalne vlade u Vijeću EU-e te zajedno s Parlamentom daje konačno odobrenje. Proračun je ostvaruje u okviru ograničenja rashoda koji se utvrđuju višegodišnjim financijskim okvirom (VFO). Za razdoblje 2022. godine, proračun Unije za preuzimanje obveza iznose 169,5 milijardi eura kojima će se platiti rashodi od 170,6 milijardi eura. Ovaj proračun je donesen u skladu s VFO okvirom za razdoblje 2021.-2027 (Vijeće

---

<sup>1</sup> Schumanova deklaracija je dokument kojeg je predstavio francuski ministar vanjskih poslova Robert Schuman kojim je predložio stvaranje Europske zajednice za ugljen i čelik.

<sup>2</sup> Službene stranice Europske unije, *Načela, zemlje, povijest* [online]. Zadnji put ažurirano 8.2021., [citirano 7.7.2022.]. ([https://european-union.europa.eu/principles-countries-history\\_hr](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history_hr))

Europske unije, 2022.)<sup>3</sup> Prosječni BDP po stanovniku u 2021. godini je iznosio 27.830 eura, najveći ima Luksemburg s 86.550 eura po stanovniku, a najmanji Bugarska s 6.690 eura po glavi stanovnika. Hrvatska se nalazi na začelju ovog popisa sa dvostruko manjim BDP-om po stanovniku i on iznosi 13.460 eura/stanovnik (Eurostat, 2022.).

## 2.1. POVIJEST NASTANKA

Počeci integracije europskih zemalja počinju Europskom zajednicom za ugljen i čelik (ECSC) koju su 1951. godine u Parizu osnovale Francuska, Savezna Republika Njemačka, Italija i države Beneluksa. Šest godina kasnije, 1957. članice osnivaju Europsku ekonomsku zajednicu (EEC) kako bi uspostavile zajedničko tržište i uskladile ekonomske politike. Paralelno s EEC osnivaju i Europsku zajednicu za atomsku energiju (EAEC ili EUROATOM) kako bi uskladile istraživačke i razvojne nuklearne programe država članica. Zemlje članice su 1965. godine u Bruxellesu potpisale Sporazum o sjedinjenju kojim su integrirali izvršna tijela i stručne službe te se nazivaju Europska zajednica (EZ ili EC). Sporazum o sjedinjenju stupa na snagu 1.7.1967. godine te od tada postoje jedinstvena tijela te tri zajednice (Europski parlament je zajednička institucija od samog utemeljenja, a ovim sporazumom to postaju Europska komisija i Vijeće ministara). Godinu dana kasnije se uspostavlja carinska unija te se 1979. godine uvodi jedinstveni monetarni sustav i novčana obračunska jedinica – ECU<sup>4</sup>, prihvaćena je zajednička politika ribarstva (1983), program ESPIRIT<sup>5</sup> (usavršavanje informatičkih tehnologija), program Eureca (tehnološka suradnja). Pred kraj osamdesetih godina prošlog stoljeća članice sklapaju Jedinstveni europski akt – sporazum kojim Europska unija postaje nadnacionalna politička i ekonomska zajednica. Kako bi se omogućila bolja i lakša gospodarska suradnja EZ i Europskog udruženja za slobodnu trgovinu (EFTA) 1992. godine sklopljen je sporazum o stvaranju Europskog ekonomskog područja (EEA). Te iste godine Ugovorom iz Maastrichta EZ je prestrukturirana u Europsku uniju (EU). Geopolitičke promjene koje su nastale u srednjoj i istočnoj Europi uzrokovale su da EU donese PHARE<sup>6</sup> program kojim želi pomoći u gospodarskoj obnovi postkomunističkih zemalja.

Izvorne članice su bile Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska i Savezna Republika Njemačka, a članstvo se proširuje pristupanjem Danske, Irske i Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske (1973), Grčke (1981), Španjolske i Portugala (1986). Nakon ujedinjenja Savezne Republike Njemačke, Demokratska Republika Njemačka postaje dio EU (1990), a pet godina kasnije pristupaju Austrija, Finska i Švedska. Slijedeće veliko proširenje odvijalo se 2004. godine kad su pristupili Cipar, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija. Uskoro se EU pridružuju Bugarska i

<sup>3</sup> Europsko vijeće, *Proračun EU*. Zadnja promjena 17.11.2021. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/the-eu-budget/>)

<sup>4</sup> ECU – eng. *European currency unit* – europska valutna jedinica, preteča eura.

<sup>5</sup> ESPRIT – eng. *European Strategic Programme on Research in Information Technology* - Europski strateški program za istraživanje informacijske tehnologije

<sup>6</sup> PHARE – eng. *Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy* – pomoć Poljskoj i Mađarskoj za restrukturiranje gospodarstva. Program predstavlja inicijativu EU koja osigurava bespovratna sredstva za potporu partnerskim zemljama do stupnja u kojem su spremne preuzeti obveze članstva u Europskoj uniji.

Rumunjska (2007) te Hrvatska (2013)<sup>7</sup> Ujedinjeno Kraljevstvo 23.6.2016. godine održava referendum o izlasku iz EU-e te je 52% glasača donijelo odluku za izlazak nakon 40 godina članstva te je ova odluka stupila na snagu 31.1.2020. godine čime je Ujedinjeno Kraljevstvo postala prva država članica koja je izašla iz Unije<sup>8</sup>.

## 2.2. TIJELA I INSTITUCIJE EUROPSKE UNIJE

Europska unija ima jedinstveni institucionalni ustroj koji je sačinjen od institucija (sedam), tijela EU (sedam) i decentraliziranih agencija (nešto više od trideset). Zajedničkom suradnjom rješavaju pitanja od zajedničkog interesa za Uniju i njezine građane (Europska unija, 2021.).

Na razini uprave djeluju agencije (dvadeset) i organizacije sa zadaćom obavljanja posebnih pravnih funkcija te međuinstitucijske službe (četiri). Svaka od ustanova ima posebnu ulogu kao što je izrada zakonodavstva, donošenje i provedba politika te rade na specijalnim područjima (zdravstvo, medicina, promet, okoliš).

Četiri glavne institucije se nalaze na čelu uprave EU-e, a zadužene su za donošenje odluka kojima su definirane politike, a svaka od njih ima različitu ulogu u zakonodavnim postupcima. Tijela i institucije surađuju s mrežom agencija i organizacija iz cijele unije kako bi se osiguralo provođenje politika u zemljama članicama. U tijelima EU radi 60.000 javnih službenika i ostalog osoblja<sup>9</sup>. Velika Britanija je nakon provedenog referenduma službeno 2020. godine istupila iz EU-e.

### 2.2.1. INSTITUCIJE

Osnivački ugovori EU definiraju ovlasti, nadležnosti i postupke institucija, a to su Ugovor o funkcioniranju Europske unije – EFEU (1957), Ugovor o Europskoj uniji (1992) te Ugovor iz Lisabona (2007). Ugovorima su uspostavljene četiri glavne institucije zadužene za donošenje odluka, a svaka od njih ima različite uloge u zakonodavnim postupcima, a one su (Europska unija, 2022.):

- „Europski parlament (Bruxelles/Strasbourg/Luxembourg)
- Europsko vijeće (Bruxelles)
- Vijeće Europske unije (Bruxelles/Luxembourg)
- Europska komisija (Bruxelles/Luxembourg/predstavništva diljem EU-a).“

Rad ovih institucija nadopunjavaju još:

- „Sud Europske unije (Luxembourg)
- Europska središnja banka (Frankfurt)

<sup>7</sup> Europska unija, *Povijest EU*. Zadnja promjena 3.2021. [Pristupljeno 7.7.2022.] ([https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu\\_hr](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu_hr))

<sup>8</sup> Eurostat, *Real GDP per capita*. Zadnja promjena 13.9.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.] ([https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_08\\_10/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en))

<sup>9</sup> Europska unija, *Vrste institucija i tijela*. Zadnja promjena 2022. [Pristupljeno 7.7.2022.] ([https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_hr))

- Europski revizorski sud (Luxembourg).“

*Europska komisija (European Commission)* je izvršno-administrativno tijelo čija zadaća je priprema pravnih akata, razrada političkih prijedloga, posredovanje među članicama i provedba politike EU. Komisija je sastavljena od 27 članova izabranih na razini država članica uz suglasnost Europskog parlamenta. Na čelu komisije nalazi se predsjednik kojeg imenuje Europsko vijeće, a potvrđuje ga Europski parlament. Ovo tijelo ima aktivnu ulogu u razvoju opće strategije EU-e, oblikovanju i provedbi politika. O svom radu donosi izvješće kojim se ocjenjuju donesene politike. Glavne aktivnosti kojima se Komisija bavi i provodi politike su: predlaganje zakonodavstva Parlamentu i Vijeću, pomaže zemljama u provedbi zakonodavstva, upravlja proračunom EU i dodjelom sredstava, osigurava usklađenost zakonodavstva država članica sa zakonodavstvom Unije uz suradnju sa Sudom te predstavlja EU izvan Europe u suradnji s diplomatskom službom Unije (Europska služba za vanjsko djelovanje). U svom radu Komisija svakodnevno ocjenjuje ispunjavaju li donesene politike potrebe europskih građana i tvrtki, a ocjenjuju se njihova djelotvornost, učinkovitost, relevantnost, dosljednost te dodana vrijednost Unije<sup>10</sup>.

*Vijeće Europske unije (Council of the European Union)* je tijelo pomoću kojeg države članice ostvaruju svoje interese te zajedno s Europskim vijećem predstavlja zakonodavnu vlast EU. Predsjedanje vijećem se mijenja svakih šest mjeseci, a zasjeda u sastavu ministara država članica. Glavne uloge Vijeća su pregovaranje o zakonima EU-e te njihovo donošenje, koordinacija politika država članica, razvoj zajedničke vanjske i sigurnosne politike, sklapanje međunarodnih sporazuma te donošenje proračuna Unije. Pri donošenju odluka, Vijeće pregovara o novim zakonodavnim aktima, u većini slučajeva zajedno s Parlamentom u redovnom zakonodavnom postupku (postupak suodlučivanja). U nekim posebnim slučajevima Vijeće odlučuje posebnim zakonodavnim postupcima u kojima je uloga Parlamenta ograničena. Vijeće je jedinstveni pravni subjekt koji se sastoji od deset različitih postava koje ovise o temi (poljoprivreda i ribarstvo; konkurentnost; ekonomski i financijski poslovi; okoliš; zapošljavanje, socijalna politika, zdravstvo i pitanja potrošača; obrazovanje, mladi, kultura i sport; vanjski poslovi; opći poslovi; pravosuđe i unutarnji poslovi; promet, telekomunikacije i energetika) o kojoj se raspravlja, a ne nalaze se u hijerarhijskom odnosu<sup>11</sup>.

*Europsko vijeće (European Council)* sačinjeno je od šefova država ili vlada te donose najviše političke odluke. Isprva je bilo neformalno tijelo država članica, a formalno počinje postojati 1986. godine na osnovu Jedinstvenog europskog akta. Osnovna uloga je poticanje razvoja Unije i definirati opće političke smjernice. Na čelu je predsjednik Europskog vijeća s mandatom od 2,5 godine. Zadaća Vijeća nije donositi propise, no može dati suglasnost na izmjene Ugovora o funkcioniranju EU, a glavna uloga mu je određivanje političkog smjera EU. Politike i propisi koji se primjenjuju na području EU u većini slučajeva se donosi suradnjom Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije. Drugim riječima, Komisija predlaže

---

<sup>10</sup> Europska komisija, *Što Europska komisija čini u području strategije i politike*. Zadnja promjena 22.4.2020. [Pristupljeno 7.7.2022.] ([https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/strategy-and-policy\\_hr](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/strategy-and-policy_hr))

<sup>11</sup> Vijeće Europske unije, *Vijeće Europske unije*. Zadnja promjena 1.6.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.] (<https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/>)

propise, Parlament i Vijeće Europske komisije donose propise, a provedbu osiguravaju članice, a Komisija je zadužena osigurati pravilnu primjenu propisa. Odluke koje donese Vijeće nisu pravno obvezujuće, već su smjernice i izjave koje se donose konsenzusom. Jedna od uloga vijeća je vođenje vanjske politike Unije kroz usuglašavanje interesa i stajališta država članica te rješavanje eventualnih nesuglasica. Osim toga, Vijeće imenuje predsjednika Komisije, Središnje banke i Visokog predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku<sup>12</sup>.

*Europski parlament (European Parliament)* je predstavničko tijelo država članica. Članove parlamenta izravno biraju građani država članica koji ih predstavljaju. Rad parlamenta je ustrojen prema političkom načelu. Parlament s Vijećem djeluje kao suzakonodavac s kojim dijeli ovlasti usvajanja i izmjena zakonodavnih prijedloga i odlučivanja o proračunu Unije. Osim ovih ovlasti, Parlament je zadužen za nadzor rada Komisije i drugih tijela kao i za suradnju s nacionalnim parlamentima država članica. Ovlasti i uloge Parlamenta su se mijenjale tijekom godina, odnosno dobivao je sve više ovlasti. Glavni zadatak mu je zastupanje interesa građana, ali i osiguranje da ostale institucije Unije rade na demokratski način<sup>13</sup>.

*Sud Europske unije (Court of justice of the European Union)* je najviša pravosudna institucija EU. Osnovna zadaća Suda je od njegovog osnivanja osiguravanje „poštovanja prava u tumačenju i primjeni“ Ugovora<sup>14</sup>. Ispunjenje zadaće obavlja kroz nadzor zakonitosti akata Unije, osigurava poštivanje obveza Ugovora država članica te na zahtjev nacionalnih sudaca daje tumačenje prava Europske unije. Ovo je dio sudbene vlasti Unije te suradnjom s nacionalnim sudovima članica osigurava jedinstvenu primjenu i tumačenje prava Unije. Sjedište suda nalazi se u Luxembourgu gdje su smješteni Sud i Opći sud. Na sudu je na 31.12.2021. godine djelovalo 265 članova sačinjenih od sudaca (81), nezavisnih odvjetnika (11), tajnika (2). Do sada su donijeli 42.129 presuda i rješenja<sup>15</sup>.

*Europski Revizorski sud (Court of Auditors)* pomaže u financijskom upravljanju EU i promicanju odgovornosti i transparentnosti te je ujedno i neovisni zaštitnik financijskih interesa građana EU. Sud je osnovan radi revizije financija Unije, a njihove rezultate koriste Komisija, Parlament, Vijeće i države članice radi nadgledanja financijskog upravljanja proračunom. Na osnovu izvješća Revizorskog suda Parlament zajedno s preporukama Vijeća odlučuje je li na zadovoljavajući način Komisija izvršila proračun. Za svoj rad sud donosi Strategiju za vremensko razdoblje od 4 godine (2021.-2025.) koja služi kao putokaz za revizorske aktivnosti. Kolegij suda sastavljen je od po jednog člana države članice, dok podršku u radu im pružaju djelatnici država članica. Djelovanje suda je zasnovano na vrijednostima: „neovisnost, integritet, objektivnost, transparentnost, stručnost“<sup>16</sup>, a glavni cilj je predvođenje

<sup>12</sup> IUS-INFO, *Europsko vijeće*. Zadnja promjena 10.2.2012. [Pristupljeno 7.7.2022.] (<https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/12002#>)

<sup>13</sup> Europski parlament, *Dobro došli u Europski parlament*. Zadnja promjena 24.2.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.] (<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hr>)

<sup>14</sup> Sud Europske unije, *Opći prikaz*. Zadnja promjena 1.7.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.] ([https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_6999/hr/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/hr/))

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Europski revizorski sud. *Aktivnosti Suda tijekom 2020. Godišnje izvješće o radu Europskog revizorskog suda*, Luxemburg: Ured za publikacije Europske unije, Zadnja promjena 6.5.2021. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=58317>).



javnorevizijske struke i „doprinositi otpornijoj i održivijoj Uniji u kojoj se poštuju vrijednosti na kojima počiva.“<sup>17</sup>.

## 2.2.2. TIJELA

Tijela Unije kroz svoju specijaliziranu ulogu pomažu Uniji ispuniti njezine zadaće pri čemu mogu imati i savjetodavnu ulogu ili osiguravati poštivanje pravila i postupaka Unije ili su pak odgovorna za vanjsko djelovanje i vanjsku politiku.

*Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO)* je savjetodavno tijelo Unije koji je osnovan Rimskim ugovorom 1957. godine, a glavna uloga mu je pružanje stručnih savjeta glavnim institucijama EU-e. Svojim radom predstavlja dionike civilnog društva i poslodavce, radnike i predstavnike drugih organizacija i zastupa njihove interese na različitim područjima te se smatra vezom između Institucija i civilnog društva. Služi kao savjetodavno tijelo Parlamentu, Vijeću Europske unije i Komisiji u vezi političkih pitanja u njegovoj nadležnosti. EGSO u svom radu ispunjava tri ključne uloge: pomaže u osiguranju da politike i zakonodavstvo budu odraz stvarnog stanja (gospodarstvo, društvo i socijalno stanje); gradi Uniju koja je bliža svojim građanima; promicati vrijednosti Unije i organizacija civilnog društva na globalnoj razini. EGSO je sačinjen od tri grupe: udruge poslodavaca, sindikati te ostale organizacija civilnoga društva<sup>18</sup>.

*Europski odbor regija (OR)* je predstavništvo regionalnih i lokalnih vlasti, a savjetuje Vijeće Europske unije i Komisiju o pitanjima važnim za lokalna i regionalna tijela te ima utjecaj na 70% cjelokupnog zakonodavstva Unije. Odbor regija je politička skupina sačinjena od 329 članova i isto toliko zamjenskih članova iz svih zemalja Unije koji se biraju na lokalnoj ili regionalnoj razini. Odbor se sastaje šest puta godišnje radi rasprave o mišljenjima u vezi predloženih zakonodavnih akata i suglasnosti o rezolucijama povezanim s daljnjim djelovanjem Unije. Lisabonskim ugovorom je ojačana i uvažena uloga OR te je savjetovanje s njima obavezno u svim fazama zakonodavnog procesa. U slučaju da OR smatra da su zakonskim propisima zanemarena njihova institucionalna prava ili prava nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti, ima pravo podnijeti tužbu Sudu Europske unije<sup>19</sup>.

*Europski ombudsman* je posrednik između građana i tijela Unije. On predstavlja neovisno i nepristrano tijelo kojem su odgovorne sve institucije i agencije Unije i njemu su dužne polagati račune. Glavna uloga ombudsmana je promicanje dobre uprave, a glavne funkcije su pomagati ljudima, poduzećima i organizacijama na način da istražuje pritužbe o nepravilnostima u postupanju uz proaktivno razmatranje općih sustavnih pitanja. Djelovanje ombudsmana definirano je strategijom kojom se nastoji ispuniti zadane ciljeve. Ciljevi strategije „Ususret 2024.“ nastoji se postići dugotrajni pozitivan utjecaj na administraciju Unije (prioritetni razvoj

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Vlada Republike Hrvatske. *Europski gospodarski i socijalni odbor*. Zadnja promjena 30.6.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.] (<https://udruge.gov.hr/europski-gospodarski-i-socijalni-odbor/3252>).

<sup>19</sup> Europska unija, *O nama*. Zadnja promjena 30.1.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.] (<https://cor.europa.eu/hr/about/Pages/default.aspx>)

sustavnijeg i sadržajnijeg praćenja rada Ureda i jačanje suradnje), podići svijest građana o radu Ureda i povećati učinkovitost poslovanja Ureda<sup>20</sup>.

*Europski nadzornik za zaštitu podataka (EDPS)* brine se o poštivanju jednog od temeljnih građanskih prava – prava na privatnost tijekom baratanja osobnim podacima od strane institucija i tijela Unije. Glavna uloga nadzornika je nadzor nad obradom podataka koja se mora vršiti u skladu s pravilima o zaštiti privatnosti; savjetovati institucije i tijela tijekom i u svezi obrade podataka; rješavati pritužbe i provoditi istrage; surađivati s nacionalnim tijelima u pogledu dosljednosti zaštite podataka te pratiti nove tehnologije koje mogu imati utjecaj na zaštitu istih. Mandat nadzornika traje pet godina, a glavna područja djelovanja su nadzor i provedba te politika i savjetovanje<sup>21</sup>.

*Europski odbor za zaštitu podataka (EZOP)* je neovisno tijelo kojem je glavna zadaća brinuti se o dosljednoj provedbi pravila o zaštiti podataka i promicati suradnju nacionalnih tijela za zaštitu podataka. EZOP čine predstavnici nacionalnih tijela za zaštitu podataka i Europskog nadzornika za zaštitu podataka. Tijelo je osnovano Općom uredbom o zaštiti podataka sa sjedištem u Bruxellesu. Zadaće i dužnosti kojima se bavi EZOP je pružanje općih smjernica u cilju pojašnjenja zakona, savjetovanje te donošenje zaključaka vrši li se prekogranična zaštita podataka ujednačeno u cijeloj uniji, posebice u prekograničnim slučajevima te promicanje suradnje i djelotvorne razmjene informacija i primjera najbolje prakse u nacionalnim nadzornim tijelima<sup>22</sup>.

*Europska služba za vanjsko djelovanje (EVDS)* predstavlja diplomatsku službu Unije. Glavna uloga je pomoć Visokom predstavniku za vanjske poslove i sigurnosnu politiku te potpredsjedniku Europske komisije tijekom provedbe zajedničke vanjske sigurnosne politike pri čemu se mora osigurati da je vanjsko djelovanje dosljedno i usklađeno. Delegacije su raspoređene po cijelom svijetu te surađuje s ministarstvima vanjskih poslova i obrane država članica te institucijama EU-e. Također surađuje s Ujedinjenim narodima i drugim međunarodnim i multilateralnim organizacijama. Jedna od zadaća im je civilno i vojno planiranje odgovora na krize, sprečava i rješava sukobe, pruža podršku demokracijama te promiče ljudska prava i održivi razvoj te se bori protiv klimatskih promjena kao i rad na doprinosu globalnom poretku utemeljenom na pravilima. Glavna uloga je pokušati unijeti koherentnost i koordinaciju u međunarodnom djelovanju Unije<sup>23</sup>.

*Europska investicijska banaka (EIB)* je zajmodavac EU uz čiju pomoć se provode aktivnosti usmjerene na klimu i okoliš, razvoj, inovacije i vještine, mala i srednja poduzeća te infrastrukturu i koheziju. Vlasništvo nad EIB pripada svim državama članicama Unije, a glavna uloga joj je davanje poticaja kojima se osigurava zapošljavanje i gospodarski rast Europe. osim

<sup>20</sup> Europski ombudsman, *Uloga Europskog ombudsmana*. Zadnja promjena 2022. [Pristupljeno 7.7.2022.] (<https://www.ombudsman.europa.eu/hr/our-strategy/home/hr>)

<sup>21</sup> Europska unija, *Europski nadzornik za zaštitu podataka (EDPS)*. Zadnja promjena 2.2021. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/edps\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/edps_hr))

<sup>22</sup> European Data Protection Board, *O nama*. Zadnja promjena 3.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://edpb.europa.eu/about-edpb/about-edpb/who-we-are\\_hr](https://edpb.europa.eu/about-edpb/about-edpb/who-we-are_hr))

<sup>23</sup> European Union External Action, *About the European External Action Service*. Zadnja promjena 2.2.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://www.eeas.europa.eu/eeas/about-european-external-action-service\\_en#top](https://www.eeas.europa.eu/eeas/about-european-external-action-service_en#top))



ovih aktivnosti podržava mjere za ublažavanje klimatskih promjena i promiče politike EU-e izvan njezinih granica. EIB posuđuje novac na tržištima kapitala te ga po povoljnim uvjetima pozajmljuje državama za projekte koji pomažu ostvarivanju ciljeva Unije. EIB nudi tri glavne vrste proizvoda i usluga: davanje zajmova, spajanje zajmova te savjetovanje i tehnička pomoć. Sve države članice su njezini dioničari, a zajednički donosi odluke nekoliko tijela: Vijeće guvernera, Upravno vijeće i Upravni odbor<sup>24</sup>.

### 2.2.3. MEĐUINSTITUCIJSKE SLUŽBE

Za pomoć u radu institucija Unije, agencija i tijela, uspostavljene su četiri međuinstitucijske službe. Svaka od službi ima svoje nadležnosti, a pripadaju Komisiji.

*Tim za hitne računalne intervencije za institucije, tijela i agencije EU-a (CERT-EU)* bavi se uklanjanjem prijetnji računalnim sustavima u EU te pruža podršku timovima za računalnu sigurnost u svim institucijama EU kao i javnom sektoru država članica. Tim od 45 IT stručnjaka za sigurnost „prikuplja informacije o prijetnjama, slabim točkama i incidentima u vezi s neklasificiranom infrastrukturom IKT-a, upravlja informacijama, analizira ih i razmjenjuje s institucijama, tijelima i agencijama Unije“<sup>25</sup> iz ureda u Bruxellesu od 2011. godine. Osim ovih zadaća, Tim koordinira odgovore na incidente na međunarodnoj i institucionalnoj razini<sup>26</sup>.

*Europska škola za javnu upravu (EuSA)* obavlja osposobljavanje osoblja EU u posebnim područjima te surađuje s odjelima za osposobljavanje u svim institucijama. EuSA omogućava obrazovanje koje odgovara potrebama institucija Unije i njezinog osoblja, odnosno osigurava im profesionalno napredovanje, razvoj novih vještina i ispunjavanje vlastitih potencijala. Škola je osnovana 2005. godine, a u njoj djeluje 20 zaposlenika u dva ureda u Bruxellesu i Luxembourg<sup>27</sup>.

*Europski ured za odabir osoblja (EPSO)* vrši odabir osoblja na temelju natječaja za zapošljavanje u institucijama i agencijama EU. Ured je osnovan 2002. godine kako bi se na jednom mjestu obavljalo zapošljavanje za potrebe Unije, a trenutno je tu zaposleno 127 osoba, dok je sjedište smješteno u Bruxellesu i ured u Luxembourg. Tijekom godine EPSO obradi 45.000 prijava za 800 standardnih radnih mjesta, upravlja bazom podataka registriranih kandidata koji na godišnjoj razini popunjavaju oko 600 radnih mjesta za ugovorno osoblje. Glavni korisnici njihovih usluga su službe Unije koje trebaju novo osoblje te potencijalni kandidati za radna mjesta u institucijama, tijelima i agencijama Unije<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Europska unija, *Europska investicijska banka (EIB)*. Zadnja promjena 2.2021. [Pristupljeno 7.7.2022.] - ([https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eib\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eib_hr))

<sup>25</sup> CERT-EU, [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/cert-eu\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/cert-eu_hr) (7.7.2022.)

<sup>26</sup> CERT-EU, *About us*. Zadnja promjena 2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://cert.europa.eu/about-us>).

<sup>27</sup> European School of Administration, *Welcome to The School*. Zadnja promjena 28.11.2019. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://europa.eu/eas/index\\_en.htm](https://europa.eu/eas/index_en.htm)).

<sup>28</sup> Europska unija, *Europski ured za odabir osoblja*. Zadnja promjena 2.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/epsu\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/epsu_hr)).

*Ured za publikacije Europske unije* predstavlja službenog pružatelja usluga izdavaštva svim institucijama, tijelima i agencijama Unije. Ovaj ured je središnja pristupna točka pravu EU, „publikacijama, otvorenim podacima, rezultatima istraživanja, obavijestima o javnoj nabavi i drugim službenim informacijama.“<sup>29</sup> Glavna misija ureda je podupiranje politika Unije i osigurati da su informacije na raspolaganju javnosti. Uredom upravlja glavni direktor i više rukovodstvo sačinjeno od predstavnika iz institucija Unije, a zapošljava 615 djelatnika u uredu u Luxembourg<sup>30</sup>.

#### **2.2.4. AGENCIJE U PODRUČJU ZAJEDNIČKE VANJSKE I SIGURNOSNE POLITIKE**

Tehničku, znanstvenu i upravljačku zadaću u provedbi zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU obavljaju tri agencije. Glavni cilj ovih agencija je pružiti pomoć Uniji i članicama u provedbi vanjske, sigurnosne i obrambene politike te u ostalim aspektima vanjskog djelovanja EU. Na području zajedničke i vanjske sigurnosne politike djeluju slijedeće agencije (Europska unija, 2021.):

*Europska obrambena agencija (EDA)* predstavlja međuvladinu agenciju Vijeća kojem odgovara i od kojeg dobiva smjernice za djelovanje. Agencija je osnovana Zajedničkom akcijom Vijeća ministara 2004. godine „kako bi podržala države članice i Vijeće u njihovim nastojanjima da poboljšaju europske obrambene sposobnosti u području upravljanja krizama i da održe europsku sigurnost i obrambenu politiku kakva je sada i kako će se razvijati u budućnosti“<sup>31</sup>. Tri glavne misije EDA su: podupiranje razvoja obrambenih sposobnosti i vojne suradnje među državama članicama – njih 26; poticanje obrambenog istraživanja i tehnologije (R&T) i jačanje europske obrambene industrije; djelovati kao vojno sučelje politikama EU. EDA djeluje kao katalizator, odnosno pokreće nove inicijative i promiče suradnju te uvodi rješenja kojima se poboljšavaju obrambene sposobnosti Unije. To je mjesto gdje države članice koje su voljne razviti sposobnosti u suradnji to i čine. Također je ključni posrednik u razvoju sposobnosti potrebnih za podupiranje zajedničke sigurnosne i obrambene politike<sup>32</sup>. Djelujući kao pokretač i pomagač za ministarstva obrane koja su voljna uključiti se u projekte suradničkih sposobnosti, Agencija je postala „središte“ za europsku obrambenu suradnju sa stručnošću i mrežama koje joj omogućuju cijeli spektar obrambenih sposobnosti. U 2016. godini donesena je Globalna strategijom kojom je EU podigla svoju razinu ambicija u pogledu sigurnosti i obrane te su uspostavljeni novi alati za suradnju: Koordinirani godišnji pregled obrane, Stalna strukturirana suradnja, Europski fond za obranu i revidirani Plan razvoja sposobnosti, a EDA igra središnju ulogu u sva četiri te osigurava koherentnost među njima<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Ured za publikacije Europske unije, [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/publications-office-european-union\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/publications-office-european-union_hr) (7.7.2022.)

<sup>30</sup> Ured za publikacije Europske unije, *Naša misija*. Zadnja promjena n.d. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://op.europa.eu/hr/web/about-us/about-us>).

<sup>31</sup> EDA, <https://eda.europa.eu/who-we-are/Missionandfunctions>, (7.7.2022.)

<sup>32</sup> European Defence Agency, *Mission*. Zadnja promjena 14.1.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://eda.europa.eu/who-we-are/Missionandfunctions>).

<sup>33</sup> European Defence Agency, *What We Do*. Zadnja promjena 11.4.2020. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://eda.europa.eu/what-we-do>).

*Institut Europske unije za sigurnosne studije (EUISS)* je agencija koja se bavi analizom pitanja vanjske, sigurnosne i obrambene politike na forumima za raspravu, a sve s ciljem oblikovanja politike EU i sigurnosnim strategijama u i izvan Europe radi provedbe Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) kao i Zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku (ZSOP). Institut djeluje od 2002. godine ako autonomna agencija, a financiraju ga države članice. Upravljanje Institutom vrši Upravni odbor kojim predsjedava Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. Politički nadzor provodi Politički i sigurnosni odbor (PSC) pri čemu ne dovodi u pitanje intelektualnu neovisnost i operativnu autonomiju EUISS-a. Sjedište EUISS-a nalazi se u Parizu, dok Ured za vezu (BLO) nalazi se u Bruxellesu<sup>34</sup>.

*Satelitski centar Europske unije (SatCen)* je agencija u okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike/Zajedničke sigurnosne i obrambene politike EU-a koja radi pod nadzorom Političkog i sigurnosnog odbora i pod operativnim vodstvom visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. Agencija omogućava korištenje geoprostornih obavještajnih proizvoda i usluga članicama Unije, obavlja analizu podataka sa satelita za promatranje Zemlje, a donositeljima odluka daje rana upozorenja o mogućim krizama radi pravodobnog poduzimanja mjera svih oblika (diplomatske, gospodarske, humanitarne). Glavni korisnici SatCen usluga su Europska služba za vanjsko djelovanje, države članice EU-a, misije i operacije EU-a, Europska komisija, druge agencije EU-a, poput Frontexa, treće zemlje i međunarodne organizacije poput UN-a i OEES-a. SatCen surađuje s nacionalnim i međunarodnim institucijama na području svemira. Blisko surađuje s Europskom obrambenom agencijom, Europskom komisijom i Europskom svemirskom agencijom, kao i s drugim institucijama i međunarodnim organizacijama<sup>35</sup>.

### **2.2.5. DECENTRALIZIRANE AGENCIJE**

Decentralizirane agencije (njih nešto više od tridesetak) pomaže institucijama, tijelima i agencijama Unije u funkcioniranju Unije. U slijedećoj tablici navedena su sva decentralizirane agencije koje djeluju na području Unije.

---

<sup>34</sup> European Union Institute for Security Studies, *About Us*. Zadnja promjena 11.3.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://www.iss.europa.eu/about-us>).

<sup>35</sup> European Union Satellite Centre, *Mission, Users and Partners*. Zadnja promjena 2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://www.satcen.europa.eu/who-we-are/our-mission>).

*Tablica 1: Decentralizirane agencije*

<b>Naziv</b>	<b>Sjedište</b>
Agencija Europske unije za azil (EUAA)	Malta
Agencija Europske unije za kibersigurnost (ENISA)	Heraklion
Agencija Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (eu-LISA)	Tallinn
Agencija Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva (CEPOL)	Budimpešta
Agencija Europske unije za sigurnost zračnog prometa (EASA)	Köln
Agencija Europske unije za suradnju energetske regulatora (ACER)	Ljubljana
Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol)	Den Haag
Agencija Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu (Eurojust)	Den Haag
Agencija Europske unije za svemirski program (EUSPA)	Prag
Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA)	Beč
Agencija Europske unije za željeznice (ERA)	Lille-Valenciennes
Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex)	Varšava
Agencija za potporu BEREC-u (Ured BEREC-a)	Riga
Europska agencija za kemikalije (ECHA)	Helsinki
Europska agencija za kontrolu ribarstva (EFCA)	Vigo
Europska agencija za lijekove (EMA)	Amsterdam
Europska agencija za okoliš (EEA)	Kopenhagen
Europska agencija za pomorsku sigurnost (EMSA)	Lisabon
Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA)	Parma
Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu (EU-OSHA)	Bilbao
Europska zaklada za poboljšanje životnih i radnih uvjeta (Eurofound)	Dublin
Europska zaklada za osposobljavanje (ETF)	Torino
Europski centar za praćenje droga i ovisnosti o drogama (EMCDDA)	Lisabon
Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti (ECDC)	Stockholm
Europski centar za razvoj strukovnog osposobljavanja (Cedefo)	Solun
Europski institut za ravnopravnost spolova (EIGE)	Vilnius
Europski stručni centar za industriju, tehnologiju i istraživanja u području kibersigurnosti	Bukurešt
Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA)	Pariz
Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA)	Frankfurt na Majni
Europsko nadzorno tijelo za rad	Bratislava
Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA)	Pariz
Jedinstveni sanacijski odbor (SRB)	Bruxelles
Prevoditeljski centar za tijela Europske unije (CdT)	Luxembourg
Tijelo za europske političke stranke i europske političke zaklade	Bruxelles
Ured Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO)	Alicante
Ured europskog javnog tužitelja (EPPO)	Luxembourg
Ured Zajednice za biljne sorte (CPVO)	Angers

*Izvor 1: (Ured za publikacije, 2022.)*

Svaka od decentraliziranih agencija ima vlastitu pravnu osobnost, jedinstvene su i ispunjavaju zasebne funkcije s neodređenim vremenskim rokom djelovanja kako bi pomogle u provođenju politika unije, podupirale suradnju Unije i nacionalnih vlasti kroz udruživanje tehničkih i stručnih znanja. Imaju sjedišta po cijeloj Europi, a bave se pitanjima koja imaju utjecaj na

svakodnevni život građana (pitanja o hrani, lijekovima, pravosuđu, sigurnosti prometa, ovisnosti o drogama, okolišu) (Europska komisija, 2021.).

## 2.2.6. IZVRŠNE AGENCIJE

Za upravljanje posebnim zadaćama povezanim s programima EU, Komisija je na ograničeno vremensko razdoblje uspostavila šest izvršnih agencija. Izvršne agencije imaju pravnu sposobnost te djeluju na inicijativama Komisije na raznim područjima, od zdravstva do obrazovanja i istraživanja.

*Europska izvršna agencija za istraživanje (REA)* je zadužena za pomoć pri upravljanju dijelovima okvirnog programa EU za istraživanje i inovacije Obzor 2020, pružanje potpore klijentima te bliski kontakt s korisnicima sredstava. Ujedno REA se bavi upravljanjem službom Komisije za upite o istraživanju čija glavna uloga je odgovarati na pitanja tražiteljima bespovratnih sredstava i istraživača čiji rad se obavlja uz financijsku pomoć Unije i javnosti. Pored ovoga, REA daje potporu neovisnim stručnjacima koji se bave ocjenom projektnih prijedloga tražitelja sredstava i pruža pomoć tijekom pravne i financijske provjere sudionika programa. Rad REA obavlja se prema donesenim programima u skladu s prihvaćenim proračunom, a o svom radu dostavljaju Izvješće<sup>36</sup>.

*Europska izvršna agencija za klimu, infrastrukturu i okoliš (CINEA)* je nastala kao nasljednica Izvršne agencije za inovacije i mreže (INEA). Službeno je osnovana 2021. godine kad i započinje s radom na provedbi određenih programa Unije. Ima ključnu ulogu u pružanju podrške Zelenom planu EU-a kroz učinkovitu i djelotvornu provedbu delegiranih programa. Agencija se sastoji od četiri odjela pri čemu se tri bave provedbom EU programa, a jedan je odgovoran za horizontalna pitanja kao što su IT, ljudski resursi, revizije. CINEA se bavi programima kao što su *Instrumenti za povezivanje Europe (CEF)*, *Obzor Europa (Horizon Europa)*, *Fond za inovacije (IF)*, *LIFE program*, *Mehanizam EU za financiranje obnovljive energije*, *Mehanizam za pravedne tranzicije*, *Novi program za pravednu tranziciju*, *Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu (EMFAF)*<sup>37</sup>.

*Europska izvršna agencija za obrazovanje i kulturu (EACEA)* je agencija koja učenicima, profesorima, mladima i volonterima, umjetnicima, piscima i izvođačima, medijskim djelatnicima i građanima koji su aktivni u lokalnim zajednicama služi kao katalizator za projekte u obrazovanju, osposobljavanju, mladima, sportu, audiovizualnom području, kulturi, građanstvu i humanitarnoj pomoći te nastoji poticati inovacije u tim područjima, uvijek u duhu prekogranične suradnje i međusobnog poštovanja. Agencija upravlja financiranjem europskih projekata na međunarodnoj razini. EACEA stvara šestogodišnji plan financiranja projekata pa

---

<sup>36</sup> Europska unija, *Izvršna agencija za istraživanje*. Zadnja promjena 12.8.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://ec.europa.eu/info/departments/european-research-executive-agency\\_hr](https://ec.europa.eu/info/departments/european-research-executive-agency_hr)).

<sup>37</sup> Europska komisija, *European Climate Infrastructure and Environment Executive Agency*. Zadnja promjena n.d. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://cinea.ec.europa.eu/about-us/mission-structure-and-objectives\\_hr](https://cinea.ec.europa.eu/about-us/mission-structure-and-objectives_hr)).

je tako u razdoblju od 2014. do 2020. godine financirala projekte ERASMUS+, Kreativna Europa, Europa za Građane, European Solidarity Corp, Intra-Africa te EU Aid Volunteers<sup>38</sup>.

*Europska izvršna agencija za zdravlje i digitalno gospodarstvo (HADEA)* osnovana je s ciljem osiguranja pomoći pri obnovi Europe nakon pandemije COVID-19. Glavni cilj je učiniti Europu zelenijom, digitalnijom, otpornijom i spremnijom za suočavanje s trenutnim i budućim izazovima. Agencija trenutno provodi 6 programa: Program „EU za zdravlje; Obzor Europa: drugi stup, klaster 1: zdravlje; Program jedinstvenog tržišta: sigurnost hrane: zdravlje ljudi, životinja i biljaka u prehrambenom lancu te bolja izobrazba za sigurniju hranu; program Digitalna Europa; Instrument za povezivanje Europe: digitalni sektor; Obzor Europa: drugi stup, klaster 4: digitalizacija, industrija i svemir<sup>39</sup>.

*Izvršna agencija Europskog istraživačkog vijeća (ERCEA)* bavi se financiranjem istraživanja na svim područjima na temelju znanstvene izvrsnosti. ERCEA potpore dodjeljuje na temelju otvorenih natječaja za projekte, a jedini kriterij je znanstvena izvrsnost, s ciljem prepoznavanja najboljih ideja i pružanje statusa i vidljivost najboljima u Europi i inozemstvu. ERC ima za cilj učiniti europsku istraživačku bazu spremnijom da odgovori na potrebe društva temeljenog na znanju i pružiti Europi sposobnosti u graničnim istraživanjima potrebnim za suočavanje s globalnim izazovima. Ključne aktivnosti kojima se bave su: Provođenje godišnjeg programa rada definiranog od strane Znanstvenog vijeća ERC-a i usvojenog od strane Komisije; Provedba natječaja, sukladno programu rada; Pružanje informacija i podrške podnositeljima zahtjeva; Organiziranje recenzentske evaluacije; Uspostava i upravljanje ugovorima o dodjeli bespovratnih sredstava, u skladu s financijskim propisima EU; Pružanje pomoći Znanstvenom vijeću ERC-a te Komuniciranje o ERC-u<sup>40</sup>.

*Izvršna agencija za Europsko vijeće za inovacije i MSP-ove (Eisma)* je osnovana 2021 godine te objedinjuje sve aktivnosti Europskog vijeća za inovacije (EIC) i programe koji se odnose na mala i srednja poduzeća, Glavna misija Eisma je pružanje podrške inovatorima, istraživačima, tvrtkama i potrošačima, a sve u cilju ojačanja pozicije EU kao globalnog lidera u istraživanju i inovacijama te ojačati jedinstveno tržište kroz stvaranje prilika za mala i srednja poduzeća. Rad agencije obavlja se u skladu s prihvaćenim programima, a o svom radu svake godine podnosi Izvješće<sup>41</sup>.

### **2.2.7. AGENCIJE I TIJELA EURATOM-A**

U skladu s Ugovorom o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju osnovana je agencija i tijelo koji se brinu za ostvarivanje ciljeva ugovora. Ciljevi Ugovora su koordiniranje nacionalne nuklearne istraživačkih programa u miroljubive svrhe, osiguravanje znanja,

<sup>38</sup> Europska komisija, *European Education and Culture Executive Agency*. Zadnja promjena n.d. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://www.eacea.ec.europa.eu/grants/2014-2020\\_en](https://www.eacea.ec.europa.eu/grants/2014-2020_en)).

<sup>39</sup> Europska komisija, *European Health and Digital Executive Agency (HaDEA)*. Zadnja promjena 2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://hadea.ec.europa.eu/index\\_en](https://hadea.ec.europa.eu/index_en)).

<sup>40</sup> European Research Council, *ERC Executive Agency (ERCEA)*. Zadnja promjena 9.9.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://erc.europa.eu/about-erc/erc-executive-agency-ercea>).

<sup>41</sup> Europska komisija, *European Innovation Council and SMEs Executive Agency (EISMEA)*. Zadnja promjena 2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://eisma.ec.europa.eu/about-eisma\\_en](https://eisma.ec.europa.eu/about-eisma_en)).



infrastrukture i financiranja nuklearne energije te omogućavanje dovoljne i sigurne opskrbe nuklearnom energijom.

*Agencija za opskrbu Euratom-a (ESA)* osigurava redovnu i pravednu opskrbu korisnika nuklearnim gorivom te se bavi poboljšanjem sigurnosti opskrbe korisnika u EU. Strateški cilj je osigurati sigurnu opskrbu nuklearnim materijalima i gorivom koje se upotrebljava za energetske i neenergetske namjene kroz zajedničku politiku opskrbe. Rad i financiranje ESA vrši se u skladu s donesenim radnim programima, a na kraju godine o svom radu podnose izvješće<sup>42</sup>.

*Zajedničko poduzeće „Fuzija za energiju“* je organizacija Europske unije koja upravlja europskim doprinosom ITER<sup>43</sup>-u - najvećem znanstvenom eksperimentu na putu prema fuzijskoj energiji. Riječ je o suradnji sedam strana (Kina, Europa, Japan, Indija, Republika Koreja, Ruska Federacija i SAD). Misija je uspostaviti fuziju, energiju Sunca i zvijezda na Zemlji kroz istraživačke projekte i organizacije kako bi se stvorila infrastruktura i komponente fuzijskog uređaja. Poduzeće je osnovano 2007. godine na razdoblje od 35 godina sa sjedištem u Barceloni i uredima u Cadaracheu (Francuska) i Garchingu (Njemačka). O svom radu na godišnjoj razini podnose izvješća o potrošnji proračuna za navedenu fiskalnu godinu kao i o postignutim ciljevima<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Euratom Supply Agency, *Supply Agency of the European Atomic Energy Community*. Zadnja promjena 2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://euratom-supply.ec.europa.eu/about-esa\\_en](https://euratom-supply.ec.europa.eu/about-esa_en)).

<sup>43</sup> International Nuclear Fusion Research And Engineering (ITER) predstavlja međunarodni megaprojekt istraživanja i inženjeringa nuklearne fuzije.

<sup>44</sup> Fusion For Energy, *Our Mission and Values*. Zadnja promjena 1.7.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://fusionforenergy.europa.eu/our-mission-values/>).

### 3. IZVORI PRAVA EUROPSKE UNIJE

Europska unija, kao zajednica država članica „ima pravnu osobnost, vlastiti pravni poredak koji je odvojen od prava država članica i međunarodnog prava, te je kao takva sama po sebi izvor prava“<sup>45</sup>. Kako Turkalj navodi (2008.) odredbe prava europske unije ne pripadaju međunarodnom niti nacionalnom pravu članica, već čini zaseban pravni poredak. „Posebna značajka prava Europske unije je činjenica da može biti izravno izvršivo na sudovima država članica („izravan učinak“) te da se zakoni država članica mogu smatrati neprimjenjivima kad su u proturječju s pravom Europske unije („nadređenost“ potonjeg).“<sup>46</sup> Osnova za pristupanje neke državi Uniji je integracija prava Unije u svoj pravni sustav (Narodne novine, 2022.).

Djelovanje EU utemeljeno je na demokratski odobrenim ugovorima od strane država članica. Glavna svrha zakonodavstva EU je pridonosenje postizanju ciljeva iz Ugovora te primjena politika. Izvori prava EU su primarno pravo, sekundarno pravo, dopunsko pravo te dodatni izvori (sudska praksa, međunarodno pravo, opća načela prava Europske unije). Izvori prava su raznovrsni, bilo da je riječ o pravnoj prirodi ili načinu stvaranja. Zakonodavstvo Unije se dijeli na dvije glavne vrste: primarno i sekundarno zakonodavstvo (Europska komisija, 2019.). Osim primarnih i sekundarnih izvora prava koji iz osnivačkih ugovora i akata institucija već i pravila koja se odnose na primjenu primarnih i sekundarnih izvora – pravila koja su obuhvaćena međunarodnim pravom te općim načelima prava.

Pored gore navedenih izvora prava, europsko pravo može se dijeliti i prema formi koju koriste institucije tijekom odlučivanja o pojedinim pitanjima. Forma tako može biti formalna (predviđeni osnivačkim ugovorom i čija se legalnost u pravilu može osporiti pred Europskim sudom pravde). Manje formalni oblici izvora europskog prava predstavljaju komunikacije, deklaracije, zaključci, strategije, programi i rezolucije. Još jedan od načina za razlikovanje izvora prava je po načinu postanka. Ovisno o načinu postanka tako se razlikuju izvori koji su nastali kao rezultat širih međunarodnih pregovora ili kao posljedica donošenja odluka unutar Unije. Slijedom navedenog razlikuju se međunarodni (osnivački i ostali međunarodni ugovori) i unutarnji izvori prava. Izvore prava moguće je podijeliti i ovisno o hijerarhijskom mjestu po važnosti koju imaju, pa se tako dijele na ustavne, zakonodavne, upravne i provedbene propise (Turkalj, 2008.).

#### 3.1. PRIMARNO PRAVO

Primarno pravo je hijerarhijski najviši izvor prava Unije, a obuhvaća osnivačke ugovore (Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik (1951), Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice (1957), Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (1957), Ugovor o Europskoj uniji (1992), Ugovor o funkcioniranju Europske unije (2016)). Ovim ugovorima je izvršena raspodjela nadležnosti između EU i država članica te su opisane ovlasti institucija. Ugovorima je utvrđen pravni okvir unutar kojeg djeluju institucije EU s ciljem provedbe politika EU. Najvažnijim izvorom primarnog prava unije smatraju se Ugovor

<sup>45</sup> Izvori prava Europske unije, <https://www.zakon.hr/cms.htm?id=47575>, (30.6.2022.)

<sup>46</sup> Ibid.



o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije te imaju istu pravnu vrijednost. Povelja o temeljnim pravima Europske unije nije uključena u tekst ugovora, ali ima jednaku pravnu vrijednost kao i Ugovori.

Pojam primarnog prava definirao je Opći sud, a ona glasi:

„Primarno pravo Zajednice sastoji se od Ugovora o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik, Europske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju te sporazuma koji su dopunili ili izmijenili te ugovore, kao što je Konvencija o određenim institucijama zajedničkim europskim Zajednice, ugovori o pristupanju novih država članica, Jedinstveni akt i Ugovor o Europskoj uniji. Ti ugovori [...] su sporazumi sklopljeni između država članica kako bi se uspostavile ili izmijenile Europske zajednice“ (Edouard Dubois et Fils SA v Council of the European Union and Commission of the European Communities, 1998.)

Primarnim pravom su obuhvaćene i izmjene ugovora o Europskoj uniji, protokoli uz osnivačke ugovore te izmjene ugovora kao i ugovori o pristupanju novih članica, Povelja o temeljnim pravima kao i opća pravna načela koje je utvrdio Sud Europske unije. Ugovorima su stvorene i dane ovlasti Uniji te se nameću ograničenja moći institucija. Svi ugovori se uglavnom smatraju izravno primjenjivima te nema potrebe za nacionalnim donošenjem zakona (Terziev, Petkov, & Kraste, 2021.). Ugovori stvaraju, daju ovlasti i nameću ograničenja moći institucija. Svi se ugovori općenito smatraju izravno primjenjivima - automatski postaju dio zakona države članice bez potrebe za donošenjem daljnjih zakona. Opća pravna načela predstavljaju nepisani izvor prava EU, a tu spadaju: „načelo pravne sigurnosti, načelo proporcionalnosti, načelo zaštite temeljnih ljudskih prava, načelo jednakog postupanja“<sup>47</sup>. Ovim načelima se popunjavaju praznine i rješavaju pitanja u vezi s tumačenjem postojećeg prava, a imaju jednak učinak, posebice u presudama Suda Europske unije.

Pored ugovora, izmjena ugovora i općih pravnih načela, izvori primarnog prava EU su i međunarodni sporazumi Unije u područjima međunarodnog prava sa zemljama nečlanicama (trećim zemljama) ili međunarodnim organizacijama. Sporazumi su odvojeni od primarnog i sekundarnog prava te čine *sui generis*. Zajedno s presudama Suda Europske unije mogu imati izravan učinak te im je pravna snaga veća od sekundarnog zakonodavstva (Narodne novine, 2022.). Kako navodi Szudoczky (2013.), Opći sud je donio odluku da Unija štiti opća pravna načela, a njihov dio su temeljna prava. Slijedom toga što su sastavni dio prava EU, temeljna prava također su dio primarnog zakona jer su navedena u Povelji o temeljnim pravima i jer su to opća načela prava EU. Sud je još početkom sedamdesetih proglasio da štiti opća pravna načela, čiji su dio temeljna prava, kao sastavni dio prava EU. Stoga se temeljna prava mogu kvalificirati kao primarni zakon zbog toga što su navedena u Povelji o temeljnim pravima ili zbog toga što su opća načela prava EU-a.

---

<sup>47</sup> Ibid.

### 3.2. SEKUNDARNO PRAVO

Kako je već rečeno, Ugovori čine izvor primarnog prava Unije, dok akti koje donose institucije su dio sekundarnog, izvedenog prava jer ovlasti za donošenje akata proizlaze iz primarnog prava i utemeljeni su na njemu i pravnim odredbama temeljnih ugovora (Szudoczky, 2013.). Sekundarno pravo obuhvaća pravne propise koji se donose na temelju ovlasti danih osnivačkim ugovorom. Obično se ovo pravo još naziva i pravnim instrumentima Unije (Turkalj, 2008.). Sekundarno pravo EU sačinjeno je od jednostranih akata odijeljenih u dvije kategorije: zakonodavni akti i nezakonodavni akti.

Zakonodavni akti se donose zakonodavnim postupkom (redovni ili posebni) te ih donosi Europski parlament i/ili Vijeće. Usvajaju se u obliku uredbi, direktiva ili odluka.

Nezakonodavni akti su delegirani i provedbeni akti. Delegirani akti koje donosi Komisija imaju opću i obvezujuću primjenu te su doneseni kao dopuna ili izmjena određenih sporednih elemenata zakonodavnih akata. Prenošenje ovlasti Komisiji u tu svrhu vrši se izričito zakonodavnim aktom. U situacijama kada su potrebni ujednačeni uvjeti provedbe pravno obvezujućih akata EU, Komisija (iznimno Vijeće) donosi provedbene akte. Oni mogu biti usvojeni u obliku uredbi, direktivi ili odluka pri čemu se razlikovanje omogućava dodavanjem pridjeva u naziv „provedbena“ ili „delegirana“.

Ugovorom o funkcioniranju Europske unije u sklopu sekundarnog zakonodavstva uvedena je hijerarhija normi: zakonodavni akti, provedbeni akti.

UFEU navodi jednaku podjelu akata po toj hijerarhiji pa tako razlikuje: uredbe, direktive, odluke, mišljenja i preporuke te akti koji nisu navedeni u UFEA (netipični akti kao komunikacije, rezolucije, bijele i zelene knjige). Netipični akti imaju različitu primjenu te je ona uglavnom politička. Neki od njih mogu biti obvezujući, ali su ograničeni na institucionalni okvir Europske unije.

Preporuke i mišljenja institucija spadaju u neobvezujuće pravne akte, iz njih primateljima ne proizlaze nikakva prava niti im se određuju obveze. Tu još spadaju i smjernice za tumačenje i sadržaj prava Unije.

Dopunski zakoni predstavljaju nepisane izvore prava EU. Sud Europske unije koristi te izvore kao vladavinu prava u slučajevima kada se pitanja ne mogu riješiti primarnim i sekundarnim zakonodavstvom.

Sekundarno zakonodavstvo uključuje uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja te se nazivaju pravnim aktima.

#### *Primarno zakonodavstvo u odnosu na sekundarno zakonodavstvo*

Djelovanje EU-e utemeljeno je na ugovorima. Ugovori predstavljaju obvezujuće sporazume među državama članicama te utvrđuju ciljeve Unije, pravila za institucije EU, načine donošenja

odluka te odnose između EU-e i država članica. Polazište zakonodavstva EU-e su ugovori, a pravni sustav je proizašao iz načela i ciljeva ugovora je dio sekundarnog zakonodavstva<sup>48</sup>.

### *Zakonodavni akti u odnosu na nezakonodavne akte*

Zakonodavni akti se donose zakonodavnim postupcima koji su definirani ugovorima EU i mogu se donijeti u skladu s posebnim pravilima. Unija pojedine zakone može donijeti samo u područjima koja su države članice ovlastile ugovorima.

### **3.3. SOFT LAW**

Klasična definicija *Soft law*, ili „mekog prava“ podrazumijeva „pravila ponašanja koja, u načelu, nemaju pravno obvezujuću snagu, ali koja unatoč tome mogu imati praktične učinke“ (Jones & Verdun, 2004., str. 30). *Soft law* je zaseban izvor prava koji se primjenjuje na mjere EU-e (smjernice, preporuke, deklaracije i mišljenja) te nisu obvezujuće za one kojima su upućene. Člankom 288 Ugovora u funkcioniranju EU su navedeni izvori prava Unije, ali njime nisu navedeni svi izvori. Jedan od izvora koji nisu navedeni je i *Soft law* (Szudoczky, 2013.). Ipak, meko pravo može proizvesti pravne učinke utjecanjem na razvoj politike i praksu. Kad je riječ o „mekom pravu“ Unije, ono se upotrebljava u situacijama kada nije moguće postizanje dogovora o upotrebi mjera koje su pravno obvezujuće ili ako EU nema nadležnost za donošenje takvih mjera (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2022.). *Meko pravo* nema namjeru proizvoditi formalne, pravno provedive obveze, već učinak se očituje kroz utjecaj na ponašanje subjekata. Upravo zato što nije pravno obvezujuće, sve više ima ulogu u pravu EU-e što je posljedica težnje Unije da koristi nove oblike upravljanja u kojima se nastoji uspostaviti horizontalne odnose, mreže i uključenost dionika. U nekim slučajevima, „meko pravo“ može u nekim okolnostima za sobom nositi pravne posljedice koje su provedive pred sudovima. Kršenje odredbi mekog prava ne mora rezultirati tužbama jer prekršajna odredba nema obvezujući učinak, ali mogu stvoriti legitimna očekivanja kod pojedinaca u pogledu određenog ponašanja ili odgovora institucija te ih tako potaknuti na djelovanje u određenom smjeru. U slučaju da budu iznevjerena legitimna očekivanja, svi imaju pravo na naknadu štete na temelju kršenja legitimnih očekivanja (opće načelo EU-a).

Postoje mnogobrojne polemike u vezi instrumenata *mekog prava* EU, pa tako postoje podjele prema svrsi (Chalmers, Davies, & Monti, 2019.):

- donošenje zakona (područja gdje je usklađenost isključena ili je teško postići)
- organizacija suradnje među EU institucijama
- obveze u pogledu načina na koji će pojedine Institucije izvršavati svoje ovlasti (za uspostavu novih politika)
- programsko zakonodavstvo (npr. akcijski planovi).

---

<sup>48</sup> Europska komisija, *Vrste zakonodavstva EU*. Zadnja promjena 12.7.2019. [Pristupljeno 12.7.2022.]. ([https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_hr)).

Osim prema svrsi, moguća je klasifikacija na temelju opsega učinka koje imaju odredbe, te tako on razlikuje interno i vanjsko meko pravo ili pak jednostrano, bilateralno ili višestrano meko pravo (Sarmiento, 2010.).

Glavne prednosti mekih pravnih instrumenata, kako ih navodi Szudoczky (2013.). su fleksibilnost, lako prilagodljiva promjenjivim okolnostima, mogu poboljšati javno savjetovanje i sudjelovanje građana te tako rezultirati u boljoj legitimizaciji te je sposobno prilagoditi se državama članicama. Ipak, meko pravo ima svoje nedostatke kao što je nedostatak jasnoće i preciznosti, može dovesti do donošenja pravila bez odgovornosti i pravila koja izmiču sudskoj kontroli, ili pak uzrokovati skriveno širenje nadležnosti Unije ili pak postaviti niže standarde ponašanja u odnosu na poželjne ili jednostavno biti neučinkovito.

### 3.4. SUDSKA PRAKSA

Posljednje među izvorima prava unije je sudska praksa Suda pravde i Općeg suda. Ovaj dio prava obuhvaća sudske presude i sudska mišljenja u svezi tumačenja zakona koje mogu koristiti drugi sudovi kao „presedane“ ili sudsku praksu. Sudska praksa kao takva ima izrazito važan utjecaj u područjima koja su djelomično ili nisu opće obuhvaćena kodificiranim pravom (pisanim pravom koje donosi zakonodavno tijelo). Sudska praksa ima izrazito važnu ulogu u zemljama koje imaju pravni sustav utemeljen na običajnom pravu (npr. u skandinavskim zemljama ima običajno pravo ima veliki utjecaj). U zemljama koje slijede tradiciju građanskog prava koje potječe od rimskog prava, sudovi nisu strogo obvezni pridržavati se pravila i načela sudske prakse<sup>49</sup>. Pored presuda, u dio sudske prakse ulaze i mišljenja nezavisnih odvjetnika<sup>50</sup> koja nisu formalno obvezujuća, ali Sudovi se često pozivaju na njih i pravilo je da se ona zajedno s odlukom Suda objavljuje u Zborniku sudske prakse. Zbornik sudske prakse predstavlja službenu publikaciju Suda, a sastoji se od Općeg zbornika (sadrži sabranu sudsku praksu Suda i Općeg suda) te Zbornika službeničkih predmeta (sabrana sudska praksa Općeg suda i Službeničkog suda iz područja službeničkih odnosa) (Ljubanović, Petrašević, Poretti, Vuletić, & Župan, 2016.).

Sudovi Unije se drže doktrine presedana i presude u formalnom smislu izraza nemaju vrijednost presedana već u ovom slučaju nadilazi osnovno načelo da sudovi moraju biti dosljedni jer uključuju pojam obvezujuće prirode sudskih odluka. Drugim riječima, sudovi Unije nisu vezani prethodnim odlukama, ali ipak nastoje pomno slijediti prethodne odluke. Iz tog razloga presude sudova imaju visoku mjerodavnu vrijednost i skoro pa su obvezujuće za same sudove. U svom radu osim tumačenja i primjene primarnih i sekundarnih izvora, sudovi definiraju opseg i značenje tih odredaba i tako utječu na način na koji se pravo primjenjuje i provodi – stvara pravila. No još uvijek se postavlja pitanje hoće li sudska praksa postati izvor prava (primarni ili

---

<sup>49</sup> European Justice, *Sudska praksa*. Zadnja promjena 21.8.2021. [Pristupljeno 23.7.2022.]. ([https://e-justice.europa.eu/11/HR/case\\_law?clang=hr](https://e-justice.europa.eu/11/HR/case_law?clang=hr)).

<sup>50</sup> Nezavisni odvjetnici pomažu u radu Suda, a to su nepristrani stručnjaci sa zadaćom podnošenja neovisnog i nepristranog mišljenja koje pomaže Sudu pri donošenju odluka o određenim pitanjima.

sekundarni), ali to ovisi o klasifikaciji temeljne norme koju sudska praksa tumači (Szudoczky, 2013.).

### 3.5. VRSTE PRAVNIH AKATA EU-A

Službeni list (SL) je službeno glasilo unije te se u njemu objavljuje cjelokupno zakonodavstvo EU. SL služi kao prvi glavni izvor zakonodavstva i aktivnosti svih tijela, institucija i agencija Unije. Pravna stečevina (cjelokupno zakonodavstvo Unije) obuhvaća ugovore, sekundarno zakonodavstvo, međunarodne ugovore, presude Suda te neobvezujuće propise (*soft law*) (Kesner-Škreb, *Pravna stečevina Europske unije*, 2008.). U nastavku su pobliže opisane vrste pravnih akata koji su na snazi u Europskoj uniji<sup>51</sup>. Pri tome se pravni akti Unije dijele na zakonodavne i nezakonodavne akte. Zakonodavni akti su prije svega uredbe i odluke te su obvezujuće za sve članice danom kada stupe na snagu, dok direktive se moraju prenijeti u nacionalno zakonodavstvo u zadanom vremenskom okviru. Komisija nadzire pravilno primjenjivanje prava EU, a u slučaju ne provođenja, Komisija poduzima mjere.

#### 3.5.1. UGOVORI

Ugovori su dio primarnog zakonodavstva, a njima su utvrđeni ciljevi Unije, pravila za institucije, način donošenja odluka te odnosi između EU i država članica.

Prvi ugovor, *Ugovor iz Pariza – Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik* – je potpisan 1951. godine i njime je osnovana Parlamentarna skupština koja se danas naziva Europski parlament. Cilj ugovora je bilo obvezivanje šest država na suradnju radi postizanja zajedničkih ciljeva. Potpisale su ga Belgija, Francuska, SR Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska na prijedlog francuskog ministra Schumana iz 1950. godine kojim se nastojalo spriječiti budući rat između Francuske i Njemačke<sup>52</sup>.

*Rimski ugovori: Ugovori o EEZ-u i Ugovor o Euratom-u* – svrha ovog ugovora je bilo osnivanje Europske ekonomske zajednice (EEZ) i Europske zajednice za atomsku energiju (Euratom) koji su potpisale zemlje potpisnice Ugovora iz Pariza 25. ožujka 1957. godine, a stupio je na snagu 1. siječnja 1958. godine. Ovim ugovorom ustanovljena je carinska unija među državama potpisnicama kao i kriteriji i temeljni ciljevi zajedničkog tržišta. Na navedenom tržištu bi se omogućilo slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala<sup>53</sup>. Ugovor o Euratom potpisan je zajedno s Ugovorom o EEZ s ciljem promicanja istraživanja i širenja tehničkih informacija. Ugovorom se također uspostavio jedinstveni sigurnosni standard za zaštitu javnosti i radnika u

---

<sup>51</sup> Europska komisija, *Vrste zakonodavstva EU-a*. zadnja promjena 12.7.2019. [Pristupljeno 12.7.2022.]. ([https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_hr)).

<sup>52</sup> Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ). Zadnja promjena 11.12.2017. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://publications.europa.eu/resource/cellar/d3283d93-8b4a-4846-ad1f-d4ad219ccf86.0016.02/DOC\\_1](https://publications.europa.eu/resource/cellar/d3283d93-8b4a-4846-ad1f-d4ad219ccf86.0016.02/DOC_1)).

<sup>53</sup> EUR-Lex, *Ugovor iz Rima (EEZ)*. Zadnja promjena 14.3.2017. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0023>).

industriji te da se olakša istraživanje kao i osiguranje da se civilni nuklearni materijali ne upotrebljavaju u druge svrhe, posebice ne u vojne<sup>54</sup>.

*Ugovor o spajanju – Bruxelleski ugovor* (*Ugovor o osnivanju jedinstvenog Vijeća i jedinstvene Komisije Europskih zajednica*) osnovano je jedinstveno Vijeće i jedinstvena Komisija Europskih zajednica. Glavna namjera ovog ugovora je objedinjavanje tri Europske zajednice (EZUČ, EEZ, Euratom). Ovim ugovorom zajednice su i dalje bile neovisne, ali su racionalizirane njihove institucije spajanjem neovisnih izvršnih tijela te je stvoreno pet zajedničkih europskih institucija. Stvoreno je Vijeće Europskih zajednica (spajanje Posebnog vijeća ministara EZUČ-a, Vijeća EEZ-a i Vijeća Euratoma) i Komisija Europskih zajednica (zamjenjuje Visoku vlast EZUČ-a, Komisiju EEZ-a i Komisiju Euratoma). Stvoren je jedinstveni administrativni proračun i jedinstvena uprava s jedinstvenim sjedištem u Bruxellesu. Ugovor je potpisan u travnju 1965. godine, a stupio je na snagu 1. srpnja 1967. godine<sup>55</sup>. Ovaj ugovor je prestao važiti sklapanjem Ugovora iz Amsterdama<sup>56</sup>.

*Jedinstveni europski akt* je imao za cilj provesti reformu institucija i pripremiti za članstvo Portugala i Španjolske zajednici, ali i ubrzati postupak odlučivanja kao pripremu za uspostavu jedinstvenog tržišta. Ugovor je potpisan 17. veljače u Luxembourg (devet država članica), 28. veljače 1986. u Haagu to su učinile i Danska, Italija i Grčka. Dokumentom je stvoreno veliko unutarnje tržište, uspostavljene su nove ovlasti na područjima pojedinih politika: monetarna i socijalna politika, gospodarska i socijalna kohezija; istraživanja i tehnološki razvoj, okoliš i suradnja na poljima vanjske politike. Također je poboljšano donošenje odluka u Vijeću te je proširena uloga i ovlasti Parlamenta<sup>57</sup>.

*Ugovor o Europskoj uniji – Ugovor iz Maastrichta* poslužio je za osnivanje Europske unije i uvođenje postupka suodlučivanja kojim Parlament dobiva veće ovlasti u odlučivanju, definirani su novi oblici suradnje među vladama na pojedinim područjima. Ugovor je stupio na snagu 1. studenog 1993. godine nakon što su ga 7. veljače 1992. godine potpisalo 12 zemalja članica (Njemačka, Francuska, Italija, Nizozemska, Belgija, Luksemburg, Danska, Irska, Ujedinjena Kraljevina, Grčka, Španjolska, Portugal). Ugovor je postavio ciljeve ekonomske i monetarne unije, jedinstvenu valutu, zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, zajedničku obrambenu politiku, obranu. Također je uvedena institucija Građanstva Unije te je omogućena suradnja

<sup>54</sup> EUR-Lex, *Treaty establishing the European Atomic Energy Community (Euratom)*. Zadnja promjena 19.10.2007. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0024>).

<sup>55</sup> Ured za publikacije Europske unije, *Ugovor iz Bruxellesa (Ugovor o spajanju)*. Zadnja promjena 21.3.2018. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/9f9e6604-8e90-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-hr/format-HTML/source-261165751>).

<sup>56</sup> Europska unija, *Osnivački ugovori*. Zadnja promjena n.d. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements\\_hr](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_hr)).

<sup>57</sup> Europski parlament, *Razvoj događaja do Jedinstvenog europskog akta*. Zadnja promjena 5.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/2/razvoj-doga%C4%91aja-do-jedinstvenog-europskog-akta>).

pravosuđa i unutarnjih poslova. Ugovor iz Maastrichta je omogućio da gospodarska integracija postane politička<sup>58</sup>.

*Ugovor iz Amsterdama* imao je svrhu provesti reformu institucija EU te pripremiti zakonsku osnovu za proširenje Unije. Ugovor je potpisan 2. listopada 1997. godine u Amsterdamu te je stupio na snagu 1. svibnja 1999. godine. Ovim ugovorom ojačana je uloga Parlamenta, uvedena je fleksibilnost kao i mogućnost suspenzije države članice iz postupka donošenja odluka. Ugovor obuhvaća i Schengenski sporazum te su izmijenjene neke odredbe Zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Ugovor je uključivao socijalni protokol te je isticao borbu za povećanje zaposlenosti kao jedan od ciljeva Unije<sup>59</sup>.

*Ugovor iz Nice* stupa na snagu 1. veljače 2003. godine omogućio je reformu institucija radi povećanja učinkovitosti djelovanja EU koja je sad imala 25 zemalja članica. Svaka članica je dobila po jednog člana u Europskoj komisiji. Predsjednik Komisije dobio je ovlast za dodjelu resora povjerenicima te biranje i određivanje broja predsjednika. Izmijenjen je broj zastupnika Parlamenta sa prijašnjih 700 na 732. Parlamentu su povećane ovlasti za pokretanje pravnih postupala za osporavanje Akata Vijeća, Komisije ili Europske središnje banke. Provedena je reforma pravosuđa (promjena načina zasjedanja Suda Europske unije, nadležnosti Općeg suda) te je provedena izmjena zakonodavnih postupaka te pojačana suradnja. Ugovor je posebno istaknuo zaštitu temeljnih prava kroz neobvezujuću Povelju o temeljnim pravima<sup>60</sup>

*Ugovor iz Lisabona (Reformski ugovor, puni naziv Ugovor iz Lisabona o izmjenama i dopunama Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice)* donio je veće ovlasti Parlamentu, promijenio je postupak glasanja u Vijeću, građansku inicijativu, uspostavljen je stalni predsjednik Europskog vijeća, kao i funkcija Visokog predstavnika za vanjske poslove te nova diplomatska služba. Ovim ugovorom jasno su definirane ovlasti EU i njezinih članica te u kojim područjima imaju podijeljene ovlasti. Ugovor je stupio na snagu 1. prosinca 2009. godine te je uveo pravno obvezujuću Povelju o ljudskim pravima Unije, Povelju o temeljnim pravima. Ovim ugovorom također se prvi puta predvidjela mogućnost da neka zemlja napusti Uniju<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Ured za publikacije Europske unije, *Ugovor iz Maastrichta o Europskoj uniji*. Zadnja promjena 21.3.2018. [Pristupljeno 7.7.2022.] (<https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/23e2e276-05ee-49f6-b3ca-d6db7e3b2738/language-hr/format-HTML/source-search>).

<sup>59</sup> EUR-Lex, *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*. Zadnja promjena 10.2.1997. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A11997D%2FTXT>).

<sup>60</sup> EUR-Lex, *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*. Zadnja promjena 3.10.2001. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>).

<sup>61</sup> EUR-Lex, *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007*. Zadnja promjena 17.12.2007. [Pristupljeno 7.7.2022.] ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2007.306.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATO C](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2007.306.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATO C)).



*Ugovor o funkcioniranju Europske unije* nastaje na temelju Lisabonskog ugovora te je uređeno funkcioniranje Unije, definirana su područja, razgraničenje i aranžmani za izvršavanje nadležnosti Unije<sup>62</sup>.

Tijekom vremena povremeno dolazi do izmjena ugovora radi reformi institucija EU te dodjele novih područja nadležnosti, ali i kako bi se državama članicama omogućilo pristupanje Uniji. Sve države članice pregovaraju o detaljima u ugovoru te ih potom ratificira nacionalni parlament, a to je moguće i referendumom. Ugovori koji su na snazi u Europskoj uniji<sup>63</sup>:

- Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik
- Ugovor o Europskoj uniji – Ugovor iz Maastrichta
- Ugovor o funkcioniranju Europske unije
- Povelja o temeljnim pravima Europske unije

### 3.5.2. OSTALI ZAKONODAVNI AKTI

Pored ugovora, zakonodavstvo Unije je riješeno ostalim zakonodavnim aktima kao što su uredbe, direktive, odluke, preporuke, mišljenja, delegirani akti i provedbeni akti. Svi pravni akti Unije moraju imati pravnu podlogu u odgovarajućem pravu EU-e, a institucije pri usvajanju određenog pravnog akta moraju poštivati postupak predviđen Ugovorima. Lisabonskim ugovorom definirani su hijerarhijski odnosi te uvedene tri normativne kategorije sekundarnih izvora prava: uredba, direktiva i odluka (Mahmutović, 2013.). Pravni poredak Unije sadržan je u dva glavna tipa akata kojima je usklađen pravni poredak država, a to su uredbe i direktive (Folsom, 1996.)

#### *Uredbe (Regulations)*

Uredba, dio sekundarnog zakonodavstva, je pravni akt koji nakon donošenja automatski i ujednačeno se primjenjuje u svim državama članicama čim stupe na snagu i ima izravan učinak. Nije ih potrebno prenositi u nacionalno zakonodavstvo te je obvezujuće svim državama članicama<sup>64</sup>. U odnosu na stupanj usklađenosti internih prava država članica, uredba u potpunosti unificira pravo, odnosno zamjenjuje dotadašnje postojeće interne norme. S obzirom na svoje djelovanje, uredba predstavlja najmoćniji oblik prava Europske unije slijedom čega se pri izradi i formulaciji posvećuje posebno velika pažnja. Njezinim stupanjem na snagu poništava se djelovanje nacionalnih zakona o toj stvari, a naknadno nacionalno zakonodavstvo se mora uskladiti s uredbom. Provedbeni propisi se izdaju samo u slučajevima kada zakonodavstvo Unije zahtjeva detaljnije mjere radi osiguranja jedinstvene provedbe u državama članicama. Provedbeni propisi se donose samo za specifične politike i često se bave visoko tehničkim detaljima zakonodavstva.

<sup>62</sup> EUR-Lex, *Ugovor o funkcioniranju Europske unije*. Zadnja promjena 1.3.2020. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FTXT>).

<sup>63</sup> Europska unija, *Osnivački ugovori*. Zadnja promjena n.d. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements\\_hr](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_hr)).

<sup>64</sup> EU Monitor, *Implementation regulation*. Zadnja promjena 4.2.2020. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vkh7cggevpvt>).



### *Direktive (Directives)*

Kako je rečeno u uvodu, direktiva zajedno s uredbom čini najvažniji pravni akt Unije. Direktiva predstavlja dokument kojim se od država članica zahtijeva postizanje određenih rezultata, ali im je prepušteno kako će se izvesti provedba. Sve države članice su obvezne donijeti mjere koje prenose u svoje nacionalno zakonodavstvo u zadanom vremenskom roku radi postizanja utvrđenih ciljeva. Iako, valja naglasiti da direktiva ne zamjenjuje nacionalnu normu (Rodin & Čapeta, 2008.). Glavna razlika direktive i uredbe jest u tome što direktiva služi za približavanje, a ne potpuno ujednačavanje prava država. Drugim riječima, direktiva daje cilj koji je potrebno postići, a ciljevi se implementiraju na nacionalni sustav preko zakona i podzakonskih akata. Direktive u pravnom poretku država članica mogu imati izravne i posredne učinke. Izravan učinak direktiva očituje se na način da direktiva stvara ili mijenja pravne odnose kod članica te se ne pretvara u normu internog prava. Kad je riječ o sudovima, izravan učinak donosi obvezu primjene direktive radi rješavanja određenih stvari, a u kombinaciji s drugim ustavnim načelom prava unije (načelo nadređenosti) izravni učinak zahtjeva primjenu direktive pa čak ako to znači istovremenu neprimjenu interne norme koja je u koliziji s direktivom. Direktiva može stvoriti izravno subjektivno pravo samo u vertikalnim odnosima (nositelj prava je pojedinac, a nositelj korelativne obveze država) dok u odnosima dvaju pojedinaca i obrnutim vertikalnim odnosima sama ne može dodijeliti pravo i stvoriti obvezu. O implementiranim mjerama nacionalna tijela su dužna obavijestiti Europsku komisiju. U slučaju da država članica ne postupi prema direktivi, Komisija može pokrenuti postupak zbog povrede propisa.

### *Odluke (Decisions)*

Odluke spadaju u dio sekundarnog prava, a obvezujući su akt koji se odnosi na jednu ili više država članica, poduzeća ili pojedinaca<sup>65</sup>. Po donošenju neke odluke, EU je obvezna obavijestiti stranu u postupku te odluka stupa na snagu od dana priopćenja. Odluke nije potrebno implementirati u nacionalno zakonodavstvo jer su izravno primjenjive. Odluke su u zakonodavstvo implementirane Lisabonskim ugovorom. U slučaju da su pravne osobe pogođene nekom odlukom, one mogu podnijeti izravnu žalbu pred sudom u odnosu na državu i druge pravne osobe. Odluke se koriste za donošenje određenih mjera, a rijetko za postavljanje politika. Donošenje odluka se odvija kroz niz postupaka odlučivanja uz stroga pravila i ograničenja.

### *Preporuke (Recommendations)*

Preporuke su vrsta dokumenata koja omogućuje institucijama EU iznošenje svojih stajališta te da predlaže pravac djelovanja, a da pri tome ne nameće pravne obveze stranama kojima su upućene. Drugim riječima nisu pravno obvezujuće, ali od država članica koje su predmet preporuke se očekuje obvezivanje na dane prijedloge. Moć preporuka jest u tome da stvara presedane i određene standarde, a služe kao naznaka budućih, formalno obvezujućih zakona. Preporuke se odnose na specifične detalje pojedinih područja politika i općenite su prirode. U odnosu na savjete, preporuke su zahtjevnije. Vrlo je važno napomenuti kako preporuke se ne

---

<sup>65</sup> EU Monitor, *Decision*. Zadnja promjena 4.2.2020. [Pristupljeno 7.7.2022.], (<https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7bhp0jstz9>).

smije miješati sa smjernicama (služe za uspostavljanje neobvezujućeg pravnog okvira određenih politika). Upotrebljavaju se na svim područjima izuzev pitanja zajedničke vanjske i sigurnosne politike<sup>66</sup>.

### *Mišljenja (Opinions)*

Mišljenja, neobvezujući akti, predstavljaju instrument koji omogućava institucijama EU da daje izjave, a da pri tome ne nameće pravnu obvezu. Mišljenje je instrument kojim Unija prenosi ocjenu mogućih radnji koje se mogu poduzeti u svezi pojedinih pitanja bez nametanja pravne obveze. Kao i preporuke, mišljenje ne treba miješati sa savjetima. U situacijama kada se izdaju mišljenja vezana uz politike, ne očekuje se trenutno poduzimanje mjera jer politički značaj mišljenja je jamstvo da će se članice dobrovoljno pridržavati mišljenja. U slučaju da EU ima namjeru izdati zahtjevnije i hitnije mišljenje o nekoj stvari, koristiti će se preporukama. Mišljenja se izdaju u svim političkim područjima, dok provedbeno se najčešće daju o ekonomskim politikama<sup>67</sup>.

### **3.5.3. NEZAKONODAVNI AKTI**

Ugovorom o funkcioniranju EU, postavljena je razlika između zakonodavnih i nezakonodavnih akata koji se usvajaju u obliku uredbi, direktiva i odluka (EUR-Lex, 2016.). Lisabonskim ugovorom uvedeni su delegirajući pravni akti i provedena je revizija ranijih odredbi koje su se odnosile na implementirajuće akte. Nezakonodavni akti su akti koji se usvajaju neposredno, a na osnovu primarnog prava Unije, a mogu biti delegirani i implementirajući.

#### *Delegirani akti – odluke, direktive i uredbe (Delegated decision, directive and regulation)*

Delegirani akti su pravno obvezujući akti, a njima Komisija omogućava dopunu ili izmjenu dijelova zakonodavnih akata koji nisu ključni radi utvrđivanja detaljnih mjera. Delegirane akte donosi Komisija te stupa na snagu ukoliko Parlament i Vijeće nemaju primjedbi na njega. Delegiranim aktima ne smije se mijenjati ključne elemente zakona<sup>68</sup>. Delegirani akti predstavljaju pravni instrument koji usvaja Komisija na osnovu delegiranih ovlasti povjerenih od strane Parlamenta i Vijeća. Osnovna svrha ovog pravnog instrumenta je rasterećenje zakonodavstva unije od bavljenja pretjeranim detaljima ili manje značajnim pitanjima kao i brže prilagođavanje Unije. Kroz delegirane akte Komisija ima mogućnost dopunjavati i mijenjati određene nesusštinske dijelove zakona pri čemu ostavlja mogućnost Vijeću i Parlamentu neslaganje s pojedinačnim mjerama. Parlament je zadužen za praćenje delegiranja i je li ono provedeno u skladu s ciljevima, opsegom, sadržajem i trajanjem delegiranih ovlasti (Mahmutović, 2013.).

<sup>66</sup> EU Monitor, *Recommendation*. Zadnja promjena 11.11.2010. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7bhpj5azzb>).

<sup>67</sup> EU Monitor, *Opinion*. Zadnja promjena 11.11.2010. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7dpr0ndzv2>).

<sup>68</sup> Europska komisija, *Provedbeni i delegirani akti*. Zadnja promjena 11.12.2018. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_hr)).

*Provedbeni akti – odluke, direktive i uredbe (Implementing decision, directive and regulation)*

Provedbeni akti spadaju u pravno obvezujuće akte koji Komisiji omogućavaju utvrđivanje uvjeta pod kojim se osigurava ujednačena primjena zakonodavstva EU (Europska komisija, 2018.). Prema Lisabonskom ugovoru, provedbeni akti predstavljaju sve radnje koje su potrebne za provedbu prava EU u njezinom najširem smislu. Pojednostavljeno rečeno, provedbeni akt omogućava efikasniju provedbu prava te su za to odgovorne države članice, no funkcije su povjerene Komisiji i Vijeću. U praksi to znači da članice usvajaju sve mjere domaćeg prava koje su potrebne za provedbu pravno obvezujućih akata (Mahmutović, 2013.).

## 4. PLANIRANJE PRAVA EU-a

Planiranje, pripremu i predlaganje propisa obavlja Europska komisija, a sam proces se naziva pravna inicijativa. Propisima Europske unije se štite interesi Unije i njezinih građana, a pri izradi propisa uzima se obzir mišljenje građana, poduzeća, civilnog društva, javnih tijela i svih drugih dionika na koje se ti propisi odnose.

### 4.1. PLANIRANJE I PREDLAGANJE PROPISA

Komisija može na svoju inicijativu predlagati propise i politike, ali to isto može napraviti i na poziv slijedećih tijela (Europska komisija, 2022.):

- Europsko vijeće
- Vijeće Europske unije
- Europski parlament
- Samih građana nakon uspješne građanske inicijative.

Priprema propisa se vrši transparentno, a moraju biti utemeljeni na dokazima pri čemu se uzimaju u obzir stavovi građana i dionika. Ovaj proces se naziva *bolja regulativa*. Agenda za bolju regulativu omogućava informirano i transparentno donošenje zakonodavstva koje je utemeljeno na stajalištu onih na koje to zakonodavstvo utječe. Komisija kontinuirano provodi evaluaciju i poboljšanje zakonodavstva s posebnim naglaskom na najvažnija područja<sup>69</sup>.

Komisija donosi godišnji program rada kojim se politički obvezuje da će postići rezultate određene po prioritetnim područjima tijekom kalendarske godine. Programom rada prikazan je način na koji se planira u praksi ostvariti političke prioritete koje odredi predsjednik. Sadržava višegodišnji pregled na temelju kojeg dionici i druge institucije EU planiraju svoju suradnju s Komisijom<sup>70</sup>.

Prilikom kreiranja prijedloga propisa, Komisija poziva sve zainteresirane strane na očitovanje kako bi odredila područja primjene, posebice ako je riječ o:

- Politički osjetljivom ili novom važnom propisu
- Evaluaciji postojećeg propisa ili politike
- Provjeri prikladnosti skupa postojećih propisa i politika.

U pozivu za očitovanje se navode problemi koje je potrebno riješiti te koje ciljeve se očekuje ispuniti te se daje objašnjenje zašto je potrebno djelovanje EU, ali se i utvrđuju mogućnosti politika. Opisuju se još značajke strategije savjetovanja uz upit je li potrebno javno savjetovanje. Ovim pozivom na očitovanje iskombinirana su dva koraka koja su prethodno bila uzastopna: plan/početak procjene učinka i upitnik (po potrebi).

---

<sup>69</sup> Europska komisija, *Bolja regulativa; kako i zašto*. Zadnja promjena 10.3.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_hr)).

<sup>70</sup> Ibid.

## 4.2. EVALUACIJA I POBOLJŠANJE POSTOJEĆIH ZAKONA

Komisija ukoliko zaključi da će vjerojatno očekivani učinak propisa ili politike biti značajan, ona provodi procjenu učinka prije nego donese prijedlog propisa ili politike. glavni cilj procjene je detaljna analiza pitanja koja se planiraju rješavati, utvrditi je li potrebno djelovanje na razini EU te se navode mogući učinci različitih rješenja na pojedine sektore kao što su gospodarstvo, društvo ili okoliš. Procjena učinka se provodi u pripremljenoj fazi te sadrži dokaze koji sadrže informacije i podršku vezanu uz postupak odlučivanja.

Sama procjena učinka se provodi za inicijative za koje se očekuje značajan utjecaj na gospodarski, socijalni ili ekološki sektor. Procjena se može obavljati zakonskim aktima, nezakonodavnim inicijativama te provedbenim i delegiranim aktima. Nalazi procjene učinka sažimaju se u izvješće o procjeni učinka. Izvješće sadrži podatke o ekološkim, gospodarskim i socijalnim učincima, a ukoliko neki od učinaka nije bitan, on se navodi izričito. Osim ovih podataka, u izvješću se navode subjekti i kako su oni obuhvaćeni inicijativom te strategija savjetovanja i rezultati. Neovisno tijelo, Odbor za nadzor regulative, provjerava kvalitetu izvješća. Nakon pregleda Odbor daje svoje mišljenje. Nakon ove procedure, Izvješće se objavljuje s prijedlozima akata koje donosi Komisija te se dostavlja na razmatranje zakonodavcima EU, Parlamentu i Vijeću kako bi mogli donijeti odluku o predloženom zakonodavstvu<sup>71</sup>.

U ovom procesu sudjeluju svi koji su zainteresirani i na njih bi prijedlog propisa i politike mogao imati utjecaj. Zainteresirane stranke imaju pravo dati mišljenje, komentar ili dokument o stajalištu te odgovarati na javnom savjetovanju. U ovaj proces su uključena javna nacionalna, lokalna i regionalna tijela, poduzeća, organizacije civilnog društva i građani.

Doprinos izradi zakonodavstva moguć je tijekom cijelog procesa donošenja: od pripreme do prijedloga novih propisa i evaluaciji učinaka postojećih propisa. Sudjelovanje je omogućeno preko Portala *Platforma „Fit for Future“*. Povratne informacije se uzimaju u obzir pri daljnjem razvijanju propisa i politika ili pri evaluaciji povezanih propisa ili politika u jednom području politika.

Osim ovog oblika savjetovanja, Komisija može zatražiti stručno mišljenje za određena područja te se usmjeriti na određene skupine dionika kroz različite aktivnosti kao što su: ciljano savjetovanje, sastanci, radionice, seminari, paneli s malim poduzećima ili raspravom na internetskim forumima.

Kvaliteta se osigurava smjernicama za bolju regulativu i pratećim paketom instrumenata. Smjernicama su utvrđena načela kojih se Komisija pridržava pri pripremi novih inicijativa i prijedloga te pri upravljanju postojećim propisima i ocjenjivanju istih<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Europska komisija, *Procjene učinka*. Zadnja promjena 7.12.2018. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_hr)).

<sup>72</sup> Europska komisija, *Bolja regulativa: smjernice i paket instrumenata*. Zadnja promjena 7.12.2021. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_hr)).

## 5. DONOŠENJE ZAKONODAVSTVA EUROPSKE UNIJE

Pri donošenju zakonodavnih odredbi Europska unija primjenjuje niz postupaka. Postupak zakonodavnog prijedloga ovisi o vrsti i predmetu donošenja prijedloga. Europski parlament i Vijeće zajedno donose veliku većinu zakona, dok u posebnim slučajevima zakone može donijeti samo jedna institucija EU. U procesu donošenja zakona kroz savjetovanje su uključena nacionalni parlamenti, a za izmjenu Ugovora potrebna je suglasnost svih država članica. Zakoni se mogu donositi redovnim i posebnim zakonodavnim postupcima<sup>73</sup>.

### 5.1. REDOVNI ZAKONODAVNI POSTUPCI

Kao i kod nacionalnih zakona, većina zakona EU-e donosi se redovnim zakonodavnim postupkom. U tom procesu Europski parlament i Vijeće EU-e imaju jednak utjecaj. Nakon što je Komisija podnijela prijedlog Parlamentu i Vijeću, oni moraju postići dogovor o konačnom nacrtu teksta zakona.

Procedura je slična procesu donošenja zakona na nacionalnoj razini. Parlament i Vijeće kroz niz čitanja prijedloga zakona revidiraju i mijenjaju nacrt teksta zakona. Nakon što je postignut dogovor oko izmjena, takav nacrt zakona se usvaja. U situacijama kada Parlament i Vijeće ne mogu postići dogovor, zakon ide na drugo čitanje. U slučaju da se niti nakon drugog čitanja ne postigne dogovor, prijedlog zakona se iznosi pred odbor za mirenje. Odbor za mirenje je sastavljen od predstavnika Parlamenta i Vijeća. Također u ovom dijelu procesa sudjeluje Komisija. Nakon što je postignut dogovor oko teksta zakona, on se upućuje Parlamentu i Vijeću na treće čitanje te se usvaja. U slučajevima da nije moguće postići dogovor, zakon se ne usvaja, no takve situacije su rijetke.

#### *Uloga Parlamenta u standardnom zakonodavnom procesu*

Zastupnik Parlamenta na odboru sastavlja prijedlog nacrtu zakona koji je predstavila Komisija. Parlamentarni odbor glasa o Izvješću te eventualno vrši izmjene. Pošto je tekst revidiran i usvojen na plenarnoj sjednici, Parlament usvaja svoje stajalište. U slučaju da je riječ o redovnom zakonodavnom postupku, Vijeće i Parlament imaju jednaku ulogu, dok u posebnim postupcima Parlament ima samo savjetodavnu ulogu. Ukoliko je riječ o slučajevima koji su propisani Ugovorom da je obvezno savjetovanje, prijedlog nema obvezujuću snagu zakona bez mišljenja Parlamenta i Vijeće ne može samo donijeti odluku.

Parlament ima ovlasti odobriti, odbiti ili predložiti izmjene zakonodavnog prijedloga. Vijeće pri tome mišljenje Parlamenta nisu zakonski obvezni uzeti u obzir. S obzirom na sudsku praksu Vijeće ne smije donijeti odluku bez mišljenja Parlamenta. Isprva Parlament je imao samo savjetodavnu ulogu, no Jedinostvenim europskim aktom, Ugovorom iz Maastrichta, Amsterdama, Nice i Lisabona proširene su ovlasti parlamenta. Tim ugovorima je određeno da

---

<sup>73</sup> Europska komisija, *Donošenje zakonodavstva EU-a*. Zadnja promjena 9.3.2020. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law_hr)).

Parlamenti ima jednaku zakonodavnu ulogu kao i Vijeće te je savjetovanje postao poseban zakonodavni postupak.

Postupak suglasnosti (nekada se zvao postupak pristanka) uveden je 1986. godine za dva područja: sporazume o pridruživanju i sporazume kojima se uređuje pristupanje EU. Postupak suglasnosti spada u nezakonodavne postupke koji se primjenjuju pri ratifikaciji pojedinih sporazuma o kojima EU pregovara ili u slučajevima osobito teškog kršenja temeljnih prava. Dio zakonodavnog postupka je i donošenje zakonodavstva za suzbijanje diskriminacije te Parlament ima pravo veta u slučajevima kada se primjenjuje dopunska opća pravna osnova.

Osim četiri osnovna zakonodavna postupka, Parlament provodi i neke druge postupke. Parlament sastavlja mišljenje u vezi Ugovora o funkcioniranju Europske unije (monetarna unija), postupci u vezi sa socijalnim dijalogom, postupci razmatranja dobrovoljnih sporazuma, kodifikacija te provedbene i delegirane odredbe<sup>74</sup>.

#### *Uloga Vijeća u standardnom zakonodavnom procesu*

Postupak suodlučivanja Vijeća Europske unije i Parlamenta je uveden 1992. godine, a primjena je proširena 1999. godine. Ugovorom iz Lisabona suodlučivanje je preimenovano u redovni zakonodavni postupak i postalo je glavni postupak odlučivanja koji se upotrebljava pri donošenju zakonodavstva EU-a. Primjenjuje se u otprilike 85 područja politika. Vijeće ima pravo inicijative, odnosno da od Komisije zatraži izvođenje studija i podnošenje odgovarajućih zakonodavnih prijedloga<sup>75</sup>.

## **5.2. POSEBNI ZAKONODAVNI POSTUPCI**

Posebni zakonodavni postupci primjenjuju se samo u posebnim slučajevima. Jedini zakonodavac je Vijeće, dok Parlament je dužan dati suglasnost na prijedlog zakona ili se pak mora savjetovati u vezi prijedloga s Vijećem.

Za donošenje dvije vrste nezakonodavnih akata Vijeće ili Parlament mogu ovlastiti Komisiju, a to su: provedbeni (uvode mjere kako bi se osiguralo da se zakon ujednačeno provodi u svim državama članicama) i delegirani akti (izmjena ili dopuna postojećih zakoni, posebno radi dodavanja novih propisa koji nisu ključni).

Reviziju Ugovora koji su temelj zakonodavstva EU provodi se uz suglasnost svih država članica. Izmjena je moguća redovnim postupkom revizije (ključne izmjene ugovora, npr. povećanje ili smanjenje nadležnosti EU-a) i pojednostavljenim postupkom revizije (promjene povezane s unutarnjom politikom i mjerama EU-a, uz uvjet da se njima ne proširuje nadležnost EU-a).

---

<sup>74</sup> Europski parlament, *Zakonodavne ovlasti*. Zadnja promjena 9.3.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hr/powers-and-procedures/legislative-powers>).

<sup>75</sup> Vijeće Europske unije, *Redovni zakonodavni postupak*. Zadnja promjena 7.4.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>).



Zakonodavnu inicijativu daje Europska komisija, a postupak može biti izdavanje suglasnosti ili savjetovanje.

### *Suglasnost*

Vijeće donosi zakonodavne prijedloge postupkom suglasnosti nakon što dobije suglasnost Parlamenta. Parlament zakonodavni prijedlog prihvaća ili ne, ali ga ne može mijenjati, a samo Vijeće ne može poništiti mišljenje Parlamenta. Suglasnost, kao dio zakonodavnog postupka, primjenjuje se za donošenje novog zakonodavstva na području borbe protiv diskriminacije, a Parlament ima pravo veta kada se primjenjuje opća pravna osnova supsidijarnosti.

Suglasnost parlamenta je potrebna i u nezakonodavnom postupku u situacijama kada Vijeće sklapa određene međunarodne sporazume o kojima je pregovarala EU, u slučaju teškog kršenja temeljnih prava, pri pristupanju novih članica i kod istupanja iz EU<sup>76</sup>.

### *Savjetovanje*

Kroz postupak Savjetovanja, nakon mišljenja Parlamenta, Vijeće donosi zakonodavni prijedlog. Tijekom tog postupka, Parlament može odobriti, prihvatiti ili predložiti izmjene zakonodavnog prijedloga. Vijeće nije obvezno uzeti u obzir mišljenje Parlamenta, no ne smije donijeti prije primitka mišljenja. Savjetovanje se primjenjuje u nekoliko područja kao što su izuzeće od unutarnjeg tržišta i prava tržišnog natjecanja. Savjetovanje, kao dio nezakonodavnog postupka obvezno je kod sklapanja Međunarodnih sporazuma u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Europsko Vijeće, *Posebni zakonodavni postupci*. Zadnja promjena 1.10.2018. [Pristupljeno 7.7.2022.]. (<https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/decision-making/special-legislative-procedures/>).

<sup>77</sup> Ibid.



## 6. ODBOR ZA NADZOR REGULATIVE

Nakon što je Europska komisija na čijem čelu se nalazio Jacques Santer 1999. godine odstupila prije nego što joj je Parlament izglasao nepovjerenje i zatražio ostavku, Komisija se našla u ozbiljnim problemima jer je izgubila vjerodostojnost i legitimitet, ali isto tako se našla pod vanjskim pritiskom da poboljša svoju regulativu. Osim što je izgubila povjerenje građana, Parlament i države članice su zahtijevale bolju *ex-ante* procjenu kojom upravlja Glavno tajništvo Komisije radi smanjenja administrativnog opterećenja ali i centraliziranje ovlasti za donošenje odluka unutar Komisije kao i smanjenje autonomije pojedinih povjerenika i njihovih odjela. Bijela knjiga<sup>78</sup> iz 2001. godine „Europska vladavina“ pokrenula je dva temeljna instrumenta kontrole. Prvim instrumentom se nastojalo uspostaviti režim savjetovanja koji aktivno uključuje interesne skupine, ali izbjegava pristranost, a drugim instrumentom je Komisija uvela sustavnu procjenu učinka kao glavni alat za poboljšanje kvalitete predloženih politika. Središnje tijelo koje bi trebalo baviti se kontrolom kvalitete izvješća o procjeni učinka. Slijedom toga, Komisija je izradila program za bolju regulativu i reformu Komisije. Osnova za realizaciju zacrtanih ciljeva je Program bolje regulative (*Better Regulation Agenda*) 19.5.2015. godine koji sadrži niz reformi sačinjenih od detaljnih smjernica za bolju regulativu i skupa alata za poboljšanje kvalitete novih i starih zakona. Odbor za nadzor regulative (*Regulatory Scrutiny Bord - RSB*) predstavlja poluneovisno tijelo u okviru Komisije (Senninger & Blom-Hansen, 2021.), a uloga mu je provjera kvalitete nacрта izvješća o procjeni učinka koje prati prijedloge politike Komisije te savjetovanje Kolegija povjerenika. RSB je nastao reformom njegovog prethodnika – Odbora za procjenu učinka (*Impact Assessment Bord*) iz 2006. godine kojeg su činili službenici komisije. Novoformirani RSB sastavljen je od tri neovisna stručnjaka izvan institucija EU te tri službenika komisije, a njima predsjedava predsjednik komisije. Sedam članova odbora je zaposleno na puno radno vrijeme i nemaju druge političke odgovornosti tijekom mandata od tri godine. Tijelo djeluje neovisno o odjelima koji izrađuju politike i ostalih institucija, tijela, ureda i agencija Unije<sup>79</sup>.

Instrument procjene učinka često je bio predmet kritika te prema Stoffel (2015.) postoje tri glavna nedostatka: (1) opseg PU bio je ograničen uglavnom na zakonodavne akte i samo se rijetko primjenjivao na nezakonodavne akte kao što su delegirani i provedbeni akti; (2) nedostatak neovisnosti njegovog regulatornog nadzornog tijela (ROB), Odbora za procjenu učinka (IAB); (3) postoji nedostatak transparentnosti u postupku donošenja regulatornih odluka. Proučavajući učinak i djelovanje RSB-a u radu s Komisijom, Senninger i Blom-Hansen (2021.) kroz donesena mišljenja u razdoblju od 2010. do 2017. godine (njih 673) došli su do dvojakih nalaza: RSB je aktivan pas čuvar jer ozbiljno se bavi kritičkim pregledom i mišljenja o procjeni učinka su vrlo kritična, a kao drugo, odjeli Komisije ovaj odbor ozbiljno shvaćaju. Iz navedenog se može zaključiti kako RSB ima važnu ulogu u pripremnim fazama kreiranja

<sup>78</sup> Bijela knjiga Europske komisije predstavlja dokument u kojem su sadržani prijedlozi za djelovanje Unije u određenom području. Glavna svhra je pokretanje rasprave s javnošću, dionicima, Parlamentom i Vijećem s ciljem postizanja političkog konsenzusa.

<sup>79</sup> Europska komisija, *Odbor za nadzor regulative*. Zadnja promjena 2.9.2022. [Pristupljeno 7.7.2022.]. ([https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_hr)).

politike EU-e. Iz njihove studije nije vidljivo utječe li i kako RSB na suštinu prijedloga politika, ali je jasno da su aktivni sudionici u unutarnjoj strukturi odlučivanja Komisije.

Zadace i odgovornosti Odbora (Europska komisija, 2016.):

- središnja kontrola kvalitete
- pružanje potpore Komisijinim procjenama učinka i evaluacijama u ranim fazama zakonodavnog postupka.
- doprinos u naknadnim evaluacijama.
- preispituje i daje mišljenja i preporuke o svim nacrtima procjena učinaka Komisije te provjerama primjerenosti te u važnijim evaluacijama postojećeg zakonodavstva.
- daje glavnom tajništvu Komisije međusektorske savjete o politici bolje regulative.

Glavna uloga Odbora je osiguranje kvalitete Komisijinih procjena učinaka, provjera primjerenosti važnijih evaluacija na političkoj razini Komisije te omogućava Komisiji da donosi odluke na temelju najbolje dostupnih informacija i stajališta dionika. Isto tako, Odbor donosi mišljenje o kvaliteti nacrtu izvješća koja se bave procjenom učinka (izrađuje se tijekom pripreme novih inicijativa) te opsežnu retrospektivnu evaluaciju pojedinih politika i propisa ali i provjerava primjerenost politika i propisa. ljučni instrument djelovanja RSB-a je Procjena učinka (PU). Na prijedloge RSB daje mišljenje koje može biti pozitivno i negativno. Da bi se inicijativa mogla obratiti međuslužbenom savjetovanju, potrebno je pozitivno mišljenje. U mišljenju Odbora sadržane su preporuke službama Komisije za moguća poboljšanja nacrtu izvješća. Odbor ne može donositi odluke o inicijativama ili ciljevima politike jer time se bavi Kolegij povjerenika.

Odbor o svom radu sastavlja godišnje izvješće u kojima je sadržan napredak u ostvarivanju njegovih zadataka, prikazane su trenutačna kretanja i prakse u politici za bolju regulativu (u onoj mjeri u kojoj je to povezano s Komisijom).

Istražujući ulogu RSB-a, Stoffel (2015.) dolazi do zaključka kako RSB ispunjava svih pet ključnih karakteristika nužnih da bi to tijelo bilo snažno centralizirano regulatorno nadzorno tijelo, a to su: 1) ima sličan status kao jedinice koje kontrolira; 2) vodeće je tijelo za osiguranje kvalitete informacija i podržavanje regulatornih smjernica za sve kreatore politika EU; 3) ima ovlasti osporiti inicijative u fazi nacrtu davanjem negativnog mišljenja u slučaju da ne nastaje dovoljna ili zadovoljavajuća neto korist; 4) svoje nalaze objavljuju javno na internetu nakon što kolegij odluči o inicijativi te 5) planira objaviti sveobuhvatno godišnje izvješće o troškovima i koristima propisa EU-e. Prema izvješću o radu RSB-a za 2021. godinu u kojem je prikazana kvantifikacija koristi i troškova, oko 90% svih procjena učinaka uključivala je barem djelomičnu kvantifikaciju koristi i troškova pri čemu je oko polovice nije bilo kvantificirano u potpunosti, ali je vidljiv trend rasta (Regulatory Scrutiny Board, 2021.).

## **6.1. POSLOVNI PLAN ODBORA ZA NADZOR REGULATIVE ZA 2022. GODINU**

Odbor za nadzor regulative osigurava neovisnu kontrolu kvalitete procjene učinka i evaluacije uz pružanje podrške pri provedbi bolje regulative Komisiji kao i prethodnih godina. Planira se

ispitivanje kvalitete oko 80 procjena utjecaja i 10 velikih procjena i provjera sposobnosti (European Commission, 2022.). U svom radu Odbor će nastaviti davati smjernice glavnim upravama u ranim fazama izrade glavnih procjena, provjeravati sposobnost i procjenjivati učinke. Također će nastaviti podržavati razvojni plan bolje regulative i njegovu primjenu nadovezujući se na svoje iskustvo u kontroli kvalitete iz prethodnih godina. Na temelju nove komunikacije Komisije o boljoj regulativi i revidiranog okvirnog alata, Odbor pruža metodološke i proceduralne savjete službama Komisije, uključujući i svoju praksu održavanja sastanaka radi „upstream“ podrške. Tijekom 2022. godine Odbor će intenzivirati svoje aktivnosti informiranja s Parlamentom i Vijećem te vanjskim dionicima uključenima u analizu i ocjenu učinka propisa, posebice u vezi s njegovom ulogom u širem regulatornom procesu EU-e. O svemu će transparentno izvještavati na sastancima s članovima Odbora. Do jeseni se planira umrežavanje dionika. U 2022. godini će se zaposliti još jedan interni član uz suradnji s tajništvom.

## 7. ZAKLJUČAK

Nakon što je šest izvornih članica Europske zajednice za ugljen i čelik 1957. godine potpisalo Rimski ugovor, nastala je Europska ekonomske zajednice i Europska zajednica za atomsku energiju. Rimski ugovor je vrhunac kretanja prema međunarodnoj suradnji tijekom dvadesetog stoljeća, posebice nakon snažnih razaranja Drugog svjetskog rata. U odnosu na prvu zajednicu (ECSC) koja je predstavljala jedinstveno tržište ugljena i čelika, EEZ je bila ekonomska zajednica koja je nastojala stvoriti zajedničko tržište u Europi, ali i udružiti resurse za očuvanje i jačanje mira i slobode. Isprava je EEZ imala samo dvije zajedničke institucije, Skupštinu koja će kasnije biti preimenovana u Parlament i Sud Europske unije. Tek nekoliko godina kasnije dolazi do spajanja ostale dvije institucije ECSC-a, Visoko tijelo (izvršno tijelo ECSC-a) spojilo se s Komisijom EEZ-a i Euroatoma te je stvorena Komisija, a spajanjem Vijeća ministara oba tijela nastaje jedinstveno Vijeće. Nakon ovog spajanja, ove tri zajednice nastavljaju funkcionirati kao odvojene cjeline sa zajedničkim institucijama.

Ujedinjeno Kraljevstvo, Danska i Republika Irska postaju članice Zajednice 1973. godine Ugovorom o pristupanju. Ugovor o pristupanju potpisuju potom Grčka (1979.), Španjolska i Portugal (1986.) te ukupan broj članica iznosi dvanaest. Niti desetak godina kasnije, pridružuju se Austrija, Finska i Švedska, da bi do kraja 2004. godine pridružilo se još deset članica (Cipar, Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija) te EU tada čini zajednicu od 25 zemalja. Nakon prvog siječnja 2007. godine EU-i se pridružuju Rumunjska i Bugarska. Ipak, EU-a nije planirala zaustaviti svoje širenje. Sam proces pristupanja odvija se u nekoliko faza. Prvo se neka zemlja mora prijaviti, potom joj se mora priznati status kandidata te se otvaraju službeni pregovori. Glavni cilj pregovora je potpisivanje pristupnog ugovora te je potreban protek određenog vremena prije nego ugovor stupi na snagu. Prije samog pristupanja, svaka zemlja članica mora zadovoljiti uvjete članka 6. i 49. Ugovora o Europskoj uniji (zemlja mora biti europska; poštivanje demokracije; vladavine prava i poštivanje ljudskih prava) te tri dodatna kriterija: (Kopenhagenski kriteriji: poštivanje demokracije i ljudskih prava; potreba za održivim tržišnim gospodarstvom i sposobnost nošenja s pritiskom konkurencije i tržišnim silama unutar Unije; sposobnost usvajanja pravne stečevine Zajednice). Tijekom pristupanja, Komisija nadgleda napredak svake zemlje i o tome objavljuje svoje stajalište. Među posljednjim članicama koje su pristupile su Hrvatska (2013.) dok su Turska, Makedonija, Crna Gora s Kosovom i Albanija podnijele zahtjev za pristupanjem.

Glavne institucije koje upravljaju Unijom su Skupština (Parlament), Vijeće, Komisija i Sud pravde. Ove glavne institucije Unije ne djeluju zasebno već kao sustav. Institucije međusobno surađuju i pregovaraju o ključnim točkama oko kojih se moraju usuglasiti da bi se poduzeli bilo kakvi koraci. S obzirom da Unija ima mnogo članica od kojih svaka ima svoje vlastite interese, tendencije i želje, samo tijesnom suradnjom moguće je uspostaviti zajedničke ciljeve i načine ostvarenja istih. Što se tiče zakona, postoji podjela na obvezujuće i neobvezujuće akte. Obvezujući su Ugovori, Direktive, Uredbe i Odluke, dok ostali akti se smatraju oblikom mekog prava (preporuke, mišljenja, delegirani i provedbeni akti). Tri glavne institucije koje su ovlaštene za donošenja zakona su tako Komisija, Vijeće i Parlament. Komisija je ta koja inicira donošenje zakona, a Vijeće i Parlament su ti koji ga potvrđuju. Važnost Parlamenta ovisi o

prirodi zakonodavstva koje se donosi, odnosno Vijeće se savjetuje s Parlamentom prije usvajanja pojedinog akta. Tijekom procesa donošenja zakona, stavovi i mišljenja Parlamenta se moraju uzeti u obzir, ali nemaju obvezujući učinak na Vijeće. Nakon što Vijeće donese zajedničko stajalište o prijedlogu Zakona uzimajući u obzir mišljenje Parlamenta, Parlament ponovno razmatra nacrt prijedloga, te ako se složi s njime, Vijeće može usvojiti zajedničko stajalište kvalificiranom većinom. Druga mogućnost je da se Parlament ne složi ili predlaže izmjene i dopune te se prijedlog vraća nazad Komisiji na razmatranje. Nakon što komisija napravi novi nacrt usvajajući sve, neke ili nijedan od predloženih amandmana Parlamenta, on se šalje Vijeću. Ukoliko Vijeće želi usvojiti novu verziju prijedloga, to čini kvalificiranom većinom. U situacijama da želi dodatno izmijeniti prijedlog ili usvojiti izvorno dogovoreno stajalište, njegovo usvajanje mora biti jednoglasno. Drugim riječima, Vijeće ima posljednju riječ i može nadglasati Parlament i Komisiju, ali samo ako djeluje jednoglasno.

Vladavina prava je jedna od ključnih ustavnih vrijednosti na kojima je utemeljena Unija i smatra se zajedničkom svim državama članicama. Učinkovito funkcioniranje Unije kao političke i pravne tvorevine zasnovano je na činjenici da Unija i sve članice mogu se razumno oslanjati na učinkovitost pravosudnih sustava ostalih članica, posebice kad je riječ o neometanom funkcioniranju jedinstvenog tržišta, pravosuđa i unutarnjih poslova Unije. Poštivanje vladavine prava je glavni kriterij da bi neka zemlja postala članicom Unije te svaka članica mora dokazati i pokazati da poštuje vladavinu prava te promiču te vrijednosti. S obzirom da vladavina prava ima središnju ulogu u identitetu Unije i aktivnostima koje se odnose na vanjske odnose i samoshvaćanje kao globalnog aktera posvećenog produbljivanju liberalnog međunarodnog poretka. Parlament, kao suzakonodavac i institucija odgovorna za pozivanje Komisije na odgovornost u pogledu njene uloge čuvara Ugovora, ima posebno važnu ulogu u osiguravanju provedbe prava EU u državama članicama. Parlament zajedno s nacionalnim parlamentima je ključan za osiguranje učinkovite provedbe zakona Unije izradom jednostavnog, usmjerenog zakonodavstva. Primarna institucija koja se bavi provedbom prava je Komisija te je dužna osigurati učinkovitu primjenu prava. Ključni korak pri provođenju vladavine prava u Uniji je implementacija direktiva u nacionalno zakonodavstvo. Nakon prijenosa, provedba se odvija na način da lokalni donositelji odluka primjenjuju zakon u praksi. Iako, učinkovita provedba prava je i dalje izazov jer vrlo je teško otkriti nepotpunu, djelomičnu i netočnu implementaciju direktiva u nacionalna zakonodavstva. Najjednostavniji način za učinkovitu implementaciju zakonodavstva Unije jest da ono bude jednostavno.

## 8. LITERATURA

### 8.1. KNJIGE I RADOVI

- Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G. (2019.). *European Union Law: Text and Materials. 4th Edition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edouard Dubois et Fils SA v Council of the European Union and Commission of the European Communities, Case T-113/96 (Court of First Instance (Fifth Chamber) 29. 2. 1998.).
- Folsom, R. H. (1996.). The European Union: Law-making Machine. U R. H. Folsom, R. B. Lake, & V. P. Nanda, *European Union Law After Maastricht: A Practical Guide for Lawyers Outside the Common Market* (str. 3-27). London: Kluwer Law International.
- Jones, E., & Verdun, A. (2004.). *The Political Economy of European Integration: Theory and Analysis*. London: Routledge.
- Kesner-Škreb, M. (2007.). Proračun Europske unije. *Financijska teorija i praksa*, 31(2), 199-201.
- Kesner-Škreb, M. (2008.). Pravna stečevina Europske unije. *Financijska teorija i praksa*, 32(3), 409-412.
- Ljubanović, B., Petrašević, T., Poretti, P., Vuletić, I., & Župan, M. (2016.). *Procesno-pravni aspekti prava EU*. Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku.
- Mahmutović, A. (2013.). Zakonodavni i nezakonodavni pravni akti Evropske unije i demokratski legitimitet. *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 13(2), 467-498.
- Regulatory Scrutiny Board. (2021.). *Regulatory Scrutiny Board Annual Report 2021*. Brussels: European Commission.
- Rodin, S., & Čapeta, T. (2008.). *Učinci direktiva EU u nacionalnom pravu*. Zagreb: Pravosudna akademija.
- Sarmiento, D. (2010.). The Functions of EU Soft Law. U D. Weber, & D. Weber (Ur.), *Traditional and Alternative Routes to European Tax Integration* (str. 53-67). Amsterdam: IBFD.
- Senninger, R., & Blom-Hansen, J. (2021.). Meet the critics: Analyzing the EU Commission's Regulatory Scrutiny Board through quantitative text analysis. *Regulation & Governance, John Wiley & Sons.*, 15(4), 1436-1453.
- Snyder, F. (1993.). The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques. *The Modern Law Review*, 56(1), 19–54. doi:10.2307/1096573 , 56(1), 19-54.

Stoffel, N.-C. (2015.). *Quo Vadis Impact Assessment? An Evaluation of the European Commission's New Better. MAster Working Paper*. Maastricht: Maastricht Centre for European Law.

Terziev, V., Petkov, M., & Kraste, D. (2021.). Sources of European Union Law. *IJASOS-International E-Journal of Advances in Social Sciences*, VII(19), 346-354.

Turkalj, K. (2008.). Izvori Europskog prava. *Hrvatska pravna revija*, 19-29.

## 8.2. INTERNETSKI IZVORI

CERT-EU. (2022.) *About us*. Preuzeto s The Computer Emergency Response Team for: <https://cert.europa.eu/about-us> (Pristupljeno 7. 7. 2022.).

EU Monitor. (Zadnja promjena 11.11.2010.) *Decision*. Preuzeto s EU Monitor: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7bhp0jstz9> (Pristupljeno 30.6.2022.).

EU Monitor. (11.11.2010.). *Implementing regulation*. Preuzeto s EU Monitor: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vkh7cggewpvt> (Pristupljeno 30.6.2022.).

EU Monitor. (11.11.2010.). *Opinion*. Preuzeto s EU Monitor: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7dpr0ndzv2> (Pristupljeno 30.6.2022.).

EU Monitor. (11.11.2010.). *Recommendation*. Preuzeto s EU Monitor: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7bhpj5azzb> (Pristupljeno 30.6.2022.).

EU Satellite Centre. (2022.). *Home*. Preuzeto s European Union Satellite Centre: <https://www.satcen.europa.eu/> (Pristupljeno 7.7.2022.)

EUR-Lex. (6.7.2016.). *Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija)*. Preuzeto s An official website of the European Union: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF) (Pristupljeno 30.6.2022.)

European Commission. (2022.). *Mission*. Preuzeto s The ERC Executive Agency (ERCEA): <https://erc.europa.eu/about-erc/erc-executive-agency-ercea> (Pristupljeno 7.7.2022.)

European Commission. (2022.). *Regulatory Scrutiny Board Business Plan 2022*. Preuzeto s An official website of the European Union: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board/regulatory-scrutiny-board-business-plan-2022\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board/regulatory-scrutiny-board-business-plan-2022_en) (Pristupljeno 30. 6. 2022.)

- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.(2022). *Soft law*. Preuzeto s Eurofound: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/soft-law> (Pristupljeno (7. 7. 2022.))
- European Justice. (28.1.2021.). *Sudska praksa*. Preuzeto iz Službene internetske stranice Europske unije: [https://e-justice.europa.eu/11/HR/case\\_law?clang=hr](https://e-justice.europa.eu/11/HR/case_law?clang=hr) (Pristupljeno 23. 7 2022.)
- European Union. (2022.). *About the European External Action Service*. Preuzeto s European Union External Action: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/about-european-external-action-service\\_en#top](https://www.eeas.europa.eu/eeas/about-european-external-action-service_en#top) (Pristupljeno 23.. 7. 2022.)
- European Union. (2022.). *European Education and Culture Executive Agency*. Preuzeto s An official website of the European Union: [https://www.eacea.ec.europa.eu/grants/2014-2020\\_en](https://www.eacea.ec.europa.eu/grants/2014-2020_en) (Pristupljeno 7. 7.2022.)
- European Union. (2022.). *European Health and Digital Executive Agency (HaDEA)*. Preuzeto s An official website of the: [https://hadea.ec.europa.eu/index\\_en](https://hadea.ec.europa.eu/index_en) (Pristupljeno 7. 7.2022.)
- European Union. (2022.). *European Innovation Council and SMEs Executive Agency (EISMEA)*. Preuzeto s An official website of the European Union: [https://eismea.ec.europa.eu/about-eismea\\_en](https://eismea.ec.europa.eu/about-eismea_en) (Pristupljeno 7.7.2022.)
- European Union. (2022.). *European School of Administration*. Preuzeto s An official website of the European Union: [https://europa.eu/eas/index\\_en.htm](https://europa.eu/eas/index_en.htm) (Pristupljeno 7. 7.2022.)
- European Union. (2022.). *Supply Agency of the European Atomic Energy Community*. Preuzeto s An official website of the European Union: [https://euratom-supply.ec.europa.eu/about-esa\\_en](https://euratom-supply.ec.europa.eu/about-esa_en) (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Europska komisija. (30.5.2016.). *Odbor za nadzor regulative*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_hr) (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Europska komisija. (7.12.2018.). *Procjene učinka*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_hr) (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Europska komisija. (11.12.2018.). *Provedbeni i delegirani akti*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_hr) (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Europska komisija. (12.7.2019.). *Vrste zakonodavstva EU-a*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_hr) (Pristupljeno 7.7.2022.)



- Europska komisija. (9.3.2020.). *Donošenje zakonodavstva EU-a*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law_hr) (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Europska komisija. (7.12. 2021.). *Bolja regulativa: smjernice i paket instrumenata*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_hr) (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Europska komisija. (2021.). *Decentralizirane agencije*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=hr&catId=1174> (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Europska komisija. (22.10.2021.). *Program rada Europske Komisije*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unij: [https://ec.europa.eu/info/publications/commission-work-programme\\_hr](https://ec.europa.eu/info/publications/commission-work-programme_hr) (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Europska komisija. (2022.). *Bolja regulativa: kako i zašto*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_hr) (Pristupljeno 10.3.2022.)
- Europska komisija. (2022.). *Planiranje i predlaganje propisa*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law_hr) (Pristupljeno 10.3.2022.)
- Europska komisija. (2022.). *Što Europska komisija čini u području strategije i politike*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/strategy-and-policy\\_hr](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/strategy-and-policy_hr) (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Europska unija. (3.2021.). *Povijest EU-a*. Preuzeto s european-union.europa.eu: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu\\_hr](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu_hr) (Pristupljeno 10.3.2022.)
- Europska unija. (2021.). *Vrste institucija i tijela*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_hr)
- Europska unija. (2022.). *European Climate Infrastructure and Environment Executive Agency*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://cinea.ec.europa.eu/about-us/mission-structure-and-objectives\\_hr](https://cinea.ec.europa.eu/about-us/mission-structure-and-objectives_hr) (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Europska unija. (2022.). *Europska investicijska banka (EIB)*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eib\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eib_hr) (Pristupljeno 23.7.2022.)

- Europska unija. (2022.). *Europski odbor regija*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: <https://cor.europa.eu/hr/about/Pages/default.aspx> (Pristupljeno 23.7.2022.)
- Europska unija. (2022.). *Europski ured za odabir osoblja (EPSO)*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/epso\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/epso_hr) (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Europska unija. (2022.). *Izvršna agencija za istraživanje*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://ec.europa.eu/info/departments/european-research-executive-agency\\_hr](https://ec.europa.eu/info/departments/european-research-executive-agency_hr) (Pristupljeno 23.7.2022.)
- Europska unija. (2022.). *Načela, zemlje, povijest*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history\\_hr](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history_hr) (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Europska unija. (2022.). *Osnivački ugovori*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements\\_hr](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_hr) (Pristupljeno 23.7.2022.)
- Europska unija. (2022.). *Osnivački ugovori*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements\\_hr](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_hr) (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Europska unija. (2022.). *Povijest Europske unije 2010. – 2019.* Preuzeto s službene internetske stranice: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/2010-19\\_hr](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/2010-19_hr) (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Europska unija. (2022.). *Pročišćene verzije Ugovora o funkcioniranju Europske unije*. Preuzeto s Pristup zakonodavstvu Europske unije: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FTXT> (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Europska unija. (2022.). *Treaty establishing the European Atomic Energy Community (Euratom)*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0024> (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Europska unija. (2022.). *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*. Preuzeto s Pristup zakonodavstvu Europske unije: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A11997D%2FTXT> (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Europska unija. (2022.). *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007.* Preuzeto s Pristup zakonodavstvu Europske unije: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2007.306.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2007.306.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC) (Pristupljeno 7.7.2022.)

Europska unija. (2022.). *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related act*. Preuzeto s Pristup zakonodavstvu Europske unije: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT> (Pristupljeno 7.7.2022.)

Europska unija. (2022.). *Ugovor iz Rima (EEZ)*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0023> (Pristupljeno 7.7.2022.)

Europska unija. (2022.). *Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/d3283d93-8b4a-4846-ad1f-d4ad219ccf86.0016.02/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/d3283d93-8b4a-4846-ad1f-d4ad219ccf86.0016.02/DOC_1) (Pristupljeno 7.7.2022.)

Europska unija. (2022.). *Ured za publikacije Europske unije*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: <https://op.europa.eu/hr/web/about-us/about-us> (Pristupljeno 7.7.2022.)

Europska unija. (2022.). *Vrste institucija i tijela*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_hr) (Pristupljeno 7.7.2022.)

Europski parlament. (2022.). *O Parlamentu*. Preuzeto s Službene stranice Europskog parlamenta: <https://www.europarl.europa.eu/portal/hr> (Pristupljeno 7.7.2022.)

Europski parlament. (2022.). *Razvoj događaja do Jedinственog europskog akta*. Preuzeto s Informativni članci o Europskoj uniji: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/2/razvoj-doga%C4%91aja-do-jedinstvenog-europskog-akta> (Pristupljeno 7.7.2022.)

Europski parlament. (6.2022.). *Višegodišnji financijski okvir*. Preuzeto s Europski parlament: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/29/visegodisnji-financijski-okvir> (Pristupljeno 7.7.2022.)

Europski parlament. (9.3.2022.). *Zakonodavne ovlasti*. Preuzeto s Europski parlament: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hr/powers-and-procedures/legislative-powers> (Pristupljeno 7.7.2022.)

Europski revizorski sud. (2020.). *O nama*. Preuzeto s Službene stranice Europskog revizorskog suda: <https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/ecadefault.aspx#> (Pristupljeno 7.7.2022.)

Eurostat. (2022.). *Statistical office of the European Union*. Preuzeto s Real GDP per capita: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_08\\_10/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en) (Pristupljeno 7.7.2022.)

- Fusion for Energy. (2022.). *Our Mission & Values*. Preuzeto s Fusion for Energy: <https://fusionforenergy.europa.eu/our-mission-values/> (Pristupljeno 7.7.2022.)
- IUS-INFO. (2022.). *Europsko vijeće*. Preuzeto s IUS-INFO: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/12002#> (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Leksikografski zavod Miroslav Krleža. (2021.). *Europska unija*. Preuzeto s Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=18657> (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Narodne novine. (30. 6. 2022.). *Izvor prava Europske unije*. Preuzeto s Zakon.hr: <https://www.zakon.hr/cms.htm?id=47575> (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Službene internetske stranice Europske unije. (2022.). *Europski nadzornik za zaštitu podataka*. Preuzeto s Europska unija: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/edps\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/edps_hr) (Pristupljeno 23.7.2022.)
- Službene internetske stranice Europske unije. (2022.). *O nama*. Preuzeto s European Data Protection Board: [https://edpb.europa.eu/about-edpb/about-edpb/who-we-are\\_hr](https://edpb.europa.eu/about-edpb/about-edpb/who-we-are_hr) (Pristupljeno 12.7.2022.)
- Službene internetske stranice Europske unije. (2022.). *O nama*. Preuzeto s Europski ombudsman: <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/our-strategy/home/hr> (Pristupljeno 23.7.2022.)
- Sud Europske unije. (2022.). *Institucija*. Preuzeto s Službene stranice Suda Europske unije: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_6999/hr/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/hr/) (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Szudoczky, R. (7. 7 2013.). *The Sources of EU Law and Their Relationships: Lessons for the Field of Taxation*. Amsterdam: IBFD. Preuzeto s UvA-DARE (Digital Academic Repository): [https://pure.uva.nl/ws/files/1701555/129841\\_thesis.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/1701555/129841_thesis.pdf) (Pristupljeno 7.7.2022.)
- The European Defence Agency. (2022.). *Mission*. Preuzeto s The European Defence Agency: <https://eda.europa.eu/who-we-are/Missionandfunctions> (Pristupljeno 7.7.2022.)
- The European Defence Agency. (2022.). *What we do*. Preuzeto s The European Defence Agency: <https://eda.europa.eu/what-we-do> (Pristupljeno 7.7.2022.)
- The European Union Institute for Security Studies. (2022.). *About Us*. Preuzeto s The European Union Institute for Security Studies: <https://www.iss.europa.eu/about-us> (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Ured za publikacije. (2022.). *Administrativna struktura Europske unije: službeni nazivi i redoslijed nabiranja*. Preuzeto s Međuinstitucijski stilski priručnik: <https://publications.europa.eu/code/hr/hr-390500.htm> (Pristupljeno 7.7.2022.)

- Ured za publikacije Europske unije. (2022.). *Ugovor iz Bruxellesa (Ugovor o spajanju)*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/9f9e6604-8e90-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-hr/format-HTML/source-261165751> (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Ured za publikacije Europske unije. (2022.). *Ugovor iz Maastrichta o Europskoj uniji*. Preuzeto s Službene internetske stranice Europske unije: <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/23e2e276-05ee-49f6-b3ca-d6db7e3b2738/language-hr/format-HTML/source-search> (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Vijeće Europske unije. (1. 10. 2018.). *Posebni zakonodavni postupci*. Preuzeto s Vijeće Europske unije: <https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/decision-making/special-legislative-procedures/> (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Vijeće Europske unije. (2022.). *Proračun EU-a*. Preuzeto s Službene stranice Vijeća Europske unije: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/the-eu-budget/> (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Vijeće Europske unije. (7. 4. 2022.). *Redovni zakonodavni postupak*. Preuzeto s Vijeće Europske unije: <https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/> (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Vijeće Europske unije. (2022.). *Vijeće Europske unije*. Preuzeto s Službene stranice Vijeća Europske unije: <https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/> (Pristupljeno 7.7.2022.)
- Vlada Republike Hrvatske. (30. 6. 2022.). *Europski gospodarski i socijalni odbor*. Preuzeto s Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge: <https://udruge.gov.hr/europski-gospodarski-i-socijalni-odbor/3252> (Pristupljeno 7.7.2022.)

## **9. POPIS SLIKA, GRAFIKONA I TABLICA**

Tablica 1: Decentralizirane agencije .....	15
--	----

## 10. ŽIVOTOPIS DIPLOMATA

### EUROPEAN CURRICULUM VITAE FORMAT

#### Osobni podaci

Ime i prezime Kristijan Stipić  
Adresa Krste Hegeđušića 19, 10360 Zagreb, Sesvete  
Telefon 01 2011 380  
Mobilni telefon 095 725 5111  
E-mail kristijan.stipic95@gmail.com  
Godina rođenja 23.05.1995.

#### Radno iskustvo

Kolovoz 2018 – sada Policijski službenik temeljne policijske postaje (III. PP Zagreb)

#### Školovanje

Listopad 2020 – sada Fakultet **Veleučilište Baltazar (specijalistički diplomski stručni studij)**  
Smjer: Menadžment javnog sektora  
Stečeno zvanje: Stručni specijalist menadžmenta javnog sektora (struč. spec. oec.)

Listopad 2013- rujanj 2019. **Veleučilište Baltazar (preddiplomski stručni studij)**  
Smjer: Poslovna ekonomija i financije  
Stečeno zvanje: Stručni prvostupnik ekonomije (bacc. oec.)

Srednja škola Rujan 2009- lipanj 2013. **Privatna ekonomsko- informatička škola „Futura“, Zagreb**  
Stečeno zvanje: Ekonomist

#### Strani jezici

##### **Engleski jezik**

Čitanje Osnovno  
Pisanje Osnovno  
Govor Osnovno

#### Znanja i vještine

Tehničke sposobnosti

##### **Računalne sposobnosti**

Zadnji put korišteno: Trenutno  
Razina znanja: 5  
Kratak opis: Vrlo dobro znanje Microsoft Office paketa.

#### Vozačke dozvole

##### **Vozačka dozvola B kategorije**

Zadnji put korišteno: Trenutno  
Razina znanja: 5  
Godine iskustva: 3

#### Dodatne informacije

Imam 25 godina, završio sam srednju ekonomsku školu u Zagrebu, a nakon iste upisao sam stručni preddiplomski studij poslovne ekonomije i financija na Veleučilištu „Baltazar“ gdje sam i stekao zvanje bacc. oec., za vrijeme studiranja na navedenom studiju 2017. godine u rujnu upisujem Policijsku akademiju u Zagrebu koju završavam u srpnju 2018. godine te se iste godine u kolovozu zapošljam kao policijski službenik u III. U listopadu 2020. godine upisujem specijalistički diplomski stručni studij na Veleučilištu „Baltazar“ na kojemu planiram diplomirati u rujnu 2022. godine. Dobro snalazim se engleskim jezikom u govoru i pismu. Cilj mi je pronaći posao koji će odgovarati mojim željama, sposobnostima i omogućiti napredovanje u karijeri. Komunikativna sam osoba i sposoban sam za timski rad. Moje vrline su: organiziranost, točnost, snalažljivost, jednostavnost, marljivost, prilagodljivost i brzo učenje. Spreman sam učiti i stjecati nova iskustva. Hobbiji su mi fitness i trčanje.

## **11. IZJAVA O AUTORSTVU ZAVRŠNOG RADA**

### **Izjava o autorstvu završnog rada i akademskoj čestitosti**

**Ime i prezime studenta: Kristijan Stipić**

**Matični broj studenta: 0234048988**

**Naslov rada: Zakonodavstvo Europske unije i institucije koje sudjeluju u njegovom donošenju**

Pod punom odgovornošću potvrđujem da je ovo moj autorski rad čiji niti jedan dio nije nastao kopiranjem ili plagiranjem tuđeg sadržaja. Prilikom izrade rada koristio sam tuđe materijale navedene u popisu literature, ali nisam kopirao niti jedan njihov dio, osim citata za koje sam naveo autora i izvor te ih jasno označio znakovima navodnika. U slučaju da se u bilo kojem trenutku dokaže suprotno, spreman sam snositi sve posljedice uključivo i poništenje javne isprave stečene dijelom i na temelju ovoga rada.

Potvrđujem da je elektronička verzija rada identična onoj tiskanoj te da je to verzija rada koju je odobrio mentor.

Datum

Potpis studenta

---

---