

INSTITUCIONALNI USTROJ IZVRŠNE I UPRAVNE VLASTI U EUROPSKOJ UNIJI

Dr. sc. Dario Đerđa, docent
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 342.9:061.1(4)EU
Ur.: 20. ožujka 2007.
Pr.: 12. rujna 2007.
Pregledni znanstveni članak

Cilj rada je utvrditi nositelje izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji te proanalizirati njihov ustroj i osnovne zadaće. U tu svrhu autor najprije analizira složeni sustav ustrojstva vlasti Europske unije jer se tijela Unije, s obzirom na poslove koje obavljaju, ne mogu jednostavno smjestiti u klasične kategorije diobe vlasti u državi. Autor zatim određuje institucije izvršne vlasti u Europskoj uniji, tj. Europsku komisiju i Vijeće Europske unije, te ih zatim analizira. Slijedi određivanje tijela upravne vlasti u Uniji, u svezi s čime autor najprije raščlanjuje upravnu strukturu institucija Europske unije, tj. upravnu strukturu Europske komisije, Vijeća Europske unije, Europskog parlamenta, Europskog suda te Europskog revizijskog suda. Pozornost zatim posvećuje neovisnim i izvršnim agencijama kao bitnim čimbenicima u provedbi prava Unije. Konačno, autor se osvrće i na problem odbora iz sustava commitology koji imaju posebnu ulogu u obavljanju nekih provedbenih zadaća Europske komisije.

Ključne riječi: *Europska unija, ustrojstvo, institucije, izvršna vlast, uprava, agencije, commitology.*

1. Uvod

Europsko upravno pravo, kao usustavljeni skup pravnih normi i općih načela kojima se uređuje ustrojstvo, funkcioniranje, odgovornost i kontrola uprave Europske unije, danas sve više dobiva na značenju.¹ No, osnovni uvjet kvalitetne primjene pravnih normi uvijek je postojanje odgovarajuće organizacije tijela koja vode brigu o zakonitom i pravilnom provođenju ovih normi. Brigu o provođenju pravnih pravila u svakoj državi ponajprije vodi izvršna i upravna vlast u njoj.

¹ Pojam europskog upravnog prava u hrvatskoj je pravnoj teoriji odredio Aviani. Vidi Aviani, Damir, Pojam i izvori upravnog prava Europske unije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, god. 15, 2002., str. 233.

Međutim, ukoliko se pozornost usredotoči na Europsku uniju, nije teško uočiti vrlo složen i na prvi pogled nejasan odnos između različitih tijela vlasti. Tako, primjerice, Europska unija djeluje unutar “*jedinstvenih institucionalnih okvira*” te u ime Unije pravne radnje poduzimaju tijela Europske zajednice. Iako ustrojene *Ugovorom o Europskoj zajednici*, iste se institucije mogu smatrati nositeljima vlasti u Europskoj uniji.² Premda Hrvatska još uvijek nije punopravni član Europske unije, proučavanje njezine izvršne i upravne vlasti u Hrvatskoj vrlo je važno jer bez dobrog lociranja promjena u institucionalnom ustroju europske javne vlasti vrlo je teško analizirati integracijske procese kojih je Hrvatska trenutno sudionik.

Cilj je ovoga rada na formalno-organizacijski način odrediti izvršnu i upravnu vlast Europske unije te dati ustrojstvenu i funkcionalnu analizu njezinih sastavnih dijelova. U tu su svrhu u obzir uzeti *Osnivački ugovori*³ i drugi pravni izvori u Europskoj uniji, ali i recentna strana i domaća znanstvena i stručna literatura. U radu autor najprije analizira složeni sustav ustrojstva vlasti Europske unije, jer se tijela Unije ne mogu jednostavno smjestiti u klasične kategorije diobe vlasti u državi s obzirom na poslove koje one obavljaju. Autor zatim određuje tijela, odnosno institucije izvršne vlasti u Europskoj uniji, tj. Europsku komisiju i Vijeće Europske unije, te ih zatim analizira. Slijedi određivanje tijela upravne vlasti u Uniji, u svezi s čime autor najprije raščlanjuje upravnu strukturu institucija Europske unije, tj. upravnu strukturu Europske komisije, Vijeća Europske unije, Europskog parlamenta, Europskog suda te Europskog revizijskog suda. Pozornost zatim posvećuje neovisnim i izvršnim agencijama kao bitnim čimbenicima u provedbi prava Unije. Konačno, autor se osvrće i na problem odbora iz sustava *commitology* koji imaju posebnu ulogu u obavljanju nekih provedbenih zadaća Europske komisije.

2. Složeni sustav ustrojstva vlasti Europske unije

U Europskoj uniji su *Osnivačkim ugovorima*, ili u skladu s njima, osnovana različita tijela. Međutim, samo se pet od njih smatraju institucijama Unije. To su Europska komisija, Vijeće Europske unije, Europski parlament, Europski sud i Europski revizijski sud. Za razliku od drugih tijela Unije, njezine institucije

² Pregovarači se prilikom sklapanja *Ugovora o Europskoj uniji* nisu uspjeli sporazumjeti o udruživanju triju zajednica – Europske zajednice za ugljen i čelik, Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za nuklearnu energiju – u jednu zajednicu, pa zato još uvijek djeluju dvije od prvobitne tri zajednice (Europska zajednica za ugljen i čelik prestala je postojati 2002. godine protekom roka od 50 godina na koje vrijeme je osnovana), od kojih svaka ima pravnu osobnost. Više o ovome vidi u Bodiroga-Vukobrat, Nada, Posebnosti pravne prirode Europske unije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 38, br. 4, 2001., str. 351-357. i 363.

³ Osnivačkim ugovorima nazivaju se *Ugovor o Europskoj uniji*, *Consolidated Version of the Treaty on European Union*, Official Journal, 2006, C 321. i *Ugovor o Europskoj zajednici*, *Consolidated Version of The Treaty Establishing the European Community*, Official Journal, 2006, C 321.

imaju pravo donositi pravno obvezujuće odluke u svim područjima djelovanja Unije, a članovi institucija Unije izabiru se na izborima ili ih imenuju države članice ili Vijeće Europske unije. Druga tijela Unije djeluju u posebnim, strogo određenim, područjima politika, imaju ponajprije savjetodavne funkcije, a ukoliko imaju mogućnost odlučivanja, priroda njihovih odluka nije opća, već pojedinačna.⁴

Ustrojstvo i ovlasti institucija Europske unije ne treba gledati s pretpostavkama o tradicionalnoj podjeli vlasti u državi u kategorije zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.⁵ Umjesto tradicionalne trodiobe vlasti uobičajene u nacionalnim državama, u Europskoj uniji su funkcije pojedinih nositelja vlasti prilagođene ciljevima integracije i ograničenim ovlastima Unije. Tako Craig i de Búrca navode da ne treba ni pokušati smjestiti svaku od institucija Unije u jednu od kategorija diobe vlasti s obzirom na poslove koje one obavljaju, *“jer su neki od poslova, koji se u državi obavljaju u okviru jedne vlasti, u Uniji podijeljeni između različitih institucija, na način koji čini nemogućim opisati bilo koju od njih kao isključivog zakonodavca ili primjerice egzekutora”*.⁶ Može se ustvrditi da je relativno čista situacija jedino kod sudske vlasti, koju u Uniji čini Europski sud, u okviru kojega djeluje i Prvostupanjski sud. Međutim, i ovdje treba naglasiti da Europski sud djeluje kao ustavni sud, kao upravni sud, kao sud rada, kao financijski sud te, konačno, kao građanski i kazneni sud.⁷ Poslovi zakonodavne vlasti nalaze se u djelokrugu Vijeća Europske unije i donekle Europskog parlamenta, koji ipak nema zakonodavne ovlasti klasičnih nacionalnih parlamenata, već samo savjetodavnu, nadzornu i ograničenu zakonodavnu ulogu. Poslove izvršne vlasti u Uniji ponajprije obavlja Europska komisija, iako se neki od njih nalaze u nadležnosti Vijeća Europske unije.

Dakle, u institucionalnom ustroju Unije ne postoji stroga podjela vlasti kakva se susreće u nacionalnim pravnim poretcima, što dodatno otežava identificiranje nositelja izvršne i upravne vlasti Europske unije. Aviani opravdano ističe da se zbog pravne prirode europskih Zajednica općenito, i posebno Europske unije, kao i zbog posebnog ustrojstva i djelokruga tijela Unije, pojam europske uprave

⁴ O tome vidi u Mathijssen, Piere S.R.F., *European Union Law*, Sweet & Maxwell, London, 1999., str. 59.

⁵ O tradicionalnoj diobi vlasti u državi vidi Smerdel, Branko, Sokol, Smiljko, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006., str. 329-332.

⁶ Craig, Paul, de Búrca, Gráinne, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 1998., str. 49. Isto smatraju i Schwartze, Jürgen, *European Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 1992., str. 22-23. i Mathijssen, op. cit., str. 59.

⁷ Analizirajući postupke koji se vode pred Europskim sudom može se ustvrditi da Europski sud djeluje kao ustavni sud kada se pred njim nađu sporovi između institucija Unije ili kada mu se pravni akti podnose na razmatranje radi utvrđivanja zakonitosti. Kao sud rada nastupa kada se bavi slobodom kretanja, socijalnom sigurnošću i jednakim mogućnostima. Ulogu financijskog suda Europski sud preuzima u rješavanju predmeta vezanih uz valjanost i tumačenje smjernica na području poreznog i carinskog prava. Kao kazneni sud djeluje pri razmatranju odluka Komisije o izricanju kazni, kao građanski sud kada vodi rasprave o odštetnim zahtjevima, dok kao upravni sud djeluje prilikom razmatranja upravnih akata koje su donijele institucije Unije.

ne može odrediti na jednak način kao što se to čini bilo u teoriji bilo u zakonodavstvu svake pojedine države članice Unije,⁸ a isto se može ustvrditi i pri određivanju nositelja izvršne vlasti Unije.

3. Institucionalni ustroj izvršne vlasti Europske unije

Izvršnu vlast u nacionalnim državama u pravilu obavljaju državni poglavar i vlada. Dok je državni poglavar u parlamentarnim sustavima, s iznimkom polupredsjedničkog sustava kao vrste parlamentarnog, uglavnom protokolarna funkcija,⁹ stvarni nositelj političke vlasti u državi je najčešće vlada.¹⁰ Međutim, Europska unija nema ni državnog poglavara niti ima klasično koncipiranu vladu. Štoviše, ovdje poslove provedbe pravnih propisa na najvišoj razini obavljaju čak dva tijela. Članak 202. *Ugovora o Europskoj zajednici* između ostaloga propisuje da radi ostvarivanja ciljeva *Ugovora* Vijeće, u skladu s odredbama ovog *Ugovora*, ovlasti za provedbu pravila koja je ono utvrdilo može prenijeti na Komisiju, pravnim aktima koje samo usvaja, a može i pridržati pravo da u određenim slučajevima neposredno ostvaruje provedbene ovlasti. Prema tome, zaključuje se da u Europskoj uniji provedbene ovlasti nisu stavljene u nadležnost samo jednom tijelu, jer ih Vijeće može ili samo obavljati ili provođenje određenih poslova može povjeriti Komisiji. Stoga dva tijela – Vijeće, kao međuvladino tijelo sastavljeno od ministara država članica, ovisno o materiji o kojoj se raspravlja, a koji ujedno predstavljaju svoje države članice, i Komisija, supranacionalna institucija Unije s vlastitim članovima koji odgovaraju za provođenje općeg interesa Unije – obavljaju provedbene poslove. To znači da se i Vijeće i Komisija mogu smatrati tijelima izvršne vlasti. Ovome u prilog govori i Schwartze tvrdeći kako unutar podjele funkcija u pravu Unije, Komisija obavlja “bitne izvršne funkcije”, ali, nastavlja on, nije točno da izvršnu, a osobito upravnu funkciju obavlja samo Komisija, jer i brojne uredbe koje donosi Vijeće “se mogu prema tradicionalnoj klasifikaciji podvesti pod klasične upravne poslove s obzirom da se odnose na pojedinačne i konkretne slučajeve”.¹¹ Zanimljivo je primijetiti da iako se nositeljem najvažnijih izvršnih ovlasti smatra

⁸ Aviani, op. cit., str. 244.

⁹ Vidi primjerice članak 93. stavak 1. *Ustava Republike Hrvatske* u kojem je propisano: “Predsjednik Republike Hrvatske predstavlja i zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu.”. *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 41/2001. i 55/2001.

¹⁰ U parlamentarnim demokracijama je pozicija državnog poglavara i šefa izvršne vlasti uvijek odvojena i različita. Svaka parlamentarna demokracija pored državnog poglavara ima različitu osobu kao šefa izvršne vlasti, njezinog najvišeg političkog dužnosnika. Ova se osoba obično naziva prvi ministar, kancelar, premijer i sl. On vodi i nadgleda dužnosnike i tijela koja iniciraju i izvršavaju vladinu politiku. U predsjedničkim demokracijama ove su dvije funkcije – funkcija državnog poglavara i šefa izvršne vlasti – spojene u osobi predsjednika države. Više vidi u Bačić, Arsen, *Ustavno pravo Republike Hrvatske: praktikum*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2006., str. 275-278. Vidi ujedno i Smerdel, Sokol, op. cit., str. 354-370.

¹¹ Schwartze, op. cit., str. 23. Slično u hrvatskoj pravnoj literaturi tvrdi i Borković u Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 49-50.

Komisija, obavljanje provedbenih poslova nije *Ugovorom o Europskoj zajednici* stavljeno njoj u nadležnost, već o tome u svakom slučaju *ad hoc* odlučuje Vijeće. Stoga se pri analizi institucionalnog ustroja izvršne vlasti u Europskoj uniji u obzir treba uzeti obje ove institucije.

3.1. *Europska komisija*

Komisija se može shvatiti kao izvršno tijelo Unije jer ona prije svega *“obavlja poslove izvršne vlasti”*. Drugim riječima, ona je odgovorna za provođenje odluka Vijeća i Europskog parlamenta. Ovo je vrlo razvidno iz članka 211. točka 4. *Ugovora o Europskoj zajednici* u kojem stoji da Komisija *“provodi ovlasti koje joj je podijelilo Vijeće u svrhu provedbe pravila koje je ono donijelo”*. Štoviše ona je predstavljala egzekutivu Europske zajednice već i prema *Jedinstvenom europskom aktu* iz 1986. godine.¹² S tvrdnjom da je Komisija tijelo izvršne vlasti Unije, koje se nalazi na čelu europskog upravnog sustava, slažu se i brojni pravni teoretičari.¹³ Komisija dakle vodi *“svakodnevne”* poslove Europske unije, tj. provodi njezine politike, programe i vodi brigu o trošenju sredstava. Međutim, njezine funkcije ipak su nešto šire pa je tako jedan od njezinih važnih zadataka *“osiguravanje funkcioniranja i razvijanje zajedničkog tržišta Zajednice”*, s funkcijom nadzora nad provođenjem odredbi *Ugovora* i mjera donesenih od institucija Unije.¹⁴ Posebno je naglašena i inicijativna funkcija Komisije pri donošenju propisa, koja se ponajprije ogleda u izradi nacrtu pravnih akata.¹⁵ Ona stvara prijedloge novih europskih zakona koje predstavlja pred Parlamentom i Vijećem. Konačno, Komisija se smatra odgovornom za rad službi Komisije, tj. općih ravnateljstava i drugih službi.

Međutim, Europska komisija može se sagledati kao institucija s dvostrukom ulogom: *“političkom”* u obliku *“kolegija članova Komisije”* i *“upravnom”* u

¹² *Jedinstveni europski akt, Single European Act*, Official Journal, 1987, L 169., je svojim člankom 10. izmijenio tadašnji članak 145. *Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici, Treaty Establishing the European Economic Community*, Encyclopaedia of Community Law, Series V, 2/1980., dopunivši ga odredbom u skladu s kojom Vijeće svojim aktima prenosi na Komisiju ovlasti za provedbu propisa koje je ono donijelo. Vijeće je prema ovoj odredbi moglo čak utvrditi određene uvjete i načine izvršavanja tih ovlasti. Tako je *Jedinstveni europski akt* podjeljujući Komisiji izvršavanje propisa Zajednice donesenih od Vijeća, započeo postupak specijalizacije Komisije kao izvršnog tijela tada Zajednice, a danas i cijele Unije.

¹³ Vidi primjerice Sfrecola, Salvatore, *L'organizzazione amministrativa, Appunti di diritto amministrativo Europeo*, Lumsa, Roma, 2006., str. 9. Peterson i Shackleton tvrde da Komisija ima hibridni karakter. Ona rukovodi upravom i provodi politike Unije, ali ujedno obavlja i političko usmjeravanje. Oni ujedno smatraju da je Komisija *“najvažnije izvršno tijelo u Uniji”*. Peterson, John, Shackleton, Michael, *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2004., str. 71-72.

¹⁴ Vidi članak 211. *Ugovora o Europskoj zajednici*.

¹⁵ Još prema *Ugovoru o Europskoj zajednici za ugljen i čelik, Treaty Establishing the European Coal and Steel Community*, Encyclopaedia of European Community Law, Series B, 1/1980., Komisija, odnosno u tom *Ugovoru* tzv. *“Visoka vlast”*, imala je posebno jak položaj koji je kasnije *Ugovorom o Europskoj ekonomskoj zajednici* izgubila u korist Vijeća.

obliku službi Komisije, tj. stalnog upravnog aparata. Sjedište Komisije je u Bruxellesu u Belgiji, no dio ureda nalazi se u Luxemburgu, dok se predstavništva Komisije nalaze i u svim državama članicama Unije. Komisija ima svoje delegacije u mnogim glavnim gradovima širom svijeta.

Kako je prvenstvena zadaća Komisije predstavljati i podupirati interese Europske unije u cjelini, članovi Komisije trebaju biti potpuno neovisni od utjecaja nacionalnih vlasti država članica čije nacionalno državljanstvo imaju te trebaju odlučivati neovisno o volji svoje države članice.¹⁶ Tako članak 213. stavak 2. *Ugovora o Europskoj zajednici* propisuje: “Članovi Komisije obavljaju svoje dužnosti potpuno neovisno i u općem interesu Zajednice”. U obavljanju dužnosti oni ne smiju tražiti niti smiju primati napatke od bilo koje vlade države članice ili drugog tijela Unije. Trebaju se suzdržati od svake radnje nekompatibilne njihovim dužnostima.¹⁷ Sve se države članice obvezuju poštivati ovo načelo i ne utjecati na članove Komisije u obavljanju njihovih zadaća. Svaka povreda ovih načela može dovesti do prisilnog povlačenja tog člana Komisije.¹⁸ To znači da članovi Komisije moraju djelovati u interesu Europske unije, a ne primati napatke od nacionalne vlasti svoje države članice. Upravo zbog neovisnosti Komisije u odnosu na nacionalne utjecaje, ali svakako i zbog svojih nadležnosti, Komisija se često naziva “čuvarom” *Ugovora* i “motorom” integracijskih procesa u Uniji.¹⁹

Komisija trenutno ima 27 članova.²⁰ Članovi Komisije moraju biti državljani država članica. U sastavu Komisije je po jedan državljanin iz svake države

¹⁶ Može se ustvrditi da uz Europski revizijski sud Komisija predstavlja najčišći izraz supranacionalnosti tijela u sustavu Zajednice. Međutim, Hartley pravnoteorijski dovodi u pitanje potpunu neovisnost članova Komisije s obzirom da ih ipak nominiraju vlade država članica. Hartley, Trevor C., *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004., str. 13.

¹⁷ Stavak 3. članka 21. *Ugovora o Europskoj zajednici* propisuje da se članovi Komisije ne mogu se za trajanja svog mandata baviti niti jednim drugim poslom, bez obzira je li plaćen ili nije. Pri preuzimanju svojih dužnosti, moraju svečano prisegnuti da će za vrijeme svog mandata i nakon njega poštivati obveze koje proizlaze iz istog, a osobito svoju dužnost da se ponašaju s integritetom i diskrecijom u pogledu prihvaćanja određenih imenovanja ili beneficija nakon što prestanu obavljati tu dužnost. U slučaju povrede tih obveza Sud može, na zahtjev Vijeća ili Komisije, odlučiti da se dotični član, ovisno o okolnostima, pošalje u obveznu mirovinu sukladno članku 216., ili da mu se umjesto toga uskrati pravo na mirovinu ili neke druge beneficije.

¹⁸ Međutim, napominje Hartley, ove odredbe ne sprječavaju vlade ili privatne interesne skupine da lobiraju, bilo kod pojedinih članova Komisije ili Komisije u cjelini. Zbog ravnoteže moći u Uniji Komisija, iako je neovisna, ne može izvršavati svoje zadaće bez suradnje s državama članicama. Štoviše, ona se uvelike bavi nacionalnim interesima i jedna od njezinih najvažnijih zadaća je usklađivanje nacionalnih politika s ciljevima Unije. Vidi Hartley, op. cit., str. 15.

¹⁹ Vidi Herdegen, Matthias, *Europsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2003., str. 90.

²⁰ Međutim, treba napomenuti da prema članku 213. stavak 1. *Ugovora o Europskoj zajednici* Vijeće može jednoglasnom odlukom mijenjati broj članova Komisije. U svezi s promjenom broja članova Komisije vidi članak 4. stavak 1. *Protokola (br. 10) o proširenju Europske unije* iz 2001. godine, *Protocol (No 10) on the enlargement of the European Union*, Official Journal, 2006., C 321. Ovo je nagoviješteno već *Protokolom o proširenju Europske unije* vezanim uz *Ugovor iz*

članice.²¹ Mandat članova Komisije traje pet godina te imaju mogućnost reizbora. Članovi Komisije imenuju se unutar roka od šest mjeseci od izbora za Europski parlament. U postupku imenovanja Komisije najprije će Vijeće u sastavu šefova država ili vlada država članica odlučujući kvalificiranom većinom odrediti potencijalnog predsjednika Komisije. Njega zatim treba potvrditi Europski parlament. Tada će Vijeće kvalificiranom većinom, uz suglasnost izabranog predsjednika Komisije, usvojiti listu kandidata za članove Komisije²² te je proslijediti na potvrdu Europskom parlamentu. Ukoliko Parlament potvrdi članove Komisije,²³ Komisiju formalno imenuje Vijeće kvalificiranom većinom.²⁴

Za vrijeme trajanja mandata članove Komisije ne mogu razriješiti države članice ni Vijeće. Međutim, Komisija mora dati kolektivnu ostavku ukoliko joj Europski parlament izgleda nepovjerenje, u skladu s člankom 201. *Ugovora o Europskoj zajednici*. Ukoliko neki član Komisije više ne ispunjava uvjete potrebne za obavljanje svojih dužnosti ili ako je počinio ozbiljni propust u ponašanju, Europski sud ga, na zahtjev Vijeća ili Komisije, može poslati u obveznu mirovinu.²⁵ Sukladno članku 217. stavak 4. *Ugovora o Europskoj zajednici*, član Komisije mora dati ostavku u slučaju da to od njega zatraži predsjednik Komisije, uz suglasnost cijele Komisije.

Tako, dakle, osim redovnom zamjenom ili smrću, dužnost člana Komisije prestaje i njegovom ostavkom ili obveznim umirovljenjem. Mjesto slobodno zbog ostavke, obveznog umirovljenja ili smrti popunit će se, do kraja mandata tog člana novim članom kojeg kvalificiranom većinom imenuje Vijeće, ako Vijeće jednoglasno ne odluči da to mjesto nitko ne treba zauzeti. U slučaju ostavke, obveznog umirovljenja ili smrti predsjednika Komisije, svakako treba pronaći zamjenu do kraja njezinog mandata. Tada se novi predsjednik imenuje u

Amsterdama, Protocol (No 10) on the enlargement of the European Union, Official Journal, 1997., C 340.

²¹ Članak 4. stavci 2. i 3. *Protokola br. 10 o proširenju Europske unije* propisuje izmjenu članka 213. stavak 1. *Ugovora o Europskoj zajednici* utvrđujući da će, kada bude 27 država članica Unije, Vijeće jednoglasnom odlukom odrediti maksimalan broj članova Komisije, kojih će biti manje od 27, a nacionalnost članova Komisije odrediti će se "sukladno rotacijskom sustavu utemeljenom na načelu jednakosti". Države članice biti će tretirane na "strogo jednak način", pod uvjetom da svaka Komisija mora "odražavati na zadovoljavajući način" demografsku i geografsku strukturu svih država članica Unije. Međutim, valja napomenuti da je po ulasku Bugarske i Rumunjske u Europsku uniju Europska komisija samo proširena s još dva člana iz ovih država, dok značajnijih promjena u sastavu Komisije još nije bilo.

²² Međutim, Hartley ovdje upozorava kako popis osoba koje Vijeće namjerava nominirati mora biti sastavljen sukladno prijedlozima svake države članice, što znači kako član Komisije iz pojedine države članice može biti samo osoba koju je dotična država nominirala. Hartley, op. cit., str. 13.

²³ Parlament mora potvrditi ili odbiti potvrditi sve članove Komisije u cjelini, a ne može odbiti potvrditi samo jednoga od njih, što znatno slabi ovlasti Parlamenta.

²⁴ Članak 214. *Ugovora o Europskoj zajednici*. Sadašnjoj Komisiji mandat ističe 31. listopada 2009. godine, a njezin je predsjednik José Manuel Barroso (Portugal).

²⁵ Članak 216. *Ugovora o Europskoj zajednici*.

skladu s odredbama članka 214. stavak 2. *Ugovora o Europskoj zajednici*. Osim u slučaju obveznog umirovljenja iz članka 216., članovi Komisije ostaju na svojoj dužnosti dok ne budu zamijenjeni, ili dok Vijeće ne odluči da upražnjeno mjesto ne treba popuniti.²⁶

Zadaće i ovlasti Komisije, uređene brojnim odredbama *Ugovora*, izvode se iz njezine osnovne zadaće “*osiguravanja odgovarajućeg funkcioniranja i razvijanja zajedničkog tržišta*”, a mogu se sumirati u sljedećih osam skupina poslova: osiguravanje primjene odredbi *Ugovora* i mjera koje institucije donose na temelju ugovora; oblikovanje preporuka i davanje mišljenja; odlučivanje u određenim stvarima; inicijativa u zakonodavnom postupku Unije; obavljanje provedbenih ovlasti povjerenih od Vijeća; pregovaranje u postupku sklapanja međunarodnih ugovora i predstavljanje Unije u vanjskim poslovima; izvršavanje proračuna; te objavljivanje godišnjeg izvješća o aktivnostima Unije.²⁷

Komisija djeluje pod političkim vodstvom predsjednika Komisije u kolegijalnom duhu. On odlučuje o unutrašnjem ustroju Komisije, raspoređujući resore među članovima Komisije na način da svaki odgovara za jedan ili više njih. On može i preraspodijeliti resore tijekom trajanja mandata Komisije. Predsjednik Komisije imenuje potpredsjednike Komisije uz suglasnost ostalih članova Komisije. Prema položaju on je i član Europskog vijeća.²⁸ Iako se može ustvrditi kako je predsjednik Komisije na čelu izvršne vlasti Europske unije, treba naglasiti da se njegova uloga ipak ponajviše ogleda u ovlasti unutarnjeg ustroja Komisije, dok se u ostalim ovlastima njegov položaj ipak ne može usporediti s položajem predsjednika vlade u nacionalnim pravnim poretcima.

Članovi Komisije dužni su obavljati povjerene poslove pod nadzorom predsjednika Komisije. Komisija se u pravilu sastaje jednom tjedno. Član Komisije odgovoran za određeni resor predstavlja točke dnevnog reda iz tih područja. Za donošenje odluke u Komisiji mora biti nazočan kvorum. Komisija odlučuje kolektivno, većinom glasova.²⁹ Rad Komisije detaljno je uređen *Poslovníkom o radu Komisije* koji je Komisija donijela u skladu s člankom 218. stavak 2. *Ugovora o Europskoj zajednici*.³⁰ Zanimljivo je spomenuti da, pored donošenja odluka na zajedničkim sjednicama (redovni postupak, članak 3. i dalje *Poslovníka*), *Poslovník* predviđa i donošenje odluka pisanim putem (članak 10. *Poslovníka*). Povrede odredbi *Poslovníka* mogu biti razlogom ništavosti pravnog akta Komisije, zbog bitnih povreda postupka.

Svakom članu Komisije u radu pomaže njegov “*kabinet*”, skupina službenika koje on osobno imenuje i koji su mu neposredno odgovorni. Svaki kabinet čini u pravilu tim od šest do sedam službenika. Samo je kabinet predsjednika Komisije nešto veći i broji oko 12 službenika. Kabinet čini dio službenika Unije i dio

²⁶ Članak 215. *Ugovora o Europskoj zajednici*.

²⁷ Vidi, primjerice, članke 211., 226., 95. stavci 4. do 6., članak 133. stavak 3. te članke 134. i 300. *Ugovora o Europskoj zajednici* i sl.

²⁸ Članak 4. stavak 2. *Ugovora o Europskoj uniji*.

²⁹ Članak 219. *Ugovora o Europskoj zajednici*.

³⁰ *Rules of Procedure of the Commission*, Official Journal, 2000., L 308.

nacionalnih službenika, pa oni nisu nužno i stalni zaposlenici Komisije. Članovi kabineta obavljaju različite poslove. Oni povezuju člana Komisije s drugim dijelovima Komisije i državom članicom; u postupku donošenja propisa razmatraju nacрте uredbi i smjernica koje dolaze iz drugih službi Komisije; vode brigu o obaviještenosti člana Komisije o pitanjima koja su vezana uz njegovo područje djelovanja; prikupljaju podatke i vrše analize za člana Komisije i sl.³¹ Šef kabineta ujedno je i "desna ruka" člana Komisije. Šefovi kabineta svih članova Komisije redovito se sastaju zbog usuglašavanja djelovanja Komisije i pripreme njezinih sjednica. Štoviše, ukoliko se šefovi kabineta jednoglasno dogovore o rješenju nekog pitanja, njihovu odluku Komisija najčešće usvaja bez rasprave.³² Sve u svemu, kabineti imaju veoma važnu ulogu jer oni posreduju između političke i upravne strukture Komisije.³³

3.2. *Vijeće Europske unije*

Vijeće Europske unije je tijelo u kojem se usklađuju interesi država članica. Iako je ono najvažnije tijelo zakonodavne vlasti Unije, formalno ovlašteno donositi odluke u okviru sva tri "stupa", Vijeće je ujedno i jedno od nositelja njezine izvršne vlasti, kojem je *Osnivačkim ugovorima* primarno povjereno obavljanje provedbenih poslova Unije.

Vijeće Europske unije svoje korijene ima u Vijeću ministara utemeljenom *Ugovorom o Europskoj zajednici za ugljen i čelik* iz 1951. godine, kojim je ujedno Zajednica i utemeljena. Stvaranje tijela koje se sastojalo do predstavnika vlasti država članica bio je izravan pokušaj ograničavanja ovlasti nove supranacionalne "Visoke vlasti" u ovoj Zajednici, preteče Europskoj komisiji. Usvajanjem *Osnivačkih ugovora* šest godina kasnije ovo je tijelo nazvano Vijećem Europskih zajednica. Izuzev naziva, ovlasti Vijeća u ova dva tijela nisu mogle biti raznovrsnije. Tako je Vijeće ministara u Europskoj zajednici za ugljen i čelik imalo zadatak samo prosljeđivati informacije i savjetovati Visoku vlast,³⁴ dok je *Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici* iz 1957. godine propisao da Vijeće treba "uskладiti opće ekonomske politike država članica te ima ovlast odlučivanja".³⁵

Vijeće Europske unije ima sjedište u Bruxellesu. Sastavljeno je od jednog predstavnika svake države članice Unije na ministarskoj razini.³⁶ Kada se, primjerice, razmatraju opća pitanja, države članice obično predstavljaju njihovi ministri vanjskih poslova. Međutim, kada se raspravljaju pojedina posebna pitanja, tada najčešće sjednici nazoči resorni ministar svake države članice, npr.

³¹ Craig, de Búrca, op. cit., str. 51.

³² Usporedi ulogu koju Odbor stalnih predstavnika ima u radu Vijeća Europske unije.

³³ Vidi Peterson, Shackleton, op. cit., str. 87., Hartley, op. cit., str. 15. i Craig, de Búrca, op. cit., str. 51.

³⁴ Članak 26. *Ugovora o Europskoj zajednici za ugljen i čelik* iz 1951. godine.

³⁵ Članak 145. *Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici* iz 1957. godine.

³⁶ Članak 203. stavak 1. *Ugovora o Europskoj zajednici*.

ministar nadležan za poslove poljoprivrede na sjednicama na kojima se raspravlja o poljoprivrednim pitanjima, ministar nadležan za financije na sjednicama o financijskim pitanjima i sl.³⁷ Treba naglasiti da su predstavnici država članica u Vijeću ovlašteni preuzimati obveze u ime vlade svoje države članice.³⁸ Suglasnost ministra na neku odluku tumači se kao suglasnost države članice. Stoga svaki ministar za radnje poduzete u Vijeću odgovora parlamentu i građanima svoje države članice, čime je osiguran demokratski legitimitet odluka Vijeća.

Dužnost predsjednika Vijeća obavlja redom svaka država članica u Vijeću kroz razdoblje od šest mjeseci, a po redosljedju o kojem Vijeće jednoglasno odlučuje.³⁹ Za to vrijeme, dakle, predstavnici ove države članice predsjedavaju svim sjednicama Vijeća i drugih tijela Unije u kojima su predstavljene države.⁴⁰ Država koja predsjedava Vijećem odgovora za zakonit i pravilan rad Vijeća. Ona ujedno ima ulogu posrednika između država članica u usuglašavanju njihovih interesa te predstavlja Uniju u pitanjima koja se tiču zajedničke vanjske i sigurnosne politike pred trećim državama.⁴¹

Vijeće je u institucionalnom smislu tijelo Unije s najširim djelokrugom poslova. Iako je najznačajnija zadaća Vijeća donošenje općenormativnih propisa i proračuna Unije uz sudjelovanje Europskog parlamenta, ono ujedno sklapa međunarodne sporazume između Europske unije i drugih država ili međunarodnih organizacija, povezuje Uniju i države članice, a u oblasti "*drugog i trećeg stupa*" Unije Vijeće je nadležno za donošenje odluka u polju zajedničke vanjske i sigurnosne politike te u okviru policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Vijeće ujedno ima pravo imenovanja brojnih dužnosnika na određene funkcije.⁴² Međutim, ono što je vrlo važno u kontekstu ovoga rada, Vijeće ima i izvršne ovlasti kao npr. u skladu s člankom 88. stavak 2. točka 3. *Ugovora o Europskoj zajednici* u slučajevima iznimnog odobravanja državnih potpora koje su inače zabranjene, ili prema članku 104. stavci 5. do 14. *Ugovora o Europskoj zajednici* u postupku sanacije prekomjernog državnog deficita države članice. No, kako je već naglašeno, neke od provedbenih ovlasti Vijeće može delegirati Komisiji.

³⁷ Trenutno ima šesnaest različitih saziva vijeća. To su Vijeće za opće poslove i vanjsku politiku, Vijeće za ekonomske i financijske poslove, Vijeće za poslove proračuna, Vijeće za pravosuđe i unutrašnje poslove, Vijeće za zapošljavanje i socijalnu politiku, Vijeće za unutrašnje tržište, zaštitu potrošača i turizam, Vijeće za promet i telekomunikacije, Vijeće za proizvodnju i energetiku, Vijeće za poljoprivredu, Vijeće za ribarstvo, Vijeće za istraživačku politiku, Vijeće za razvojnu politiku, Vijeće za zaštitu okoliša, Vijeće za obrazovanje, Vijeće za kulturu i Vijeće za poslove zdravstva.

³⁸ Članak 203. stavak 1. *Ugovora o Europskoj zajednici*.

³⁹ Članak 203. stavak 2. *Ugovora o Europskoj zajednici*. Predsjedanje Vijećem počinje 1. siječnja ili 1. srpnja svake godine.

⁴⁰ Ta su tijela Europsko vijeće, Odbor stalnih predstavnika država članica, odbori i radne skupine Odbora stalnih predstavnika i zasjedanja predstavnika vlada država članica.

⁴¹ Članak 18. stavci 1. i 2. *Ugovora o Europskoj uniji*.

⁴² Vidi, primjerice, članke 95., 272., 300., 301. i sl. *Ugovora o Europskoj zajednici*.

Vijeće saziva predsjednik Vijeća na vlastitu inicijativu, na zahtjev nekog člana Vijeća ili Komisije.⁴³ Na sjednicama je redovito prisutan i predstavnik Komisije. Rad Vijeća pripremaju Odbor stalnih predstavnika i jedna ili više radnih skupina. Vijeće godišnje održi oko 100 sjednica, s tim što se Vijeće za opće poslove i vanjsku politiku, Vijeće za ekonomske i financijske poslove i Vijeće za poljoprivredu obično sastaju jednom mjesečno, dok se druga vijeća održavaju dva do četiri puta godišnje, ovisno o potrebi. Nakon provedene diskusije Vijeće odluku može usvojiti, vratiti je Odboru stalnih predstavnika ili radnoj skupini na daljnju doradu ili čak uputiti u Europsko vijeće na političko razmatranje. Ako *Ugovorom* nije drugačije određeno, Vijeće donosi odluke većinom glasova svojih članova. Međutim, kada Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom tada države imaju različit broj glasova.⁴⁴ Za usvajanje odluka kvalificiranom većinom potrebno je da odluka dobije najmanje 255 glasova, ako se sukladno *Ugovoru o Europskoj zajednici* ona donosi na prijedlog Komisije, odnosno u ostalim slučajevima, potrebno je da odluka dobije najmanje 255 glasova i da za nju glasuje najmanje dvije trećine država članica. Međutim, *Ugovor iz Nice* je uveo i jednu novost koja se ogleda u sljedećem – pri odlučivanju na temelju kvalificirane većine svaka država članica može zahtijevati da se iza te većine nalazi najmanje 62% ukupnog stanovništva Unije. U protivnom odluka se neće usvojiti.⁴⁵ Ova bi reforma mogla bitno otežati postupak donošenja odluka kvalificiranom većinom. U područjima kao što su zajednička vanjska i sigurnosna politika, porezni sustav, azil i useljenička politika, Vijeće uvijek odlučuje jednoglasno.⁴⁶

Od Vijeća Europske unije treba razlikovati Europsko vijeće, kojim se nazivaju sastanci šefova država ili vlada država članica koji se održavaju u redovitim vremenskim razdobljima. O potrebi održavanja ovih sastanaka države članice su se usuglasile još 1974. godine, a Europsko vijeće je svoj pravni temelj u *Osnivačkim ugovorima* našlo 1986. godine u članku 2. *Jedinstvenog europskog akta*. Ovaj je članak danas ukinut te je Europsko vijeće regulirano člankom 4. *Ugovora o Europskoj uniji* koji propisuje da Europsko vijeće “*pruža Uniji poticaj potreban za njezin razvoj i pobliže određuje opće političke smjernice tog razvoja*”.

Europsko vijeće okuplja šefove država ili vlada država članica te predsjednika Komisije. Njima pomažu ministri vanjskih poslova država članica i jedan član

⁴³ Članak 204. *Ugovora o Europskoj zajednici*.

⁴⁴ Tako, primjerice, Njemačka, Francuska, Italija i Ujedinjeno Kraljevstvo raspolažu s 29 glasova, Španjolska i Poljska s 27, Rumunjska s 14, Nizozemska s 13, Belgija, Češka, Grčka, Mađarska i Portugal s 12, Austrija, Bugarska i Švedska s 10, Danska, Irska, Litva, Slovačka i Finska sa 7, Cipar, Estonija, Letonija, Luksemburg i Slovenija s 4 te Malta s 3. Dakle, U Vijeću je sveukupno 345 glasova. Iako države s većim brojem stanovnika imaju više glasova, broj glasova ipak preteže u korist država s manjim brojem stanovnika.

⁴⁵ Vidi članak 205. *Ugovora o Europskoj zajednici*.

⁴⁶ Vidi, primjerice, članak 93., članak 250. stavak 1., članak 308. *Ugovora o Europskoj zajednici* i sl.

Komisije. Europsko vijeće sastaje se najmanje dvaput godišnje, pod predsjedanjem šefa države ili vlade države članice koja predsjedava Vijećem. Europsko vijeće najčešće raspravlja o pitanjima važnim za Uniju u cjelini. Hartley smatra da ono može ujedno djelovati i kao Vijeće Unije jer u pravu Unije ne postoji zabrana da države članice na sjednicama Vijeća predstavljaju njihovi šefovi država ili predsjednici Vlada.⁴⁷ Međutim, Europsko vijeće redovito donosi samo opće političke odluke, a one pravni oblik dobivaju tek na sjednicama Vijeća na ministarskoj razini. Iznimku čini samo imenovanje članova Komisije jer je *Ugovorom iz Nice* određeno da njih imenuje Vijeće sastavljeno od šefova država ili vlada. Europsko vijeće podnosi Europskom parlamentu izvješće nakon svake sjednice i godišnje pisano izvješće o napretku koji je Unija ostvarila.

4. *Institucionalni ustroj uprave Europske unije*

Formalno-organizacijska definicija europske uprave u Hrvatskoj još nije dana.⁴⁸ Štoviše i u usporednoj pravnoj znanosti pojam europske javne uprave vrlo se često rabi različito, višeznačno i nejasno. Razlog tome je vjerojatno što uprava – bila lokalna, nacionalna ili supranacionalna – u različitim društvenim zajednicama može imati sasvim različite organizacijske oblike. Štoviše, danas se ponekad vrlo formalno i hijerarhijski organizirana upravna organizacija sve više transformira u timske mreže. Definiranje uprave u formalno-organizacijskom smislu dodatno otežava multiplicitet različitih nacionalnih upravnih tradicija koje su doprinijele stvaranju zajedničkog okvira europske javne vlasti, a koje, u neujednačenom obrascu europske vladavine, i dalje nastavljaju rasti.⁴⁹

Upravnoj strukturi u Europskoj uniji nije posebno dano na važnosti u *Osnivačkim ugovorima*. Razlog tome Sfrecola nalazi u “*izvornoj strukturi Europske zajednice kao međunarodne organizacije, koje u pravilu nemaju vlastite upravne aparate već samo manji broj službenika koji brinu o obavljanju njihovih zadaća*”, ali i u vrlo detaljnom reguliranju političke i normativne aktivnosti Zajednice u ovim *Ugovorima*, ponajprije “*s ciljem razvoja politika Zajednice kao temeljnim ciljem političke integracije*”, a na uštrb reguliranja drugih pitanja.⁵⁰ Slično njemu, i Cassese smatra da se u *Osnivačkim ugovorima* upravnom aparatu nije posvećivalo previše pozornosti jer je Zajednica inicijalno oblikovana kao međunarodna organizacija.⁵¹ Međutim, valja naglasiti da se već

⁴⁷ Hartley, op. cit., str. 26.

⁴⁸ Funkcionalno-materijalnu definiciju uprave, kao “*primjenjivanje prava Zajednice u individualnim slučajevima ili konkretnim situacijama*” ponudio je Aviani. Aviani, op. cit., str. 237.

⁴⁹ O tome više vidi u Bignami, Francesca, *Administrative law of the European Union, Law and Contemporary Problems*, vol. 68, no. 1, 2004., str. 2.

⁵⁰ Sfrecola, op. cit., str. 1.

⁵¹ Cassese, Sabino, *Diritto amministrativo Europeo: principi e istituti*, Giuffrè, Milano, 2006., str. 57.

odlukom Europskog suda u slučaju *Van Gend en Loos v. Netherlands Administratie der Berlastingen* 1963. godine pojam “međunarodno pravo” – koji se u vrijeme stvaranja europskih Zajednica ponekad znao upotrijebiti – izgubio, čime je pravni poredak Europske unije stekao neovisnu egzistenciju povezujući se koliko s međunarodnim pravom toliko i s nacionalnim pravnim sustavima.⁵²

S druge strane, europsko pravo velikim se dijelom provodi posredno, od nacionalnih uprava njezinih država članica, a ne samo neposredno od tijela Unije.⁵³ Dakle, pravo europske Unije ponajprije trebaju provoditi uprave njezinih država članica, a nadležna europska tijela će ovo pravo neposredno provoditi samo ako se na taj način doseg i učinak predloženih aktivnosti može bolje ostvariti. Primarno provođenje europskog prava zadatak je država članica i njihovih upravnih aparata, dok su tijela Unije ovdje u drugom planu. Može se zaključiti da je europski poredak koncipiran na način da se javne ovlasti vrše putem posredne uprave, tj. Europska unija se u prvom redu koristi upravnim aparatima država članica koji primarno obavljaju njezine provedbene poslove.

Međutim, zbog sve šireg prenošenja suverenih funkcija država članica na Europsku zajednicu i Uniju u brojnim područjima te zbog sve progresivnijih integracijskih procesa koji su nastupili u drugoj polovici 80-ih godina prošlog stoljeća, neposredne radnje tijela Unije sve više dobivaju na značenju, te se ukazuje potreba za formiranjem učinkovitog upravnog aparata putem kojega bi se obavljale neke od ovih zadaća. Stoga se postupno počeo stvarati europski upravni sustav, složena supranacionalna upravna organizacija u funkciji Unije, ali i država članica i Unije.⁵⁴ Ovo postupno stvaranje upravnog aparata, motivirano evidentnom potrebom za postojanjem tijela koja će obavljati određene upravne poslove, dovelo je do stvaranja vrlo diferenciranih i složenih oblika organiziranja. Tijela koja u Uniji obavljaju provedbene poslove osnovana su i uređena normama različite prirode i pravne snage. Tako pored klasičnih upravnih službi koje stoje na raspolaganju institucijama Unije za obavljanje njihovih poslova, u Europskoj uniji susreće se i cijeli niz drugih tijela koja djeluju na različitim razinama, kao što su primjerice odbori koji čine *commitology*, ali i agencije, kao osobe s vlastitom pravnom osobnošću i samostalnošću u obavljanju javnih ovlasti. Stoga se određivanju europske uprave treba pristupiti

⁵² Case 26/62, *Van Gend en Loos v. Netherlands Administratie der Berlastingen*, European Court Review, 1/1963.

⁵³ Tako primjerice članak 10. stavak 1. *Ugovora o Europskoj zajednici* propisuje: “Države članice dužne su poduzeti sve odgovarajuće mjere, općenite ili posebne, da bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz ovog Ugovora ili su posljedica aktivnosti koju poduzimaju institucije Zajednice. One će olakšati ostvarivanje zadaća Zajednice.”, dok članak 5. stavak 2. istog Ugovora propisuje: “Na područjima koja ne potpadaju pod njenu isključivu nadležnost, Zajednica djeluje u skladu s načelom supsidijarnosti, ali samo u mjeri koja je potrebna i samo ako države članice ne mogu na zadovoljavajući način postići ciljeve tog djelovanja, već ih Zajednica, u pogledu dosega ili učinka predložene aktivnosti, može bolje ostvariti.”

⁵⁴ O tome vidi Cassese, op. cit., str. 58-59. te Musa, Anamarija, *Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava, Hrvatska javna uprava*, god. 6, br. 1, 2006., str. 123-154.

pažljivo, na osnovi detaljnog analiziranja ustrojstva i funkcija pojedinih tijela i osoba u Europskoj uniji.

4.1. Upravna struktura institucija Europske unije

Institucije Europske unije, dakle Europski parlament, Vijeće, Komisija, Europski sud i Europski revizijski sud, raspolazu vlastitim upravnim aparatima kao instrumentom obavljanja vlastitih poslova. U ovoj upravnoj strukturi zaposleni su upravni službenici koji nisu ujedno i nacionalni upravni službenici, već su u službeničkom odnosu izravno s Europskom unijom. Herdegen navodi kako Europska unija ima oko 28.000 službenika i namještenika. Od ovoga broja Europska komisija upošljava oko 20.000 službenika, Europski parlament oko 4.500, Vijeće Europske unije oko 2.500, dok je na Europskom sudu zaposleno oko 1.000 službenika.⁵⁵

Upravni službenici Unije mogu se grupirati u pet skupina: rukovodeći službenici, operativni službenici, upravni službenici,⁵⁶ pomoćno osoblje i prevoditelji. Zapošljavanje europskih službenika zasnovano je na načelu meritokracije. Kako se od europskih službi uvijek očekivalo da budu nepristrane i neovisne u svojem radu, zapošljavanje i napredovanje njihovih službenika provodi se putem javnih natječaja. Naravno, pri zapošljavanju službenika strogo bi se trebalo primjenjivati načelo zabrane diskriminacije na osnovi nacionalnosti.⁵⁷ Poštivanjem ovih načela moguće je osigurati profesionalnu pripremu potrebnu za ostvarivanje delikatnih zadaća kao što je npr. upravljanje interesima država članica u poljima važnim za gospodarstvo, trgovinu, kulturu, okoliš cijelog kontinenta, ali i pojedinih država i sl. Za obavljanje određenih poslova Unija može temeljem ugovora o djelu angažirati ugledne stručnjake izvan svojih upravnih struktura. Međutim, i izbor ovih se u pravilu provodi na temelju javnog natječaja.⁵⁸

Pravni položaj službenika Unije je prema članku 283. *Ugovora o Europskoj zajednici* uredilo Vijeće *Statutom službenika i uvjetima zapošljavanja ostalih službenika Europske zajednice*.⁵⁹ Službenici u okviru službeničkog statusa imaju

⁵⁵ Međutim, ako se izuzme vrlo brojna služba za prevođenje, broj zaposlenog osoblja u Zajednici mnogo je manji od broja uposlenika u gradskoj upravi jednog srednje velikog europskog grada. Herdegen, op. cit., str. 74.

⁵⁶ Ovdje se misli na upravne službenike u užem shvaćanju ovoga pojma, jer pod upravnim službenicima u širem smislu podrazumijevaju se svi zaposlenici u upravi Unije.

⁵⁷ Međutim, ovo se načelo u praksi nije uvijek primjenjivalo, posebno na višim hijerarhijskim razinama gdje su određene osobe postavljene imenovanjem, najčešće zbog postizanja ravnoteže u predstavljenosti država članica na ovim razinama službi. O tome vidi Peterson, Shackleton, op. cit., str. 143-144. i Craig, de Búrca, op. cit., str. 53.

⁵⁸ O tome više vidi u Sfrecola, op. cit., str. 6.

⁵⁹ *Staff Regulation 259/68 of Officials and the Conditions of Employment of other Servants of the European Community*, Official Journal, 1968., L 56. Ova je *Uredba* donesena još temeljem članka 24. stavak 1. *Ugovora o osnivanju jedinstvenog Vijeća i jedinstvene Komisije Europskih zajednica*, tzv. *Ugovorom o udruživanju, Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities*, Official Journal, 1967., 152, te je izmijenjena u nekoliko navrata.

određena prava i obveze.⁶⁰ Ovdje valja istaknuti imunitet europskih službenika od vođenja pravnih postupaka pred nacionalnim sudovima u pogledu djela izvršenih u obavljanju službene dužnosti te oslobođenje od plaćanja nacionalnog poreza na dohodak ostvaren u Uniji.⁶¹ Sve povlastice koje uživaju službenici Unije, smatra Hartley, podijeljene su im isključivo u interesu Unije te se ove povlastice službeniku mogu i ukinuti ako takvo ukidanje nije u suprotnosti s interesima Unije.⁶²

4.1.1. Upravna struktura Europske komisije

Upravna struktura Europske komisije vrlo je velika, precizno strukturirana i detaljno regulirana. Razlog tome jest nastojanje da se Komisiju uobliči kao političku instituciju Unije, naglašene kolegijalne i horizontalne prirode, oslobađajući je od najvećeg dijela upravnih zadaća koje se istovremeno stavljaju u djelokrug njezinoj upravi.

Sve službe Komisije organizacijski se mogu podijeliti na dva osnovna oblika: opća ravnateljstva⁶³ te tzv. druge službe.⁶⁴ Razlika između općih ravnateljstava i drugih službi nije pravnim pravilima jasno postavljena. Međutim, analizirajući njihov rad može se ustvrditi da se opća ravnateljstva ponajprije bave analizom i osmišljavanjem politika Unije, dok druge službe u pravilu obavljaju druge poslove od koristi za Komisiju i njezin upravni aparat u cjelini.⁶⁵ Ne treba gledati na opća ravnateljstva kao na službe s većim značenjem, jer su, primjerice, dvije esencijalne službe za funkcioniranje Komisije upravo Glavno tajništvo i

⁶⁰ Vidi *Protokol o povlasticama i imunitetima Europskih zajednica*, članci 12 do 16. *Protocol (no. 34) on the Privileges and Immunities of the European Communities, Official Journal, 1967., L 152.*

⁶¹ Oni podliježu plaćanju posebnog poreza na dohodak Unije koji se uplaćuje u korist proračuna Unije.

⁶² Hartley, op. cit., str. 16.

⁶³ Trenutno postoje sljedeća opća ravnateljstva: Opće ravnateljstvo za poljoprivredu, Opće ravnateljstvo za proračun, Opće ravnateljstvo za tržišno natjecanje, Opće ravnateljstvo za razvoj, Opće ravnateljstvo za gospodarstvo i financije, Opće ravnateljstvo za obrazovanje i kulturu, Opće ravnateljstvo za rad i socijalnu skrb, Opće ravnateljstvo za energetiku i transport, Opće ravnateljstvo za proširenje, Opće ravnateljstvo za poduzetništvo, Opće ravnateljstvo za okoliš, Opće ravnateljstvo za vanjske poslove, Opće ravnateljstvo za financijski nadzor, Opće ravnateljstvo za ribarstvo, Opće ravnateljstvo za zdravlje i zaštitu potrošača, Opće ravnateljstvo za informacijsku zajednicu, Opće ravnateljstvo za zajedničko tržište, Opće ravnateljstvo za pravosuđe i unutrašnje poslove, Opće ravnateljstvo za službeničke odnose i upravu, Opće ravnateljstvo za regionalnu politiku, Opće ravnateljstvo za istraživanje, Opće ravnateljstvo za poreznu i carinsku uniju i Opće ravnateljstvo za trgovinu.

⁶⁴ Druge službe trenutno čine Europski ured za borbu protiv korupcije, Europski ured za statistiku, Europski ured za suradnju, Ured za humanitarnu pomoć, Zajednička služba za prevođenje i konferencije, Zajednički centar za istraživanja, Pravna služba, Služba za tisak i informiranje, Ured za službene objave, Glavno tajništvo i Služba za prijevode.

⁶⁵ Međutim, ovdje ima i iznimaka. Tako je, primjerice, za poslove službeničkih odnosa i uprave ustrojeno opće ravnateljstvo, dok je područje humanitarne pomoći u nadležnosti ureda kao posebne službe.

Pravna služba. Tako Glavno tajništvo npr. vodi brigu o koordinaciji svih aktivnosti Komisije, obavlja unutrašnji nadzor zakonitosti njezinih radnji te – kroz mrežu neformalnih odnosa, sastanaka i odbora – surađuje s drugim institucijama Unije. Glavni tajnik – čelnik Glavnog tajništva izravno odgovoran predsjedniku Komisije – ujedno se smatra najvišim upravnim službenikom Europske komisije. S druge strane, Pravna služba pruža pravne savjete svim općim ravnateljstvima, zastupa Komisiju u pravnim postupcima, sudjeluje pri donošenju pravnih akata i drugih mjera koje imaju pravni učinak i sl. Sve službe Komisije, baš kao i službe drugih institucija Unije, organizirane su na sličan način. Ustrojene su hijerarhijski, a za rad službe resornom članu Komisije odgovara čelnik – opći ravnatelj, odnosno njegov ekvivalent koji ima isti formalni položaj – po čijim nalogima i djeluje. Njima u radu pomaže tzv. više službeničko osoblje, broj i status kojeg ovisi o veličini, važnosti i poslovima svake pojedine službe. Najvažnije zadaće općeg ravnatelja jesu voditi brigu o cjelokupnom funkcioniranju službe, predstavljati službu u odnosima s drugim službama i tijelima te održavati komunikaciju između resornog člana Komisije i službe.

Službe variraju svojom veličinom, ovisno o prirodi i opsegu njihovih poslova. No, većina službi ima 200 do 500 stalno zaposlenih službenika, od kojih je najčešće 60 do 120 na rukovodećim radnim mjestima. Opća ravnateljstva i druge službe dijele se na ravnateljstva, na čelu kojih je ravnatelj. Opće ravnateljstvo u prosjeku obuhvaća tri do šest ravnateljstva. Ravnateljstva su podijeljena u odjele na čelu s predstojnicima odjela, odgovornim nadležnom ravnatelju. Svako ravnateljstvo najčešće ima tri do sedam rukovodećih službenika, tri do četiri operativna službenika te odgovarajući broj upravnih službenika u užem smislu.⁶⁶

Konačno, valja ustvrditi kako upravni ustroj Komisije obilježava znatna fleksibilnost. Ona se prilagođava promjenjivim potrebama Komisije pravodobno mijenjajući određene dijelove svoje strukture.

4.1.2. Upravna struktura Vijeća Europske unije

Upravni aparat Vijeća Europske unije čine Glavno tajništvo Vijeća, Odbor stalnih predstavnika država članica te brojni odbori i radne skupine Odbora stalnih predstavnika.

Vijeću Europske unije u radu uvelike pomaže njegovo Glavno tajništvo. Kao neutralno tijelo, Glavno tajništvo podržava rad cijele strukture Vijeća. Na čelu Tajništva nalazi se glavni tajnik, koji ujedno odgovara za njegov cjelokupan rad. Glavni tajnik redovito sudjeluje na sjednicama Vijeća. Ujedno je “*visoki predstavnik za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku*”.⁶⁷ U radu mu pomaže zamjenik glavnog tajnika. Glavnog tajnika i zamjenika glavnog tajnika jednoglasnom odlukom imenuje Vijeće. Vijeće ujedno odlučuje i o ustroju

⁶⁶ Vidi Peterson, Shackleton, op. cit., str. 146.

⁶⁷ Članak 18. stavak 3. *Ugovora o Europskoj uniji*.

Glavnog tajništva.⁶⁸ Tako se ono trenutno sastoji od devet općih ravnateljstava, kojima na čelu stoje opći ravnatelji. Glavno tajništvo ima još kabinet glavnog tajnika te vlastitu pravnu službu.

Zadatak Glavnog tajništva jest pružati pomoć Vijeću u stvarima upravne prirode, posebno u poslovima organizacije i tehničke pripreme sjednica Vijeća, koordiniranju službe za prijevode,⁶⁹ prevođenju potrebnih isprava i dokumenta, pružanju pravne pomoći Vijeću i Odboru stalnih predstavnika te raspolaganju proračunskim sredstvima Vijeća. Peterson i Schackleton tako navode da Glavno tajništvo Vijeća ima ulogu "mozga" ove institucije, osiguravajući konzistentnost u radu predsjedništava koja se izmjenjuju svakih šest mjeseci, koordinirajući rad i odluke različitih saziva Vijeća te osiguravajući koherentnost rada različitih radnih skupina. Štoviše, čak i Tajništvo ponekad posreduje između suprotstavljenih stajališta država članica. Stoga oni naglašavaju da Glavno tajništvo ima vrlo značajnu ulogu u radu Vijeća, koja ne smije biti zanemarena.⁷⁰

U Tajništvu su zaposleni neovisni, međunarodni upravni službenici. Međutim, 2000. godine unutar Glavnog tajništva Vijeća Europske unije ustrojeno je više oružanih formacija pod izravnom odgovornošću Glavnog tajnika. Ovdje se pored policijskih jedinica, vojnog i političko-vojnog osoblja, nalaze i službenici odgovorni za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku. U pogledu zapošljavanja ovoga osoblja u pravu Unije učinjena je iznimka. Oni se ne zapošljavaju putem javnog natječaja, već ih izravno imenuju ministri obrane država članica Unije.

Vijeću Europske unije u radu je od velike pomoći i Odbor stalnih predstavnika. Kako ministri država članica u Bruxellesu mogu boraviti samo kratko, s ciljem osiguranja kontinuiteta u radu, svaka država članica tamo ima svoje "stalno predstavništvo". Na čelu svakog predstavništva je "stalni predstavnik", tzv. veleposlanik te države članice u Europskoj uniji, koji predstavlja svoju državu članicu na razini nižoj od ministarske. Stalni predstavnici susreću se jednom tjedno unutar Odbora stalnih predstavnika (franc. *Coreper*). Odbor je zaživio u skladu s unutarnjim pravilima Vijeća u svrhu kontinuiranog usuglašavanja međuvladinih i međudržavnih interesa 1958. godine, a u *Osnivačkim ugovorima* našao je mjesto tek u *Ugovoru o osnivanju jedinstvenog Vijeća i jedinstvene Komisije Europskih zajednica* 1965. godine.⁷¹

Zadaća je ovog Odbora pripremiti rad Vijeća, s iznimkom većine poljoprivrednih pitanja o kojima brigu vodi Poseban odbor za poljoprivredu. Pitanja o kojima Vijeće treba odlučivati dolaze najprije njemu. Ako se u Odboru postigne opća suglasnost o nekom pitanju, ono se stavlja na tzv. "dio A. dnevnog reda Vijeća" i odluka će biti usvojena bez rasprave, a ukoliko do suglasnosti ne

⁶⁸ Članak 207. stavak 2. *Ugovora o Europskoj zajednici*.

⁶⁹ S obzirom da se na sjednicama Vijeća članovi koriste materinim jezikom.

⁷⁰ Peterson, Schackleton, op. cit., str. 60.

⁷¹ Članak 4. *Ugovora o osnivanju jedinstvenog Vijeća i jedinstvene Komisije Europskih zajednica* propisuje: "Odbor sastavljen od stalnih predstavnika država članica odgovoran je za pripremu rada Vijeća i izvršavanje zadataka koje mu povjeri Vijeće."

dođe, pitanje se šalje na raspravu u Vijeće. Uz pomoć Odbora stalnih predstavnika Vijeće ujedno i pregovara s Komisijom. Ako je prijedlog Komisije neprihvatljiv, Odbor će nastojati uvjeriti Komisiju da ga izmijeni sa svrhom postizanja suglasnosti. U postupcima propisanim *Odlukom Vijeća br. 04/338 i poslovníkom o radu Vijeća*⁷² Odbor može čak donositi i provedbene odluke.⁷³ Hartley ističe kako je suglasnost Odbora praktično, iako ne prema pravu, sastavni element postupka odlučivanja Vijeća te se stoga ovaj Odbor može smatrati "*produženom rukom Vijeća*".⁷⁴ Sam Odbor zasjeda na dvije razine: Odbor stalnih predstavnika I (skraćeno: *Coreper I*) bavi se tehničkim pitanjima, a čine ga zamjenici stalnih predstavnika, dok Odbor stalnih predstavnika II (skraćeno: *Coreper II*) raspravlja o važnijim političkim, ekonomskim i financijskim pitanjima, a čine ga sami stalni predstavnici. Odborom predsjedava predstavnik države članice koja predsjedava Vijećem.

Odboru stalnih predstavnika u radu pomažu brojni odbori i radne skupine, sastavljeni od službenika država članica koji se nalaze bilo u Bruxellesu ili u svojim zemljama. Trenutno djeluje oko 180 odbora i radnih skupina, koje je Odbor stalnih predstavnika osnovao *Odlukom Vijeća br. 04/338 i poslovníkom o radu Vijeća*.⁷⁵ Većina odbora i radnih skupina djeluju kao trajni, iako se neki mogu ustrojiti samo na određeno vrijeme ili za obavljanje konkretnog vremenski ograničenog posla. U sastavu odbora i radnih skupina nalaze se upravni službenici država članica. Rezultati rasprava u ovim radnim skupinama šalju se Odboru stalnih predstavnika u vidu izvješća, sa svim argumentima iznesenim u prilog utvrđenom stajalištu. Zanimljivo je spomenuti da se unutar radnih skupina ne glasuje o različitim stajalištima, već se s raspravom nastavlja sve dok se stavovi ne usuglase odnosno ne odustane od daljnje rasprave. Svrha je radnih skupina maksimalno reducirati broj pitanja o kojima treba prodiskutirati u Odboru stalnih predstavnika i Vijeću Europske unije.

4.1.3. Upravna struktura Europskog parlamenta

Upravna struktura Parlamenta ustrojena je na način koji joj olakšava nošenje s brojnim suprotstavljenim mišljenjima koja se javljaju u radu Parlamenta. Iako ona nije izravno uređena *Ugovorima*, Sfrecola ističe kako nitko ne osporava da Parlament, u skladu sa svojom ulogom zakonodavnog tijela Unije, ima ovlast ustrojiti vlastite urede u svrhu obavljanja poslova koji su mu povjereni

⁷² *Council Decision no. 04/338 and Rules of Procedure*, Official Journal, 2004., L 106.

⁷³ Vidi članak 207. stavak 1. *Ugovora o Europskoj zajednici*. Time je izgubila na značenju odluka u slučaju Case 25/94, *Commission v. Council (FAO case)*, European Court Review, I-1469, u kojoj je Europski sud utvrdio da Odbor stalnih predstavnika, budući da nije jedna od institucija Zajednice, nema ovlast donositi odluke u vlastito ime.

⁷⁴ Hartley, op. cit., str. 20.

⁷⁵ Tako primjerice postoji Odbor za trgovinsku politiku, Odbor za ekonomske i financijske poslove, Odbor za politiku i sigurnost, Odbor za socijalnu skrb itd.

Ugovorima.⁷⁶ Naravno, u Parlamentu značajnu ulogu ima predsjednik Parlamenta, koji predsjedava sjednicama Parlamenta, predstavlja Europski parlament prema drugim institucijama, tijelima i državama ili međunarodnim organizacijama te nadzire unutarnje funkcioniranje Parlamenta. U svrhu lakšeg obavljanja poslova predsjedniku parlamenta u radu pomaže Savjet predsjednika i Ured predsjednika.

Savjet predsjednika je sastavljen od predsjednika političkih skupina. Relativno je novo tijelo, utemeljeno 1993. godine.⁷⁷ Kada se na Savjetu predsjednika ne može postići suglasnost, predsjednik svake političke skupine glasuje brojem glasova koji odgovaraju broju članova u njegovoj skupini. Ovo pravilo olakšava odlučivanje u pitanjima koja su u nadležnosti Savjeta, uključujući nacrt dnevnog reda plenarnih sjednica Parlamenta, rješavanja sukoba nadležnosti između odbora, odlučivanje o unutarinstitucijskim pitanjima, kao npr. treba li pokrenuti postupak pred Europskim sudom i sl.

Ured predsjednika čini predsjednik Parlamenta i njegovih 14 potpredsjednika. Uloga Ureda predsjednika može izgledati politički manje značajna od Savjeta predsjednika, jer je Ured uključen samo u interno financijsko poslovanje, pitanja ustroja i upravne stvari Parlamenta. Tako Ured donosi preliminarne verzije proračuna Parlamenta, nadzire rad plenarnih sjednica, odobrava održavanje sjednica odbora izvan mjesta njihovog sjedišta, nominira više upravno osoblje uključujući i glavnog tajnika i sl.⁷⁸

Parlamentu na usluzi stoji još i Glavno tajništvo, na čelu s glavnim tajnikom. Glavni tajnik upravlja svim službama Parlamenta. Tajništvo je podijeljeno na Ured glavnog tajnika, pravnu službu te opća ravnateljstva. Valja spomenuti da postoje i tajništva različitih političkih parlamentarnih skupina te provedbeni ured koji ima vlastite službenike i sredstva.

4.1.4. Upravna struktura europskih sudova

Na čelu upravne strukture Europskog suda je tajnik, ustrojen člankom 223. stavak 5. *Ugovora o Europskoj zajednici*. Tajnika Europskog suda imenuje sam Sud koji ujedno donosi i pravilnik kojim se uređuje njegova služba. Imenovanje tajnika obavlja se prema postupovnim pravilima za imenovanje predsjednika Suda, tajnim glasovanjem, relativnom većinom u dva kruga. Tajnik se imenuje na razdoblje od šest godina i može biti ponovo imenovan. Tajnik ima zadaću pružati organizacijsku i tehničku pomoć Europskom sudu te zajedno s predsjednikom Suda upravljati službenicima i sredstvima Suda. On je zadužen za upravu Suda i nazočan je na sjednicama Suda kada se razmatraju upravna

⁷⁶ Sfrecola, op. cit., str. 12-13. Ovo je pravo Parlamenta potvrdio i Europski sud u slučaju *Joined Cases 161 and 162/80 Carbognani v Commission*, *European Court Review*, 543.

⁷⁷ Savjet predsjednika zamijenio je dotadašnje tijelo, tzv. "*Prošireni savjet*", koji su činili svi potpredsjednici i predsjednici političkih skupina, a koje se pokazalo nefleksibilnim i neučinkovitim.

⁷⁸ Više vidi u Peterson i Shackelton, op. cit., str. 101-102.

pitanja, ali bez prava glasa. Odgovoran je za sva pitanja postupka, podneske što se upućuju Sudu, a koje dostavlja članovima Suda i strankama. Tajnik je na čelu službe koja se sastoji od Ureda tajnika i pet odjela koji brinu o nesmetanom funkcioniranju Suda te službe za prijevode.⁷⁹

I u pogledu Prvostupanjskog suda propisana je funkcija tajnika te druge upravne službe po uzoru na one Europskog suda. Međutim, dogovorom između predsjednika ova dva suda utvrđeno je izbjegavanje dupliciranja ovih službi i zadataka.

Što se tiče Europskog revizijskog suda, nove odredbe propisane člancima 246. do 248. *Ugovora o Europskoj zajednici* izravno ne propisuju aparat upravnih službi koje bi pomagale ovom Sudu u radu, kao što je to propisano za druge institucije. Međutim, i ovaj Sud raspolaže određenom vlastitom službom, ustanovljenom u obliku ravnateljstva.

4.2. Agencije Europske unije

Unutar organizacijske strukture Europske unije agencije sve više dobivaju na značenju. Tako, primjerice, Voss ističe kako se agencije smatraju vrlo važnim jer obavljajući posebne upravne zadaće omogućuju Komisiji da se usredotoči na kreiranje politika Unije.⁸⁰ Stoga pri analizi nositelja upravne funkcije u Europskoj uniji neizostavno treba spomenuti i neovisne i izvršne agencije.

Agencije su općenito osnovane kao odgovor na rastuće zahtjeve za informacijama i koordinacijom na razini Unije s ciljem olakšavanja rada Komisije u različitim područjima djelovanja. One pomažu institucijama Unije i nacionalnim vlastima u određivanju, pripremanju i ocjenjivanju posebnih mjera u različitim područjima politika. Drugim riječima, upravo su agencije na sebe preuzele cijeli niz zadaća Komisije te su je tako oslobodile posebnih upravnih poslova i otvorile joj prostor za intenzivnije bavljenje političkim pitanjima.

Za provođenje europskog prava i utvrđenih politika u posebnim sektorima Europska unija se ponajprije oslanja na nacionalne agencije. Međutim, u Uniji postoji i više od 20 neovisnih i izvršnih agencija koje djeluju kao tijela Europske unije. Zanimljivo je spomenuti da je osnivanje većeg broja "neovisnih agencija" s ovlastima odlučivanja u provedbi zakonskih normi snažno podržavala upravo Komisija, ujedno se protiveći svrsi postojanja odbora iz sustava *commitology*, a koji su otežavali provođenje njezine provedbene funkcije.⁸¹ Štoviše, Komisija je

⁷⁹ Sfrecola, op. cit., str. 13. Tako, primjerice, Odjel za istraživanje i dokumentaciju dostavlja sucima i pravobraniteljima prateću literaturu o pravu Unije i usporedne preglede nacionalnih prava, Ured za informacije pruža pravnicima i drugim osobama informacije o ranijim presudama i ostalim aspektima rada Suda, dok Služba za prijevode prevodi pravne dokumente, uključujući presude Suda i mišljenja pravobranitelja na jezike kojima se Sud koristi.

⁸⁰ Vos, Ellen, *European Administrative Reform and Agencies, European Union Institute Working Paper*, no. 51, 2000., str. 1.

⁸¹ Vidi *White Paper on European Governance*, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.

predložila i da se osnuju nove, tzv. “izvršne agencije”, kojima bi se u djelokrug stavilo izvršavanje nekih od njezinih zadaća i programa, ponajprije onih u kojima je strogo pravno vezana europskim pravom. Time bi se ona mogla s više pozornosti posvetiti svojim tzv. “bitnim zadaćama”.⁸²

4.2.1. Neovisne agencije

Neovisne agencije utemeljene su s ciljem obavljanja vrlo specifičnih tehničkih, znanstvenih ili upravnih zadaća u okviru “prvog stupa” Europske unije.⁸³ Povijesno gledajući prve su dvije agencije osnovane 1975. godine.⁸⁴ One se ujedno nazivaju agencijama “prve generacije”. Do ekspanzije agencija dolazi tek 90-ih godina 20. stoljeća, kada je u svrhu djelovanja u različitim područjima osnovano deset novih agencija. Ove tzv. agencije “druge generacije” bile su odgovor na želju za geografskim širenjem i potrebom rješavanja novih zadaća tehničke i znanstvene prirode. Jedanaest agencija koje su osnovane posljednjih godina nazivaju se agencijama “treće generacije”.

Neovisne agencije nemaju pravni temelj osnivanja u *Ugovorima*, već su osnovane sekundarnim pravom Unije. Sve su utemeljene na osnovi članka 308. *Ugovora o Europskoj zajednici*, izuzev Europske agencije za okoliš, koja je utemeljena na članku 175. *Ugovora*. Agencije imaju vlastitu pravnu osobnost.

Iako neovisnih agencija ima podosta, svaka je od njih u biti jedinstvena i ispunjava individualnu funkciju određenu općim aktom o njezinom osnivanju. Naravno, zadaće agencija promjenom ovih akata mogu se i izmijeniti te prilagoditi novim potrebama Unije. Međutim, može se ustvrditi da sve agencije doprinose većem stupnju decentralizacije i disperzije aktivnosti Unije, posvećuju više pozornosti zadacima koji su im povjereni, razvijaju znanstveni ili tehnički *know-how* u određenim područjima djelovanja te integriraju različite interesne skupine čime olakšavaju dijalog na europskom ili međunarodnom nivou. Bitno je naglasiti da su ovlasti neovisnih agencija ipak prilično ograničene. One nemaju izravan utjecaj na zakonodavni postupak niti imaju samostalne regulatorne ovlasti. Najveći dio njihovih zadaća svodi se na pružanje i

⁸² Vidi Craig, de Búrca, op. cit., str. 106.

⁸³ Trenutno u Europskoj uniji djeluju 23 neovisne agencije. To su Agencija Zajednice za nadzor ribolova, Centar za prijevode tijela Europske unije, Europska agencija za lijekove, Europska agencija za mrežnu i informacijsku sigurnost, Europska agencija za nadzor kemijskih proizvoda, Europska agencija za obnovu, Europska agencija za okoliš, Europska agencija za sigurnost pomorskog prometa, Europska agencija za sigurnost prehrambenih proizvoda, Europska agencija za sigurnost zračnog prometa, Europska agencija za temeljna prava, Europska agencija za upravljanje i operativnu suradnju na državnim granicama, Europska agencija za zdravlje i zaštitu na radu, Europska nadzorna agencija za GNSS, Europska zaklada za poboljšanje životnih i radnih uvjeta, Europska zaklada za usavršavanje, Europska željeznička agencija, Europski centar za prevenciju i nadzor bolesti, Europski centar za razvoj stručnog osposobljavanja, Europski nadzorni centar za narkotike i opojne tvari, Europski nadzorni centar za rasizam i ksenofobiju, Ured Zajednice za raznolikost bilja, Ured za harmonizaciju unutrašnjeg tržišta.

⁸⁴ To su bile Europski centar za razvoj stručnog osposobljavanja i Europska zaklada za poboljšanje životnih i radnih uvjeta.

osiguravanje potrebnih informacija, ili, u slučaju nekih agencija, provođenje politika Unije.⁸⁵

U odnosu na funkcije koje obavljaju neovisne agencije se mogu općenito podijeliti na tri sljedeće vrste. Prvu vrstu čine agencije kojima je glavni zadatak pružanje informacija, sistematizacija i nadzor nad informacijama te umrežavanje informacija. Agencije koje obavljaju ove poslove mogu se podijeliti u dvije podvrste. U prvu ulaze npr. Europski centar za razvoj stručnog osposobljavanja, Europska zaklada za poboljšanje životnih i radnih uvjeta i Europska zaklada za usavršavanje, koje prikupljaju, analiziraju i pružaju informacije koje se odnose na posebna područja djelovanja, dok drugu podvrstu čine one agencije koje, pored opće informativne funkcije, formiraju i koordiniraju rad cijele mreže stručnjaka. One se umrežavaju s nacionalnim centrima za informacije s kojima surađuju, te na nacionalnom nivou koordiniraju djelatnosti koje se odnose na program rada ovih agencija. Ovdje, primjerice, spadaju Europska agencija za okoliš, Europska agencija za zdravlje i zaštitu na radu i Europski nadzorni centar za narkotike i opojne tvari.

Drugi vrstu agencija čine one koje pružaju posebne usluge i donose posebne mjere kojima ujedno provode pravni režim Unije. U ovu grupu ulaze npr. Ured za harmonizaciju unutrašnjeg tržišta i Ured Zajednice za raznolikost biljna. Ove agencije imaju zadaću osigurati pružanje usluga i provođenje novih režima Unije u posebnom postupku registracije zaštitnog žiga i biljnih sorti. Drugim riječima, one su ovlaštene odlučivati o registraciji podnositelja zahtjeva za zaštitu žiga ili biljnih sorti.

Konačno, treću vrstu agencija čine one koje pružaju posebne informacije, stručna mišljenja i usluge. Iako same nemaju ovlasti odlučivanja, njihov je rad bitan temelj za donošenje odluka od strane drugih tijela. One su neki vid hibrida između prve i druge vrste agencija, a primjer je Europska agencija za lijekove. Iako formalno osigurava informacije i stručna mišljenja, ova Agencija ima značajnu ulogu u sustavu autorizacije lijekova Unije, unatoč tome što nema formalne ovlasti odlučivanja.⁸⁶

Nadalje valja istaknuti da su agencije neovisne o drugim institucijama i uživaju različite stupnjeve financijske samostalnosti. Svaka agencija djeluje prema uputama svojeg upravnog odbora, koji donosi opće propise i usvaja programe rada svake agencije, naravno, u skladu s njezinom svrhom, te raspolaže njezinim financijskim sredstvima. Sastav svakog upravnog odbora određen je općim aktom o osnivanju agencije. Redovito ih sačinjavaju predstavnici država članica, jedan ili nekoliko predstavnika Komisije, a mogu uključivati i zastupnike Europskog parlamenta ili predstavnike određenih interesnih skupina. Upravni odbor Centra za prijevode tijela Europske unije uključuje i predstavnike korisnika, odnosno drugih agencija. Broj članova svakog upravnog odbora varira između 16 i 78 članova. Čak i predstavnici

⁸⁵ Craig, de Búrca, op. cit., str. 106.

⁸⁶ Voss, op. cit., str. 7-8.

država koje nisu članice Unije u određenim slučajevima mogu sudjelovati u radu upravnih odbora agencija, međutim, bez prava glasa. Pored upravnog odbora, svaka agencija ima i ravnatelja, koji je ujedno pravni zastupnik agencije. Podjela vlasti između upravnog odbora i ravnatelja određena je općim aktom o osnivanju svake agencije, a može se urediti i njezinim poslovníkom. Ravnatelj postavlja ili upravni odbor agencije ili Vijeća Europske unije, ovisno o svakoj konkretnoj agenciji. On je odgovoran za sve aktivnosti agencije, kao i za uredno ostvarivanje njezinog programa rada. Agencija može imati i jedan ili više tehničkih ili znanstvenih odbora. Njih sačinjavaju stručnjaci specijalizirani u relevantnim poljima. Ovi odbori mogu pomagati upravnom odboru (kao npr. neki proračunski odbori) ili ravnatelju savjetujući ga o nekim, najčešće tehničkim pitanjima, ili djelujući kao informativna podrška.

Najveći broj agencija financira se iz proračunskih sredstava Europske unije. Naravno, neke od njih se financiraju iz pristojbi koje same naplaćuju,⁸⁷ dok se jedna financira od naknada koje naplaćuje svojim korisnicima.⁸⁸ U većini slučajeva unutarnji nadzor agencije provodi financijski nadzornik Komisije ili, ako je tako određeno poslovníkom, unutrašnji nadzornik kojeg postavlja sama agencija. Međutim, agencije su uvijek i subjekti vanjskog nadzora kojeg obavlja Europski revizijski sud.

Konačno, Voss ističe kako je decentralizacija vlasti putem neovisnih agencija u Uniji prednost jer omogućuje uključivanje stručnjaka koji nisu dio njezine unutrašnje upravne strukture, nudi veću fleksibilnost osoblja, kvantitativno smanjuje obaveze Komisije te joj tako omogućuje koncentriranje na pitanja političke strategije. Neovisne agencije svojim radom ujedno doprinose većoj transparentnosti i jačanju odgovornosti unutar Unije. One osiguravaju veću konzistentnost u provođenju politika jer djeluju sasvim drugačije od političkih institucija – bez sustava većinskog odlučivanja one nisu izravan dio političkog balansiranja.⁸⁹

4.2.2. *Izvršne agencije*

Pored neovisnih agencija u Europskoj uniji značajnu ulogu igraju i tzv. izvršne agencije. U skladu s *Uredbom Vijeća br. 58/2003*,⁹⁰ a s ciljem upravljanja s jednim ili više programa Unije, 2003. godine osnovane su tri izvršne agencije.⁹¹

Kada Komisija samostalno obavlja određene poslove, ona njihovu provedbu može obaviti putem vlastitih službi ili je može provoditi posredno, povjeravajući

⁸⁷ Europska agencija za lijekove, Ured za harmonizaciju unutrašnjeg tržišta, Ured Zajednice za raznolikost bilja, Europska agencija za sigurnost zračnog prometa.

⁸⁸ Centar za prijevode tijela Europske unije.

⁸⁹ Voss, op. cit., str. 6.

⁹⁰ *Council Regulation No. 58/2003 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes*, Official Journal, 2003., L 11.

⁹¹ To su Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualne medije i kulturu, Izvršna agencija za program javnog zdravstva i Izvršna agencija za gospodarenje energijom.

poslove izvršavanja javnih ovlasti trećim osobama. Tako Komisija zadaće provedbe proračuna, programa ili projekata Unije u cijelosti ili djelomično može, između ostalog, povjeriti i izvršnim agencijama. Time izvršne agencije, smatra Cassese, predstavljaju jedan od oblika eksternog rješavanja zadaća Komisije, funkcionalno jamčeći veću učinkovitost djelovanja uprave Unije, naravno, uz poštivanje institucionalne ravnoteže postavljene *Ugovorima*.⁹² Prenošenjem dijela obveza s Komisije na ove agencije Komisiji se omogućuje već naglašeno intenzivnije bavljenje zadaćama političkog značaja.

Izvršne agencije osniva Komisija odlukom kojom im se ujedno određuje svrha te se na njih prenose određene ovlasti. One također imaju pravnu osobnost. Njima upravljaju ravnatelj i upravni odbor koji se u pravilu sastoji od pet članova. Mandat ravnatelja iznosi četiri godine, a članova upravnog odbora dvije. Nadzor nad izvršavanjem proračuna, projekata ili programa Unije provodi Komisija. Agencije se financiraju iz proračunskih sredstava Europske unije, ali su često financirane i iz sredstava programa Unije u čijoj provedbi sudjeluju. Međutim, posebnost izvršnih agencija ogleda se u određenom vremenu na koje su one osnovane. Štoviše, Komisija uvijek može ukinuti izvršnu agenciju ako uvidi da je kao takva nepotrebna, ali joj može i produžiti postojanje ukoliko je to potrebno.

U obavljanju zadaća izvršne agencije, dakle, mogu potpuno ili djelomično provoditi konkretni proračun, projekt ili program Unije. U tu svrhu pored provedbenih ovlasti imaju pravo donositi i određene pravne akte, prikupljati određene informacije i raspolagati s njima, podnositi Komisiji mišljenja i preporuke i sl. No, važno je naglasiti da su u obavljanju svojih zadaća izvršne agencije dužne, kako u gore navedenoj *Uredbi* stoji, "na intenzivan i propisan način" surađivati s nadležnim službama Komisije.

4.3. Odbori u sustavu commitology

Kako se Vijeće Europske unije sastaje samo nekoliko dana u mjesecu, ono tada nema vremena i mogućnosti donositi vrlo detaljna i iscrpna pravila za provođenje zakonodavstva Unije. Stoga Vijeće ovaj zadatak može povjeriti Europskoj komisiji u skladu s člankom 202. točka 3. *Ugovora o Europskoj zajednici*.⁹³ Mathijesen ispravno ističe kako se ovdje u biti ne radi o delegaciji zakonodavnih ovlasti, jer Komisija ima ovlast samo provoditi akte koje donesi Vijeće te u tu svrhu donositi provedbene propise. Međutim, i donošenje samo provedbenih propisa mora podlijegati odgovarajućem nadzoru.⁹⁴ Kako *Ugovor*

⁹² Cassese, op. cit., str. 66.

⁹³ Zanimljivo je spomenuti da je prosječan broj općih akata koje usvaja Komisija u odnosu na broj općih akata koje usvaja Vijeće u kalendarskoj godini negdje oko 10:1 u korist Komisije.

⁹⁴ Mathijesen, op. cit., str. 114. Tako je primjerice Europski sud u slučaju Case 25/70, *Einfuhr- und Vorratsstelle für und Getreide Futtermittel v. Köster*, European Court Review, 1161. utvrdio da "temeljne norme u skladu s kojima treba postupati" prema odredbama *Ugovora* mora usvojiti Vijeće. Ove norme eventualno može donijeti Komisija, ali samo u posebnim postupcima.

o osnivanju Europske ekonomske zajednice od 1957. godine nije sadržavao pravila o postupku donošenja provedbenih propisa, Vijeće je Komisiji pri obavljanju delegiranih provedbenih ovlasti postavilo određene uvjete i druge postupovne zahtjeve. Upravo se kao jedan od ovih uvjeta javio zahtjev da Komisija, prije donošenja određenih odluka, obvezno mora konzultirati ustrojene odbore – fenomen poznatiji pod nazivom *commitology*.

Porijeklo ovih odbora pronalazi se u ranim 60-im godinama 20. stoljeća u svezi s organizacijom tržišta poljoprivrednih proizvoda. Kako se Vijeće nije moglo sastajati dovoljno često da ažurno postavlja cijene poljoprivrednih proizvoda, a distributivni učinak subvencija u poljoprivredi smatralo se politički preosjetljivim pitanjem da bi ga se potpuno prepustilo na provedbu Komisiji, Vijeće je formiralo odbore sastavljene od predstavnika nacionalnih uprava sa zadatkom nadgledanja djelovanja Komisije. Međutim, odbori su vremenom dramatično proširili svoje uloge.⁹⁵

Commitology je, dakle, sustav u kojem Komisija djelujući zajedno s odborima nacionalnih regulatora provodi europsko zakonodavstvo. Za izbor nekog, primjerice, istraživačkog i razvojnog projekta kojeg će financirati, za postupak zbrinjavanja toksičnih tvari te provođenje brojnih drugih zadaća, Komisija mora dobiti pristanak specijaliziranih nacionalnih uprava koje predstavljaju svaku državu članicu i zasjedaju u odborima. Odbori su sastavljeni od predstavnika država članica, a svakom odboru predsjedava jedan od članova Komisije. Oni, dakle, nisu dio vlastite uprave Unije, već čine složenu europsku upravu sastavljenu od predstavnika Unije, država članica, ali i lokalne samouprave. Upravo su odbori postali način vrlo brzog širenja uprave Unije. Odbori predstavljaju tijela s dvostrukom ulogom. Oni su koliko od pomoći Uniji, toliko su od pomoći i državama članicama, jer ovakvi modeli suradnje nemaju pravno uporište u tradicionalnim kategorijama upravnih tijela i njihove pravne osobnosti. Svojim mješovitim sastavom i posebnim karakterom ne predstavljaju samo vid horizontalne suradnje između uprava država članica, već i fuziju različitih upravnih kultura i “*stilova*”. Zato Sfrecola zaključuje kako su odbori, unatoč svojoj izvornoj ulozi nadziratelja Komisije, postali sredstvo “*uzajedničenja europskih nacionalnih uprava*”.⁹⁶

Kako u *Osnivačkim ugovorima* nema izričitih odredbi o odborima, pitanje opravdanosti njihova postojanja postavilo se i pred Europskim sudom. Europski sud je potvrdio ustavnu utemeljenost sustava odbora, obrazlažući to tezom da kako su *Ugovori* podijelili Vijeću pravo prijenosa nekih ovlasti na Komisiju, onda Vijeće izvršavanje ovih podijeljenih ovlasti može na odgovarajući način i uvjetovati.⁹⁷ *Jedinstveni europski akt* iz 1986. godine izmijenio je članak 202.

⁹⁵ O tome više u Sfrecola, op. cit., str. 10.

⁹⁶ Sfrecola, op. cit., str. 11.

⁹⁷ Vidi slučaj *Case 25/70 Köster*, a o ulozi upravljačkog i regulatornog odbora Europski sud se izjasnio u slučajevima *Case 23/75, Rey Soda v Cassa Conguaglio Zucchero*, European Court Review 1279 i *Case 5/77 Carlo Tedeschi v Denkvit Commerciale S.r.l.*, European Court Review, 1555.

(prije članak 145.) *Ugovora o Europskoj zajednici* s ciljem stvaranja pravnog temelja prijenosa provedbenih ovlasti i stvaranja organizacije odbora.⁹⁸ Međutim, načela i pravila konzultiranja postavljena su tek 1987. godine kodifikacijom različitih vrsta odbora, pravilima glasovanja i postupcima prosljeđivanja prijedloga Komisije putem odbora do Vijeća, u tzv. *Commitology odluci* Vijeća.⁹⁹ Vijeće je 1999. godine donijelo novu *Odluku o određivanju načina obavljanja provedbenih ovlasti delegiranih Komisiji*,¹⁰⁰ koja je imala tri glavna cilja: povećati konzistentnost u postupanjima odbora, ojačati položaj Europskog parlamenta u odnosu na ranije uređenje¹⁰¹ te približiti odbore javnosti.¹⁰²

Tako postoje tri vrste odbora koje Komisija mora konzultirati prije donošenja neke provedbene odluke. Prvi od njih su tzv. "konzultativni odbori" (eng. *Consultative Committee*), koji daju pravno neobvezujuća mišljenja.¹⁰³ Stoga bi komisija bez obzira na mišljenje odbora mogla donijeti namjeravanu odluku. Međutim, Mathijsen ovdje navodi kako se ipak očekuje da će ova mišljenja Komisija uzeti u obzir te ih spomenuti u zapisniku.¹⁰⁴ Ovim oborima Komisija može uputiti prijedlog odluke kada god to smatra svrsishodnim.

Drugi vrstu odbora čine tzv. "upravljački odbori" (eng. *Management Committee*). Ovim se odborima podnose odluke strateške prirode, kao npr. mjere vezane uz poljoprivrednu politiku ili provođenje programa uz potporu znatnih proračunskih sredstava. Ovim odborima Komisija podnosi prijedloge odluka koje će se primjenjivati odmah (uz uvjet da Europski parlament ne uloži prigovor, koji vodi ponovnom razmatranju nacrtu od Komisije). Mišljenje ovih odbora ima daleko veće značenje te ukoliko oni kvalificiranom većinom glasova donesu negativno mišljenje, Komisija može odgoditi primjenu odluke za mjesec dana ili tri mjeseca, a u kojem vremenu Vijeće može, kvalificiranom većinom glasova, ili izmijeniti ovu odluku ili odlučiti da je ne donese. Međutim, ukoliko se Vijeće u danom vremenu ne očituje o odluci, ona će protekom roka stupiti na

⁹⁸ Članak 10. *Jedinstvenog europskog akta* nadopunio je tada članak 145. *Ugovora o Europskoj zajednici* odredbom u skladu s kojom Vijeće "prenosi pomoću svojih akata na Komisiju ovlaštenja za provođenje propisa koje donosi", ali i propisuje da "Vijeće može utvrditi određene uvjete i načine izvršenja tih ovlaštenja". Štoviše Vijeće u posebnim slučajevima može čak i zadržati pravo obavljanja ovih ovlasti.

⁹⁹ *Council Decision no. 87/373 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission*, Official Journal, 1987., L 197/33.

¹⁰⁰ *Council Decision no. 99/468 laying down the Procedures for the Exercise of Implementing Powers Conferred on the Commission*, Official Journal, 1999., L 184.

¹⁰¹ Kako je Europski parlament bio zaobiden u postupku nadzora nad provođenjem mjera, bio je vrlo nezadovoljan s *Commitology odlukom* iz 1987. godine. O stajalištima Parlamenta o ovome pitanju više vidi u Bradley, Kieran, *The European Parliament and the Commitology: on the road to nowhere?*, *European Law Journal*, vol. 3, no. 3, 1999., str. 230-254.

¹⁰² O postupku normiranja *commitology* više vidi u Craig, Paul, *EU Administrative Law*, European University Institute, Oxford, 2006., str. 102-113.

¹⁰³ Članak 3. *Commitology odluke*.

¹⁰⁴ Mathijsen, op. cit., str. 115.

snagu.¹⁰⁵ Dakle, cilj ovih odbora jest da predstavnici država članica glasuju protiv prijedloga Komisije kako bi donošenje odluke ostavili Vijeću.

Konačno, treću vrstu odbora čine tzv. "regulatorni odbori" (eng. *Regulatory Committee*). Ovim odborima podnose se odluke koje imaju opću primjenu i donose se za primjenu bitnih odredaba temeljnih instrumenata, kao što su primjerice one u području zdravstva i sigurnosti. Prije nego li se određena provedbena odluka donese, ovi se odbori s njome moraju suglasiti kvalificiranom većinom. Samo tada Komisija može donijeti planiranu odluku (ponovno uz uvjet da Europski parlament ne uloži prigovor). U slučaju da odbor izrazi negativno mišljenje ili se uopće ne izjasni, Komisija prijedlog odluke mora predati Vijeću i obavijestiti o tome Europski parlament. Ukoliko Europski parlament utvrdi da je prijedlog Komisije zakonit, o tome će obavijestiti Vijeće. Tada se Vijeće može, u roku od tri mjeseca od dana upućivanja, usprotiviti prijedlogu, u kojem ga slučaju Komisija mora ponovo razmotriti i podnijeti prijedlog, izmijenjen, ili potpuno nov.¹⁰⁶ Smisao ovih odbora jest da se prijedlog odluke vraća Vijeću sve dok odbor ne donese pozitivno mišljenje na njezin sadržaj.

Dakle, ne smije se podcijeniti uloga odbora u postupku donošenja zakonodavstva Unije. Jer, kao što je razvidno, oni vrlo često mogu blokirati rad Komisije te izolirati u Vijeću donošenje sasvim drugačije provedbene odluke. Međutim, utjecaj odbora ponajprije ovisi o vrsti u koju konkretni odbor spada. Bignami smatra kako upravo iskustvo s *commitology* pokazuje značajan obrat od političke prema pravnoj praksi djelovanja Komisije.¹⁰⁷ Odbori su općenito stvoreni sa svrhom postizanja učinkovitijeg odlučivanja u Uniji, s ciljem jamčenja znanstvenih polazišta za određena djelovanja, osiguravanje kontinuirane prisutnosti država članica u postupcima odlučivanja unutar Unije te intenzivnijeg uključivanja interesnih skupina u ovaj postupak. Podijeljene su im posebne funkcije: od sakupljanja i analize tehničkih i znanstvenih podataka i davanja stručnih savjeta, preko obavještanja Komisije o mišljenjima različitih uključenih interesnih skupina, sve do osiguravanja političke suglasnosti država članica u fazi provedbe.

Danas se, štoviše, zbog vrlo velikog broja odbora, čak oko 350,¹⁰⁸ u znanstvenoj i stručnoj literaturi govori o "vladi odbora", "vlasti tehnokracije", "zbrci uloga" a sve na štetu Komisije i interesa Unije. Iako je sustav odbora lišen racionalne koordinacije s institucionalnog i s postupovnog gledišta, odbori uživaju naklonost i uprave Unije i nacionalnih uprava država članica, s izraženim širenjem svojih nadležnosti, a koje se kreću od "federalizma izvršenja" ka "integriranoj europskoj upravi".¹⁰⁹

¹⁰⁵ Članak 4. *Commitology* odluke.

¹⁰⁶ Članak 5. *Commitology* odluke.

¹⁰⁷ Bignami, op. cit., str. 5.

¹⁰⁸ Vidi *Information from the Commission – List of Committees which Assist the Commission in the Exercise of its Implementing Powers*, Official Journal, 2000., C 225.

¹⁰⁹ Više vidi u Sfeccola, op. cit., str. 12.

5. Umjesto zaključka – načela institucionalnog ustroja izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji

Dakle, podjela funkcija između institucija Europske unije ne može se bazirati na načelu trodiobe vlasti u nacionalnoj državi. Funkcije institucija Europske unije osebujne su te prilagođene stvaranju supranacionalnog pravnog sustava koji se primjenjuje na prostoru svih država članica Unije, kao i provođenju nadzora nad primjenom ovoga sustava.

Zaključno se može ustvrditi da izvršnu vlast u Europskoj uniji obavljaju Europska komisija i Vijeće Europske unije. Unatoč tome što su provedbene ovlasti *Osnivačkim ugovorima* povjerene ponajprije Vijeću, ono ih je u najvećoj mjeri delegiralo Komisiji čime je ona, po mišljenju brojnih autora, postala najvažnije tijelo izvršne vlasti u Uniji. Upravnu vlast u Uniji obavlja upravni aparat institucija Europske unije, dakle Komisije, Vijeća, Parlamenta te Europskog suda i Europskog revizijskog suda, ali i cijeli niz neovisnih i izvršnih agencija. Štoviše, u postupak obavljanja nekih upravnih poslova uvelike su uključeni i odbori iz sustava *commitology*.

Ovako difuzan ustroj izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji ostavlja dojam slabe uređenosti. Stoga se na kraju svakako treba osvrnuti i na pravila njihovog međusobnog djelovanja, koja ujedno omogućuju uredno obavljanje njihovih djelatnosti. Naravno, činjenica je da su ova pravila još uvijek nedovoljno razrađena te nesavršeno uobličena, o čemu svjedoče i brojni sporovi vezani uz primjenu određenih konkretnih ovlasti nekog od ovih tijela pred Europskim sudom. Stoga će se u budućnosti trebati posvetiti daleko veću pozornost odnosu između svih spomenutih tijela u Uniji te pravilima njihova međusobnog postupanja, a čemu je znatna pozornost posvećena već pri uobličavanju teksta *Ugovora o ustavu za Europu*.¹¹⁰

Pravila na osnovi kojih su ustrojene i funkcioniraju institucije Europske unije, ali i njezina druga tijela često se zasnivaju na načelima prava Unije. Ona su razvijana postupno, nisu u svim razdobljima prava Zajednice imala istu važnost za funkcioniranje njezinog pravnog poretka, neka od njih su izravno proizašla iz odredbi *Osnivačkih ugovora*, njihovih kasnijih izmjena i dopuna, protokola, iako je najveći broj načela definirao svojim presudama upravo Europski sud tumačeći odredbe *Osnivačkih ugovora* i sekundarnog zakonodavstva.¹¹¹

Prvo načelo koje ovdje svakako treba spomenuti, i koje igra posebnu ulogu u odnosu institucija, ali i tijela izvršne i upravne vlasti u Uniji, jest načelo institucionalne ravnoteže. Iako se ovo načelo ponajprije odnosi na tri institucije

¹¹⁰ *Treaty establishing a Constitution for Europe*, Official Journal, 2004., C 310.

¹¹¹ Josipović, Tatjana, *Načela europskog prava u presudama suda Europske zajednice*, Narodne novine, Zagreb, 2005., str. 5. Sva su posebna načela sadržana i u *Ugovoru o Ustavu za Europu* kao temeljna načela prava Unije, od kojih su neka ovdje po prvi put izričito uređena, a neka su uređena detaljnije nego u sada važećim *Osnivačkim ugovorima*.

Unije – Komisiju, Vijeće i Parlament – ono je značajno i za sva druga tijela Unije. Shvaćanje ovoga načela jasno je obrazložio Europski sud u slučaju *Parliament v. Council* poznatijem kao slučaj *Chernobyl* u kojem je ustvrdio da “Ugovori postavljaju sustav podjele ovlasti između različitih institucija Europske zajednice, određujući svakoj instituciji njezine vlastite funkcije. Poštivanje institucionalne ravnoteže podrazumijeva da svaka institucija mora obavljati svoje ovlasti s obvezom suzdržavanja od uplitanja u ovlasti drugih institucija”.¹¹² Dakle, u svrhu ostvarenja ovoga zahtjeva svako tijelo Unije treba poštovati djelokrug i nadležnosti drugih institucija, temeljeći svoj rad isključivo na *Ugovorima* i pravnim aktima donesenim na osnovi *Ugovora*. U svrhu očuvanja institucionalne ravnoteže najznačajniju ulogu u Uniji svakako ima Europski sud.¹¹³

Sljedeće vrlo važno načelo koje ima bitne aplikacije na organizaciju tijela upravne vlasti u Uniji jest načelo supsidijarnosti. Ovo načelo određuje da su u područjima za koja nije određena njezina isključiva nadležnost, institucije i tijela Unije ovlaštene poduzimati mjere i donositi pravne akte samo iznimno, ako su za to ispunjene izričito određene pretpostavke koje je ovlašćuju na poduzimanje tih mjera, odnosno samo u mjeri koja je potrebna i samo ako države članice ne mogu na zadovoljavajući način postići ciljeve tog djelovanja, već ih Unija, u pogledu dosega ili učinka predložene aktivnosti, može bolje ostvariti. Ovo je načelo inkorporirano u članak 5. stavak 2. *Ugovora o Europskoj zajednici* 1992. godine. Ono s jedne strane uređuje obavljanje postojećih funkcija Unije, dok s druge služi kao kriterij za utvrđivanje nadležnosti institucija i drugih tijela Unije. Međutim, valja naglasiti da je ovo načelo poradi “soft law” formule ipak više političke negoli pravne naravi.¹¹⁴ Stoga je *Ugovoru o Europskoj zajednici* dodan *Protokol o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti*, kojim su kriteriji za primjenu načela supsidijarnosti u svrhu njegove olakšane primjene u praksi podignuti na razinu primarnog zakonodavstva Unije.¹¹⁵

Treće načelo koje svakako valja spomenuti jest načelo lojalnosti, koje se nadovezuje na načelo supsidijarnosti i odredbu članka 10. *Ugovora o Europskoj*

¹¹² Case 70/88, *Parliament v. Council (Chernobyl case)*, European Court Review, I-2041/1990. U ovome kontekstu i *Ugovoru o ustavu za Europu* utvrđuje nužne mjere za strukturalno poboljšanje i unaprjeđenje funkcija svake od tri institucije Unije, posebno uzimajući u obzir posljedice proširenja.

¹¹³ O tome više vidi u Sbragia, Alberta M., Conclusion to Special Issue on the Institutional Balance and the Future of the EU Governance: The Treaty of Nice, Institutional Balance and Uncertainty, *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 15, No. 3, 2002., str. 407.

¹¹⁴ Brojni interesi koji su rezultat heterogenosti država članica daju različite odgovore na pitanje je li djelovanje na Europskoj razini poželjno ili ne. Pri tome, *soft law* formula nema jasan kriterij tumačenja. Može se samo ustvrditi da Komisija poklanja pozornost supsidijarnosti kada koristi pravo inicijative.

¹¹⁵ *Protocol (No. 30) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality*, Official Journal, 2006., C 321.

zajednici. U skladu s ovim načelom države članice trebaju poduzeti sve mjere, općeg ili pojedinačnog karaktera, u svrhu ispunjavanja obveza koje proizlaze iz *Ugovora* ili iz radnji institucija Unije. Drugim riječima, države članice obvezne su Uniji i njezinim institucijama i tijelima olakšati izvršavanje njihovih ovlasti, te se suzdržati od svih mjera koje bi mogle ugroziti postizanje ciljeva *Ugovora*. Unutar ovoga načela treba razlikovati dva podnačela: načelo kooperacije, koje od države traži djelovanje ili propuštanje u svrhu očuvanja ciljeva i daljnjeg razvoja Unije, te načelo lojalnog postupanja, koje obvezuje države članice da svoje djelovanje koje može utjecati na ostvarenje ciljeva Unije, temelje na načelu savjesnosti i poštenja.

Pored ova tri načela koja imaju značajan utjecaj na institucionalnu strukturu vlasti u Europskoj uniji, na umu treba imati i postojanje nekih drugih načela, kao što su primjerice načelo zakonitosti, načelo ograničenih ovlasti Unije, načelo supremacije prava Unije, načelo preempcije, načelo proporcionalnosti, načelo zabrane diskriminacije, načelo samostalnosti prava Unije, načelo jedinstvenog važenja i primjene prava Unije, načelo izravne primjene prava Unije i sl., a koja ponajprije utječu na funkcioniranje institucija i tijela Unije.¹¹⁶ Naravno, sva su ova načela svoje mjesto našla i u tekstu *Ugovora o ustavu za Europu*.

Pravni izvori i literatura

Pravni izvori

Case 5/77 *Carlo Tedeschi v Denkavit Commerciale S.r.l.*, European Court Review, 555/1977.

Case 23/75, *Rey Soda v Cassa Conguaglio Zucchero*, European Court Review 1279/1975.

Case 25/70, *Einfuhr- und Vorratsstelle für und Getreide Futtermittel v. Köster*, European Court Review, 1161/1970.

Case 25/94, *Commission v. Council (FAO case)* European Court Review, I-1469/1994.

Case 26/62, *Van Gend en Loos v. Netherlands Administratie der Berlastingen*, European Court Review, 1/1963.

Case 70/88, *Parliament v. Council (Chernobyl case)*, European Court Review, I-2041/1990.

Consolidated Version of The Treaty Establishing the European Community, Official Journal, 2006, C 321.

Consolidated Version of the Treaty on European Union, Official Journal, 2006., C 321.

Council Decision no. 04/338 and Rules of Procedure, Official Journal, 2004., L 106.

Council Decision no. 87/373 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, Official Journal, 1987., L 197/33.

Council Decision no. 99/468 laying down the Procedures for the Exercise of Implementing Powers Conferred on the Commission, Official Journal, 1999., L 184.

¹¹⁶ O ovim načelima više vidi u Josipović, op. cit., str. 3-15, 25-29 i 44-85.

- Council Regulation No. 58/2003 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes*, Official Journal, 2003., L 11.
- Information from the Commission – List of Committees which Assist the Commission in the Exercise of its Implementing Powers*, Official Journal, 2000., C 225.
- Joined Cases 161 and 162/80 *Carbognani v Commission*, European Court Review, 543/1980.
- Protocol (No 10) on the enlargement of the European Union*, Official Journal, 1997., C 340.
- Protocol (No 10) on the enlargement of the European Union*, Official Journal, 2006., C 321.
- Protocol (No 30) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality*, Official Journal, 2006., C 321.
- Protocol (no. 34) on the Privileges and Immunities of the European Communities*, Official Journal, 1967, L 152.
- Rules of Procedure of the Commission*, Official Journal, 2000., L 308.
- Staff Regulation 259/68 of Officials and the Conditions of Employment of other Servants of the European Community*, Official Journal, 1968., L 56.
- Single European Act*, Official Journal, 1987., L 169.
- Treaty establishing a Constitution for Europe*, Official Journal, 2004., C 310.
- Treaty Establishing the European Coal and Steel Community*, Encyclopaedia of European Community Law, Series B, 1/1980.,
- Treaty Establishing the European Economic Community*, Encyclopaedia of Community Law, Series V, 2/1980.
- Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities*, Official Journal, 1967., 152.
- Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 41/2001. i 55/2001.
- White Paper on European Governance*,
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.

Literatura

- Aviani, Damir, *Pojam i izvori upravnog prava Europske unije*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, god. 15, 2002.
- Bačić, Arsen, *Ustavno pravo Republike Hrvatske: praktikum*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2006.
- Bignami, Francesca, *Administrative law of the European Union*, *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, no. 1, 2004.
- Bodiroga-Vukobrat, Nada, *Posebnosti pravne prirode Europske unije*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 38, br. 4, 2001.
- Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
- Bradley, Kieran, *The European Parliament and the Commitology: on the road to nowhere?*, *European Law Journal*, vol. 3, no. 3, 1999.
- Cassese, Sabino, *Diritto amministrativo Europeo: principi e istituti*, Giuffrè, Milano, 2006.
- Craig, Paul, *EU Administrative Law*, European University Institute, Oxford, 2006.

- Craig, Paul, de Búrca, Gráinne, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Herdegen, Matthias, *Europsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2003.
- Hartley, Trevor C., *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004.
- Josipović, Tatjana, *Načela europskog prava u presudama suda Europske zajednice*, Narodne novine, Zagreb, 2005.
- Mathijsen, Pieter S. R. F., *European Union Law*, Sweet & Maxwell, London, 1999.
- Musa, Anamarija, *Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava*, *Hrvatska javna uprava*, god. 6, br. 1, 2006.
- Peterson, John, Shackleton, Michael, *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Sbragia, Alberta M., Conclusion to Special Issue on the Institutional Balance and the Future of the EU Governance: The Treaty of Nice, Institutional Balance and Uncertainty, *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 15, No. 3, 2002.
- Schwartz, Jürgen, *European Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 1992.
- Sfrecola, Salvatore, *L'organizzazione amministrativa*, *Appunti di diritto amministrativo Europeo*, Lumsa, Roma, 2006.
- Smerdel, Branko, Sokol, Smiljko, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006.
- Vos, Ellen, *European Administrative Reform and Agencies*, *European Union Institute Working Paper*, no. 51, 2000.

Summary

INSTITUTIONAL ORGANIZATION OF EXECUTIVE AND ADMINISTRATIVE POWER IN THE EU

The aim of this paper is to establish bearers of executive and administrative power within the European Union, and to analyze their organization and fundamental tasks. In that view, the complex organizational system of the EU is analyzed since its bodies cannot simply be placed on the basis of their functions in the classic categories of division of power applicable on the single states. The author then establishes institutions that perform executive power in the EU, i.e., the European Commission and the Council of European Union, analyzing each of them. Thereafter, bodies that bear administrative power in the Union are singled out and administrative structure is analyzed. Bodies included are the European Commission, the Council of the European Union, the European Parliament, the European Court of Justice and the European Court of Auditors. As important factors in execution of the EU law, independent and executive agencies are also examined. Finally, the author draws attention to committees acting within the so

called commitology system, committee that perform specific task in execution of certain implementing powers of the European Commission.

Key words: *European Union, organization, institutions, executive power, administration, agencies, commitology.*

Zusammenfassung

INSTITUTIONELLE ORGANISATION DER AUSFÜHRENDEN UND VERWALTENDEN GEWALT IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Ziel der Arbeit ist, die Träger der ausführenden und verwaltenden Gewalt in der Europäischen Union zu bestimmen sowie deren Organisation und Hauptaufgaben zu analysieren.. Zu diesem Zweck analysiert der Autor zuerst das komplizierte Organisationssystem der Gewalten der Europäischen Union, denn die Körper der Union lassen sich hinsichtlich der Tätigkeiten, die sie verrichten nicht einfach in die klassischen Kategorien der Gewaltenteilung eines Staates einordnen. deshalb bestimmt der Autor die Institutionen der ausführenden Gewalt in der Europäischen Union, d.h. die Europäische Kommission und den Europarat, die er anschließend analysiert. Es folgt die Bestimmung der Körper der verwaltenden Gewalt in der Union; damit verbunden analysiert der Autor zuerst die Verwaltungsstruktur der Institutionen der Europäischen Union, d.h. die Verwaltungsstruktur der Europäischen Kommission, des Europarats, des Europaparlaments, des Europäischen Gerichtshofs sowie des Europäischen Revisionsgerichts. Danach schenkt er den unabhängigen und ausführenden Agenturen als wichtigen Faktoren bei der Vollstreckung des Europrechts besondere Aufmerksamkeit. Schließlich wendet sich der Autor auch dem Problem der Ausschüsse im System der *commitology* zu, die eine besondere Rolle bei der Durchführung einiger Vollstreckungsaufgaben der Europäischen Kommission spielen.

Schlüsselwörter: *Europäische Union, Organisation, Institutionen, ausführende Gewalt, Verwaltung, Agenturen, commitology.*

Sommario

**ASSETTO ISTITUZIONALE DEL POTERE ESECUTIVO ED
AMMINISTRATIVO NELL'UNIONE EUROPEA**

Lo scopo del lavoro è tanto individuare i rappresentanti del potere esecutivo ed amministrativo nell'Unione europea, quanto analizzarne l'organizzazione ed i compiti fondamentali. A tale fine, l'Autore esamina in primo luogo il complesso sistema dell'assetto del potere nel contesto dell'Unione europea, giacché gli organi dell'Unione, in considerazione alle funzioni che espletano, non si possono semplicemente collocare nelle categorie classiche di ripartizione dei poteri all'interno dello stato. In seguito, l'Autore individua le istituzioni che rappresentano il potere esecutivo nell'Unione europea, vale a dire la Commissione europea ed il Consiglio dell'Unione europea, dopo di che, le analizza. Segue l'individuazione degli organi del potere amministrativo dell'Unione; riguardo a ciò, l'Autore approfondisce la struttura amministrativa delle istituzioni dell'Unione europea, vale a dire la struttura amministrativa della Commissione europea, del Consiglio dell'Unione europea, del Parlamento europeo, della Corte europea e della Corte dei Conti europea. L'Autore dedica, poi, la propria attenzione anche alle agenzie indipendenti e operative, giacché le ritiene importanti nell'attuazione del diritto dell'Unione. Infine, l'Autore si occupa anche del problema dei comitati nel sistema di *commitology*, i quali comitati hanno un ruolo particolare nello svolgimento delle attività di attuazione di certi compiti della Commissione europea.

Parole chiave: *Unione europea, assetto istituzioni, potere esecutivo, amministrazione, agenzie, commitology.*