

# Uloga Europske komisije u pristupanju novih država u Europsku Uniju

---

Lulić, Paula

Undergraduate thesis / Završni rad

2022

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:842267>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-13**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



**PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU**  
**STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE,**  
**STUDIJ JAVNE UPRAVE**

**PAULA LULIĆ**  
**ULOGA EUROPSKE KOMISIJE U PROCESU**  
**PRIDRUŽIVANJA**  
**ZAVRŠNI RAD**

Kolegij: Europski upravni prostor i nacionalna uprava

Mentor: prof.dr.sc. Goranka Lalić Novak

Broj indeksa autora:000400

Zagreb, 2022.

## Sadržaj

1.	UVOD .....	1
1.1.	<i>Predmet rada</i> .....	1
1.2.	<i>Sadržaj i struktura rada</i> .....	1
2.	EUROPSKA UNIJA I EUROPSKA KOMISIJA KAO INSTITUCIJA EUROPSKE UNIJE .....	2
2.1.	<i>Nastanak Europske unije i glavne institucije Europske unije</i> .....	2
2.2.	<i>Krugovi proširenja Europske unije</i> .....	5
2.3.	<i>Nastanak i razvoj Europske komisije kao institucije Europske unije</i> .....	6
2.4.	<i>Formiranje i ustrojstvo Europske komisije</i> .....	8
2.5.	<i>Ovlasti i djelokrug Europske komisije</i> .....	14
2.6.	<i>Uloga Europske komisije u procesu pridruživanja novih članica</i> .....	16
3.	PRISTUPANJE NOVIH DRŽAVA.....	17
3.1.	<i>Kriteriji za pristupanje</i> .....	17
3.2.	<i>Pregovori</i> .....	19
3.3.	<i>Tehnička i administrativna pomoć državama kandidatkinjama</i> .....	21
4.	ULOGA EUROPSKE KOMISIJE U ISTOČNOM PROŠIRENJU EUROPSKE UNIJE U ODNOSU NA REFORMU JAVNE UPRAVE U DRŽAVAMA KANDIDATKINJAMA .....	24
4.1.	<i>Temeljne karakteristike istočnog proširenja</i> .....	24
4.2.	<i>Reforme javne uprave država kandidatkinja</i> .....	25
4.3.	<i>Uloga Europske komisije i SIGME u ispunjavanju administrativnog kriterija za pridruživanje</i> .....	28
5.	ZAKLJUČAK .....	30
LITERATURA		

### Izjava o izvornosti

Ja, Paula Lulić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Paula Lulić

# **1. UVOD**

## **1.1. Predmet rada**

U ovom radu govorit će se o nastanku Europske Unije (EU) i razlozima za njezino nastajanje, načinu i razlozima širenja Unije te njezinim institucijama uz koncentraciju na Europsku komisiju i ulogu koju ona ima u postupku pristupanja novih država u Europsku uniju. Govorit će se i o SIGMI te ulozi koju ima prilikom provjere ispunjenja administrativnog kriterija pristupanja država kandidatkinja. Za obradu teme koristit će se literatura hrvatskih i stranih autora knjiga te znanstvenih članaka. Također će se koristiti i literatura pronađena na službenim stranicama institucija Europske unije.

## **1.2. Sadržaj i struktura rada**

Na početku rada govorit će se o nastanku Europske unije te će se opisati tijekom njezina proširenja uz posebno objašnjenje razloga te prednosti i eventualnih nedostataka najvećeg proširenja Unije koje se dogodilo 2004. godine. Nakon toga pojašnjava se nastanak i razvoj Europske komisije kao jedne od temeljnih institucija Europske unije; govori se o njezinim ovlastima i djelokrugu te načinu njezina formiranja. U ovom poglavlju također će se pojasniti koju ulogu ima Europska komisija u pristupanju novih država.

U trećem poglavlju opisat će se postupak pristupanja novih država u Europsku Uniju te koje kriterije moraju kandidatkinje zadovoljiti prije nego postanu punopravne članice Unije. Objasnit će se načini na koje se pruža tehnička i administrativna pomoć državama koje žele postati punopravne članice i koje su podnijele zahtjev za pristupanje u Europsku Uniju.

U četvrtom poglavlju rada govorit će se o temeljnim karakteristikama istočnog proširenja Europske unije te o postupku prilagodbe država kandidatkinja u pogledu reforme javne uprave te će se objasniti uloga Sigme u osiguravanju kontrole ispunjenja administrativnog kriterija za pridruživanje.

Na kraju rada izvest će se zaključak o stanju u državama kandidatkinjama za članstvo te prednosti i nedostaci pristupanja Europskoj Uniji.

## **2. EUROPSKA UNIJA I EUROPSKA KOMISIJA KAO INSTITUCIJA EUROPSKE UNIJE**

### **2.1. Nastanak Europske unije i glavne institucije Europske unije**

„Europska unija jedinstvena je nadnacionalna, integracija europskih demokratskih država okupljenih h ciljem promicanja mira i blagostanja“ (Koprić, Musa, Lalić Novak; 2012;1).

Težnja za sprječavanjem stradanja koja su uzrokovana Prvim i Drugim svjetskim ratom dovela su do nastanka Europske unije. Winston Churchill održao je govor 1946. godine u Zurichu u kojem je iznio ideju o načinu ostvarivanja slobode i sigurnosti europskih država kroz suradnju Njemačke i Francuske i stvaranje Ujedinjenih država Europe. Zapadnoeuropski političari, intelektualci i javne osobe usvojile su rezoluciju na Haškom kongresu 1948. kojom je upućen poziv europskim narodima za stvaranje ekonomske i političke unije te je kao rezultat osnovana je međunarodna organizacija Vijeće Europe 1949. godine. Zadaća Vijeća Europe je zaštita ljudskih prava, jačanje demokracije i vladavina prava na europskom kontinentu. Prvi je ideju o potrebi stvaranja savezništva između Francuske i Njemačke kroz stavljanje proizvodnje ugljena i čelika tih dviju zemalja pod zajedničko vodstvo Visokog povjerenstva uvidio J. Monnet, a njegovu ideju javnosti je predstavio Robert Schuman 9. svibnja 1950.

Nastanak Europske unije započinje potpisivanjem Pariškog ugovora 18. travnja 1951., odnosno njegovim stupanjem na snagu 23. srpnja 1952. jer je njime osnovana Europska zajednica za ugljen i čelik. Države osnivačice Europske zajednice za ugljen i čelik su Francuska, Belgija, Nizozemska, Italija, Luksemburg i Njemačka, a ona se sastojala od pet ključnih tijela: Visoke vlasti, Savjetodavnog odbora povezanog s Visokom vlasti, posebnog Odbora Ministara, Zajedničkog odbora te Suda pravde. Prvi visoki povjerenik Suda pravde bio je Monet. Nakon Pariških ugovora potpisani su 25. ožujka 1957. Rimski ugovori, a na snagu su stupili 1. siječnja 1958. Rimski ugovori sastoje se od Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici te Ugovora o Europskoj atomskoj zajednici (Euroatom). Potpisale su ih članice Europske zajednice za ugljen i čelik. (Koprić, Musa, Lalić Novak; 2012;1-3).

Zbog želje za proširenjem gospodarske suradnje i na druga područja, a ne samo ugljena i čelika osnovana je Europska ekonomska zajednica. Njome je uspostavljena carinska unija između Francuske, Belgije, Nizozemske, Italije, Luksemburga i Njemačke te su postavljeni

ciljevi i kriteriji za stvaranje zajedničkog tržišta kako bi se omogućila slobodna fluktuacija ljudi, kapitala, robe i usluga. S druge strane ciljevi nastanka Euroatoma su istraživanje nuklearne energije i upotreba te energije u civilne svrhe.

Svaka od ovih triju zajednica imala je svoje institucije i tijela te je to dovelo do složene institucionalne strukture. Kako bi riješile taj problem i pojednostavnile institucionalnu strukturu države članice triju zajednica sklapaju Ugovor o spajanju kojim se uspostavlja jedinstvena Komisija i Vijeće ministara za sve tri zajednice. (Koprić, Musa, Lalić Novak; 2012;5).

Preobrazba europskih zajednica u Europsku uniju dogodila se 7. veljače 1992. kada je potpisan je Ugovor o Europskoj uniji koji je na snagu stupio 1. studenog 1993. Njime su definirani razlozi uspostavljanja monetarne i ekonomske unije, uvođenja jedinstvene valute, uvođenje državljanstva Unije, te uspostave zajedničke obrambene i sigurnosne politike. Ugovorom iz Maastrichta uspostavljen je Odbor regija te je uvedena institucija Europskog ombudsmana. (Koprić, Musa, Lalić Novak;7).

Europska se unija sastojala od tzv. tri stupa. Prvi stup bio je nadnacionalnog karaktera i sastojao se od dotadašnje Europske ekonomske zajednice. On uključuje sve zajedničke politike predviđene Pariškim i Rimskim ugovorima. Prvi stup odnosi se na carinsku i monetarnu uniju, zajedničku poljoprivrednu politiku, zaštitu okoliša te jedinstveno tržište. Osim nadležnosti koje je dotada imala nadležnost Europske zajednice proširena je na područje zaštite potrošača, kulture, zdravstva, obrazovanja te konkurencije. Drugi stup obuhvaća suradnju država u vanjskoj i sigurnosnoj politici, a treći suradnju policijskih i pravosudnih tijela država članica. Glavna razlika između stupova odnosi se na način donošenja odluka. Za donošenje odluka u prvom stupu koristi se nadnacionalna metoda odnosno metoda zajednice koja povećava utjecaj institucija EU, a smanjuje utjecaj nacionalnih vlada. Suradnja u drugom i trećem stupu je međuvladina suradnja te se njome povećava utjecaj država članica, a smanjuje utjecaj institucija EU. (Koprić, Musa, Lalić Novak; 2012;8-9)

Europska unija osnovana je Osnivačkim ugovorima koji su mijenjani još tri puta: Ugovorom iz Amsterdama, Ugovorom iz Nice te Ugovorom iz Lisabona.

Ugovor iz Amsterdama potpisan je 1997., a stupio je na snagu 1999. Njime je ojačana uloga Europskog parlamenta, te se dio ovlasti s trećeg stupa prenosi u prvi stup kao npr. pitanje azila ili suradnje sudova u građanskim pitanjima.

Ugovor iz Nice potpisan je 2001., a na snagu je stupio 2003. Temeljna svrha njegovog donošenja je prilagodba zbog ulaska 12 država u EU. Njime su uređena pitanja glede sastava Komisije, načina donošenja odluka u Vijeću te se uspostavlja Eurojust. Eurojust je tijelo za borbu protiv kriminala. „Ovim Ugovorom postavljena su još dva temeljna zahtjeva koja se moraju poštovati prilikom odlučivanja, a to je da bi se usvojila određena odluka uz većinu od 170 glasova, u Vijeću od ukupno 237 kvalificirana većina mora uključivati barem 62% cjelokupne populacije Unije i mora uključivati većinu od ukupnog broja zemalja članica“ (Lang i Gallagher:2006;1009 – 1012).

Posljednja izmjena Osnivačkih ugovora dogodila se potpisivanjem Lisabonskog ugovora 2007. godine s ciljem postizanja većeg stupnja transparentnosti i efikasnosti rada Europske unije. Njime se definira nova struktura Europske unije. Ukida se struktura podjele na tri stupa i uvode se različiti stupnjevi ovlasti Unije, povećava se broj područja gdje se odluke donose kvalificiranom većinom.

Europska Unija smatra se pravnim subjektom sui generis i obilježava ju specifična institucionalna struktura koja se sastoji od brojnih tijela, ureda, agencija i institucija. Temeljne institucije Unije su: Europsko vijeće, Vijeće EU, Sud EU i Europska komisija. Savjetodavna tijela EU su; Odbor regija i Europski gospodarski i socijalni odbor, financijska tijela su: Europska središnja i Europska investicijska banka. Europski revizorski sud, Europski ombudsman i Europski nadzornik zaštite podataka su tijela Unije koja imaju nadzornu ulogu.



## 2.2. Krugovi proširenja Europske unije

Europska Unija povećavala je broj svojih članica čak sedam puta. Prvo proširenje dogodilo se 1. siječnja 1973. kada su članicama postale Danska, Irska i Ujedinjeno Kraljevstvo. Najviše poteškoća bilo je s pristupanjem Velike Britanije radi protivljenja francuskog predsjednika De Gaullea zbog odnosa koje je Velika Britanija imala sa Sjedinjenim Američkim Državama. Naime, De Gaulle je imao ideju o stvaranje europske zajednice kroz koju bi se ostvarivala suradnja suvremenih europskih država ali bez američkog utjecaja. Druge države članice pozitivno su gledale na pristupanje Velike Britanije Uniji jer su smatrale da će se time ojačati položaj drugih država članica. Za razliku od pristupanja Velike Britanije gdje su mišljenja bila podijeljena pri pristupanju Grčke, Španjolske i Portugala nije bilo protivljenja te su jednoglasno primljene u Europsku Uniju. Španjolska i Portugal postale su članicom Europske unije 1. siječnja 1986., a Grčka 1981.

Novo proširenje uslijedilo je 1995. kada su pristupile Austrija, Finska i Švedska. Ove zemlje imaju visok stupanj razvoja privrede te uređene ekonomske odnose, a njihov interes za pitanja transparentnosti i zaštitu okoliša potaknule su već postojeće politike Europske unije.

Najveće proširenje dogodilo se 1. svibnja 2004. godine. Naime, tada je u Europsku uniju ušlo deset novih država i to Latvija, Litva, Estonija, Poljska, Češka, Malta, Cipar, Slovačka, Mađarska, Slovenija. Ovo proširenje označilo je preobrazbu Europske unije od zapadnoeuropske unije prema paneuropskoj uniji, ali proširenje je poduzeto sa značajnom strepnjom od strane europskih dužnosnika i građana koji su se bojali negativnih posljedica koje ovo proširenje može donijeti (Pollack,2009:239-254). Ovim proširenjem nastoji se spriječiti podjela Europe te osigurati mir i sigurnost, vladavina prava te zaštita ljudskih prava i prava nacionalnih manjina u zemljama središnje i istočne Europe. Povećava se unutarnje tržište te se omogućava lakše poslovanje malim i srednjim tvrtkama.

Nakon proširenja Europske unije 2004. godine uslijedila su još dva proširenja i to 2007. kada članicama Europske unije Bugarska i Rumunjska te 2013. godine Republika Hrvatska.

Prilikom proširenja Europske unije postavljao se pitanje hoće li se Europska unija s njima moći nositi. Naime, povećanjem broja članica Europske unije povećava se i broj zadaća koje institucije Europske unije moraju obavljati. S obzirom na to da je Europska komisija čuvarica Ugovora te temeljna zaštitnica interesa Europske unije opseg njezinih poslova u smislu nadzora poštivanja Osnivačkih ugovora, pravilne implementacije prava Europske unije

porastao je ali se veličina same institucije u smislu zapošljavanja novog osoblja nije znatno promijenila.

Administrativni kapaciteti novih država članica nisu veliki te postoji opasnost od velikih poteškoća prilikom preuzimanja i provedbe prava Europske unije. Po pitanju ekonomskog aspekta proširenja može se reći da su zemlje istočne i središnje Europe imale koristi od proširenja. Pozitivan učinak odnosi se na spajanje nacionalnih gospodarstava s gospodarstvima u zapadnoj Europi koja su naravno bila bolje razvijena. Pozitivan učinak proširenja vidljiv je i starim državama članicama zbog mogućnosti izvoza na tržišta novih država članica. Mnoge zapadno europske kompanije značajno su profitirale investirajući u maloprodaju telekome, energetiku ili medije u „novoj“ Europi. U pogledu kretanja radnika utvrđeno je da proširenja nisu ostavila značajne negativne posljedice na tržište rada u starim zemljama članicama Europske unije. (Perica,2006:164–172)

### **2.3. Nastanak i razvoj Europske komisije kao institucije Europske unije**

Europsku komisiju najbolje je definirati kao „ egzekutivno – upravni hibrid čija je zadaća očuvanje i unapređenje europskoga integracijskog procesa predlaganjem novih zakonodavnih prijedloga i nadziranjem provedbe već usvojenih zakona na nacionalnoj razini“ (Čepo,2013: 123) .

Jana Monnet smatrao je da je jedini način osiguravanja donošenja odluka na nadnacionalnoj razni, koje će se provoditi na nacionalnoj razini i biti u interesu svih država putem uspostave snažne, nezavisne, nadnacionalne institucije Visoke Vlasti. Institucija Visoke Vlasti imala je devet članova čiji je mandat trajao šest godina, a upravo se iz ove institucije razvila Europska komisija kakvu danas poznajemo.

U pogledu karaktera Komisije treba razlikovati dvije stvari; nacionalno reprezentativni sustav i nadnacionalnu metodu djelovanja njezinih članova. Nacionalni reprezentativni sustav odnosi se na pravo zastupljenosti svake države članice u Europskoj komisiji. Nadnacionalna metoda djelovanja njezinih članova odnosi se na samostalnost u djelovanju članova Komisije koji ne mogu biti smijenjeni sa dužnosti osim u slučaju povrede obveze časnog postupanja. (Rodin,1990:118 )

Do sredine 1960 – ih postojala je struktura koja se sastojala od devet općih uprava i glavnog tajništva te tri zajednička odjela koji su služili Visokoj vlasti i Komisijama koje su uspostavljene da upravljaju integracijom Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju. To se promijenilo sklapanjem Ugovora o spajanju.

Ugovor o spajanju stupio je na snagu 1. srpnja 1967. nakon ratifikacije od strane država članica te je njime stvorena jedinstvena Europska komisija koja je imala 14 članova. Broj članova se 1970. smanjuje na devet članova. (Čepo,2013:125) .

Tako stvorena jedinstvena Komisija našla se pred brojnim izazovima ponajprije zbog primanja u članstvo Velike Britanije, Danske i Irske te zbog unutarnjih sukoba i lošeg vodstva tadašnjeg predsjednika Franca Marie Malfattija koji je radi sudjelovanja na općim izborima u Italiji podnio ostavku 1972.

Početak oporavka Komisije počinje kada njezinim predsjednikom postaje Jacques Delores. Neki od uspjeha koji su ostvareni za vrijeme Doloresova mandata su: uspostava monetarne unije i ekonomske unije te jedinstvenog tržišta, proširenja Unije 1986 i 1995; usvajanje Socijalne povelje koja jamči zaštitu socijalnih prava od strane Unije čak se razvila metoda djelovanja koja nosi njegovo ime Dolorsova metoda, a ona označava „ vođenje politike usmjerene na postavljanje optimističnih, ali dostižnih ciljeva, uvjeravanje šefova država i vlada u Europskom vijeću da te ciljeve podrže te pretvaranje Vijeća iz vodeće institucije u pomoćno tijelo koje je izvršavalo odluke Europskog vijeća“ (Čepo, 2013: 126). Smatra se da je Komisija za vrijeme njegova vodstva povratila svoju važnost koja joj pripada po temeljnim ugovorima te da je imala ključnu ulogu u europskom integracijskom procesu.

Nakon uspješne faze djelovanja Komisije pod vodstvom predsjednika Doloresa sve se mijenja 1995. kada vodstvo Komisijom preuzima Jacques Santer jer je to prva Komisija u povijesti koja svoj mandat nije privela kraju već je 1999. podnijela kolektivnu ostavku kako bi spriječila izglasavanje nepovjerenja od strane Europskog parlamenta. Do krize je došlo zbog nestručnosti i neprofesionalnosti osoblja Europske komisije te optužbi za nepotizam povjerenice Edith Cresson. Kako bi provjerio navedene optužbe Europski je parlament osnovao istražni odbor nezavisnih stručnjaka koji su utvrdili navedene nepravilnosti i naveli Komisiju na ostavku. Idući mandat za vodstvo Europske komisije pripao je Romanu Prodiu koji je ulogu predsjednika preuzeo 1999. godine. Za vrijeme njegovog vodstva uspostavljen je Ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i Ured za odabir osoblja (EPSO) kako bi se osigurao odabir najstručnijeg osoblja za europsku administraciju. (Čepo, 2013: 127-129).

Iz svega navedenog vidljivo je da je povijest nastanka i razvoja Europske komisije bila obilježena brojnim turbulencijama te da je njezina uloga često bila slabija od one koja joj je predviđena Osnivačkim ugovorima, a to je da je ona predstavnica interesa Unije te čuvarica Ugovora koja ima ključnu ulogu u osiguravanju pravilne primjene i implementacije prava Unije u nacionalna zakonodavstva i u državama članicama Unije.

## **2.4. Formiranje i ustrojstvo Europske komisije**

Prije nego što je Europski Parlament dobio pravo na glasovanje o predloženom kandidatu za predsjednika Europske komisije i posredno o kandidatima za povjerenike, pravo na sastavljanje Europske komisije pripadalo je vladama država članica koje su konsenzusom putem Vijeća i Europskog vijeća dogovarali predsjednika Komisije i predlagali mu povjerenike iz svojih država.

Parlament je htio ostvariti svoj utjecaj na postupak formiranja Komisije i uspio je u svojim nastojanjima time što Komisija ne može početi s radom prije potvrde njezinog sastava od strane Parlamenta. Nakon što šefovi vlada i država članica u Europskom vijeću odaberu kandidate za predsjednika Europske komisije taj kandidat mora biti odobren od strane Parlamenta većinom glasova. (Čepo, 2013: 131).

Nakon izbora predsjednika slijedi odabir povjerenika koji će voditi pojedine resore odnosno dosjee, a odluku o tome donosi predsjednik Komisije na prijedlog Vijeća. Predsjednik može tražiti od vlada država članica da mu predlože više kandidata kako bi on izabrao najboljeg prema svom mišljenju, ali vlade nisu dužne udovoljiti tom zahtjevu.

Ključnu ulogu u postupku odabira povjerenika ima predsjednik Komisije jer je on taj koji određuje dosjee kojima će se pojedini povjerenici baviti, a to izravno utječe i na ugled i važnost države u europskoj strukturi.

Postupak formiranja Komisije odnosno odabira predsjednika Komisije i njezinih povjerenika treba biti brz i učinkovit kako bi ona što prije krenula sa svojim petogodišnjim mandatom jer se na takav način osigurava daljnji integracijski proces.

Europska komisija sastoji se od predsjednika Europske komisije, povjerenika, uprave, tajništva.

Iako se predsjednik Europske komisije smatra prvim među jednakima čime se želi pokazati kolektivnost Europske komisije njegov položaj u odnosu na povjerenike je snažniji jer upravo predsjednik ima monopol u određivanju koji će dosje dodijeliti kojem povjereniku te tako može nagraditi one povjerenike čije su mu države pružile podršku prilikom njegova izbora odnosno kazniti one za čiju je podršku bio uskraćen. Odluku o izboru predsjednika donose šefovi država i vlada suglasno u Europskom vijeću. Upravo zbog toga predsjednik Komisije često nije bio iz stranačke grupacije koja je osvojila većinu u Europskom parlamentu što je izazivalo kritiku o smanjenom utjecaju europskih građana na izbor predstavnika u ključnim institucijama Unije. (Čepo, 2013: 132-133).

Od 2014. donesena je odluka kojom se vodeće političke grupacije obvezuju odabrati kandidata za predsjednika Europske komisije koji će biti predstavljen građanima na europskim izborima.

Iduću važnu skupinu u strukturi Europske komisije čine europski povjerenici. Njihov položaj vrlo je sličan položaju ministara u nacionalnim vladama. Do 2004. Njemačka, Francuska, Velika Britanija, Španjolska i Italija imale su po dva povjerenika, a druge države po jednog, a od tada je svaka država imala jednog povjerenika kako bi se osigurala ravnopravnost i jednaka zastupljenost svih država bez obzira na njihovu veličinu. (Čepo, 2013:134).

Svakog povjerenika imenuje njegova vlada u pravilu bez uplitanja drugih država članica iako svaka država kao i predsjednik Europske komisije imaju pravo izraziti dvoje neslaganje s odlukom o izboru pojedinog povjerenika.

Osim neslaganja koje predsjednik Europske komisije može iskazati glede pojedinog kandidata on ima pravo staviti određene zahtjeve koje nacionalne vlade trebaju ali ne moraju uzeti u obzir prilikom odabira kandidata.

Primjeri takvog postavljanja zahtjeva bili su za vrijeme mandata Romana Rodija koji je zahtijevao da svaka država predloži najmanje tri kandidata za povjerenika od kojih će on izabrati najboljeg. Jedan od predloženih kandidata morala je biti žena te mandata Jose Manuel Barrosoa koji je zahtijevao jednak omjer žena i muškaraca u Komisiji.

U slučaju zanemarivanja uvjeta koji su postavljeni od strane predsjednika nacionalne vlade ugrožavaju svoje povjerenike jer bi im predsjednik mogao dodijeliti nepoželjan sektor kojim će upravljati.

Europski parlament također ima utjecaj na odabir europskih povjerenika. Naime, nakon što su nacionalne vlade izabrale svoje kandidate te nakon što im je predsjednik Komisije dodijelio određeni resor na upravljanje relevantni stalni odbori Parlamenta pozivaju kandidate na saslušanje kako bi provjerili razinu njihove stručnosti te potvrdili osnovanost dodjele pojedinog resora. O važnosti Parlamenta u ovom izboru govori podatak da je Barroso morao promijeniti sastav dviju svojih Komisija zbog nezadovoljstva Parlamenta.

Povjerenicima u njihovom radu pomažu savjetnici koji čine povjerenikov kabinet. Njegova je uloga savjetovanje i usmjeravanje rada povjerenika te je to organ političkog karaktera. Radi sprječavanja korupcije i nepotizma određeno je da polovica članova kabineta ne smije biti iz iste države kao i povjerenik. To se odnosi i na šefa i zamjenika šefa kabineta koji ga predstavlja u komunikaciji s predstavnicima Općih uprava te pred uredima drugih povjerenika. Kabineti su veza između političkih aktivnosti povjerenika i administrativne naravi općih uprava kojima su oni na čelu. Šefovi kabineta zbog povjerenja koje uživaju od strane povjerenika zajedno s njima odlučuju o rasporedu posla i njegovoj podjeli unutar kabineta. Kabineti povjerenika pripremaju dnevni red tjednih sastanaka Europske komisije. (Čepo, 2013;135).

Još jedna važna karika u strukturi Europske komisije jesu Opće uprave. One su ključan faktor koji Europsku Komisiju čini upravnom strukturom.

Resorima koji su dodijeljeni pojedinim povjerenicima stvarno upravlja jedna ili više Općih uprava čijim radom svakodnevno upravlja direktor. Broj uprava raste paralelno s povećavanjem broja područja o kojima je potrebno odlučivati na europskoj razini te je ukupan broj Općih uprava 33, a one se mogu podijeliti i na poduprave.

U Općim upravama rade službenici u svojstvu asistenta i administratora te službenici koji se zapošljavaju na određeno vrijeme zbog potrebe završavanja određenog projekta bez mogućnosti trajnog zapošljavanja u administrativnoj strukturi Europske komisije. (Čepo, 2013:137).

Iduća važna institucija u strukturi Europske komisije je Glavno tajništvo koje je osnovano 1958. godine, a na čelu mu je glavni tajnik koji za svoj rad odgovara predsjedniku Europske komisije.

Neki od ključnih zadataka glavnog tajnika jesu , kontrola implementacije političkih prioriteta Europske komisije i pomoć u strateškom planiranju te briga o koordiniranom djelovanju svih

aktera Europske komisije i upravo zbog toga službenici Glavnog tajništva predsjedaju sastancima šefova kabineta i sastancima direktora općih uprava. Oni održavaju odnose s Europskim vijećem i Parlamentom te su zbog toga važniji organ u odnosu na druge opće uprave. (Čepo, 2013:137).

Kada se govori o strukturi Europske komisije važno je spomenuti i pravnu službu. Pravna služba je institucija pomaže u radu čitave Komisije ili pojedinog ministra, ali se ona ne može svrstati u navedenu hijerarhijsku strukturu Europske komisije zbog veće razine samostalnosti koju mora imati prilikom svoga djelovanja. (Čepo, 2013:140).

Pravna služba je pod upravnom samoga predsjednika Europske Komisije, a na njezinom čelu je ravnatelj koji vodi mnogobrojne pravne stručnjake čiji je temeljni zadatak pregled svake odluke Europske komisije kako bi se osigurala njezina suglasnost s pravnom stečevinom Europske unije. Pravna služba zadužena je i za obranu zakonitosti i opravdanosti donošenja odluka Europske Komisije pred ostalim institucijama Unije i Sudom Europske unije ako netko podigne tužbu protiv Europske komisije.

Također prilikom pregledavanja odluka moraju uzeti u obzir načelo proporcionalnosti i supsidijarnosti.

Načelo proporcionalnosti znači “sadržaj i oblik djelovanja Unije ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora“ a načelo supsidijarnosti znači „u područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti, Unija djeluje samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije.“<sup>1</sup>(Ugovor o Europskoj uniji).

Osim Pravne službe za rad Europske Komisije iznimno je važan Ured za službene publikacije sa sjedištem u Luxembourg, a razlog njegove važnosti leži u činjenici da bez službene objave zakona kao i bilo kojeg drugog akta u Službenom glasilu Europske unije taj zakon ili akt ne može stupiti na snagu i biti pravno obvezujući za države članice Unije.

Jedna od najvažnijih publikacija Ureda za službene publikacije je Opći izvještaj o aktivnostima Europske Unije. “U njemu se opisuju najvažnije aktivnosti koje su europske institucije poduzele u protekloj godini, razloge za donošenje europskih zakona te ostale

---

<sup>1</sup> Čl. 5 st. 3 i 4. Ugovora o Europskoj uniji 2016/C 202/01

aktivnosti Europske unije zbog čega predstavlja nezaobilazan dokument za razumijevanje europskog djelovanja.” (Čepo, 2013:140).

Osim objave Općeg izvještaja o aktivnostima Europske unije Ured za publikacije upravlja bazom EUR–Lex<sup>2</sup> koja omogućava pristup svim europskim dokumentima u njihovom konačnom izdanju ali i pristup svim fazama rasprave koje su prethodile donošenju određenog zakona.

Treća institucija koja zahtjeva visoku razinu samostalnosti u radu uz Pravnu službu i Ured za službene publikacije je Europski ured za borbu protiv prijevара. On je nastao 1999. godine., a temeljni zadatak mu je zaštita europskih financija. OLAF vrši nadzor nad europskim službenicima kako bi se na najmanju moguću mjeru svele eventualne korupcijske radnje.

OLAF je istovremeno dio strukture Europske komisije jer je za svoj rad odgovoran povjereniku koji je zadužen za reviziju i borbu protiv prijevара i institucija koja je zbog posla koji obavlja potpuno samostalna u svome radu što mu omogućava kontrolu eurokrata (europskih službenika) ali i povjerenika te predsjednika Europske komisije. Ovaj ured može pokrenuti istragu protiv pojedinaca ili institucija koje su optužene za ne plaćanje poreza, protupravnog korištenja poticaja, korupcije I drugih teških nezakonitih postupaka, a u tome ga predvodi ravnatelj izabran od strane Europske komisije. (Čepo, 2013:140).

Posljednja institucija koja ima visoku razinu samostalnosti u radu je Ured Eurostata koji je smješten u Luxembourgu, a njegova glavna zadaća je informiranje institucija Europske unije o najnovijim relevantnim statističkim pokazateljima na europskoj razini i na razini država članica.

Njegova uloga je važna jer upravo o statističkim pokazateljima ovisi način raspodjele financijskih sredstava te odluke o donošenju novih javnih politika. U radu ove institucije vidljiva je visoka razina transparentnosti jer velik broj rezultata svojih istraživanja objavljuje na svojim internetskim stranicama te tako osigurava pristup tim podacima zainteresiranoj javnosti. U svome radu Eurostat dobiva pomoć preko mreža nacionalnih ureda za statistiku država članica i odjela za statistiku drugih institucija kao što su središnja banka i različite samostalne agencije. (Čepo, 2013:141).

Zbog složene strukture Europske komisije upravo ona ima najviše zaposlenih u odnosu na druge europske institucije. Kako bi se jasnije pokazala količina zaposlenih u Europskoj

---

<sup>2</sup> Internetski portal za pravo Europske unije koji pruža pristup pravim dokumentima Europske unije



Komisiji dovoljno je reći da je ukupna administracija Vijeća, Europskog parlamenta i Europskog gospodarskog i socijalnog odbora te odbora regija manja od administracije Europske komisije.

Ovoliko velika administracija povezana je s proširenjima Europske unije koja su zahtijevala uključivanje zaposlenih u europskim institucijama iz novih država članica. Zaposlenici se razlikuju s obzirom na dužinu trajanja radnog odnosa i na status koji im je dodijeljen.

Za Europsku komisiju radi svakodnevno nekoliko desetaka tisuća ljudi, a stalno zaposleno osoblje Europske komisije naziva se eurokracijom. Taj naziv dao im je Altiero Spinelli 1967. godine. Eurokrati rade u uredima u Bruxellesu i Luxembourg, a jedan dio zaposlenih radi u agencijama i delegacijama Europske unije u državama članicama i misijama Europske unije u trećim državama.

Postoje dvije kategorije administrativnog osoblja Europske komisije, a to su asistenti (AST) i administratori.

Asistenti se dijele u 11 platnih razreda, a u ovu grupu spadaju primjerice vozači, domari, pojedinci koji obavljaju jednostavnije uredske poslove i slično, a administratori su stručnjaci koji obavljaju upravljačke poslove, pružaju savjetodavne usluge i drugo, a dijele se u 5 platnih razreda.

Osoblje se u administrativnu strukturu Europske komisije prima putem natječaja u državama članicama koji organizira Europskih ured za odabir osoblja. U natječaju se navode kriteriji koje kandidati moraju zadovoljavati kako bi eventualno bili primljeni u službu, a izbor kandidata odvija se u tri kruga. Prvi se krug održava u svim državama članicama Europske unije i u njemu se provjeravaju logičko i numeričko zaključivanje te razumijevanje njemačkog, francuskog ili engleskog jezika. Također se provjerava i sposobnost prilagodbe i prikladnost ponašanja u određenim situacijama tzv. situacijsko prosuđivanje. Najuspješniji kandidati prolaze u drugi krug u kojem se testira znanje materinjeg jezika kandidata te se provodi analiza slučaja u kojem kandidati moraju odgovoriti na određena problemska pitanja. Na posljetku slijedi treći krug oblikovan kao intervju kako bi se stvorio potpuni dojam o kandidatu i uvidjele njegove pozitivne karakteristike jednako kao i eventualne mane i nedostaci. Provjeravaju se prezentacijske sposobnosti kandidata i sposobnost rada u grupi. Najuspješniji kandidati se potom stavljaju na rezervnu listu s koje se raspoređuju u pojedine institucije Europske unije. (Čepo, 2013:138-139).

## 2.5. Ovlasti i djelokrug Europske komisije

Europska komisija ima četiri ključne funkcije: osigurava primjenu Ugovora, formulira preporuke ili mišljenja kada je to ugovorima propisano ili kada sama to smatra svrsishodnim, samostalno odlučuje o pitanjima u kojima Ugovori to dopuštaju, priprema prijedloge za raspravu na Vijeću i Europskom parlamentu te implementira pravila sukladno uputama zakonodavnih institucija. (Čepo, 2013:141).

Ovlasti Europske komisije dijele se u dvije temeljne skupine, a to su nadzorne i izvršne ovlasti. One obuhvaćaju zaštitu i brigu za pravilnu primjenu ugovora Europske unije zbog toga se Europska komisija i naziva čuvaricom ugovora. Isto tako ona ima ovlast iniciranja zakonodavnog prijedloga, izvršavanja usvojenih politika te predstavljanje Europske unije u određenim pitanjima na međunarodnoj razini. Europska komisija ima pravo predlaganja proračuna, može donositi podzakonske akte kojima će detaljnije urediti pitanja koja se reguliraju zakonom. U tim pitanjima se ovlasti Europske komisije podudaraju s ovlastima izvršne vlasti država članica. (Čepo, 2013:142).

Iako je uloga Europske komisije vrlo važna, njezino djelovanje ograničeno je djelovanjem drugih institucija Europske unije, prvenstveno Vijeća i Parlamenta.

Ograničenje djelovanja Europske komisije i utjecaj drugih institucija najbolje se vidi u pitanju zakonodavne inicijative jer iako je Europska komisija jedina institucija koja ima pravo zakonodavne inicijative, Vijeće i Parlament imaju pravo na posrednu inicijativu.

Pravo na posrednu inicijativu znači da Europski parlament ima pravo Europskoj komisiji dostaviti obrazloženi prijedlog za otvaranje određenog pitanja tako da Komisija po prijedlogu pokrene zakonodavnu proceduru. Vijeće isto tako može zahtijevati da se Komisija orijentira I uzme u razmatranje pitanja koja ona nije prepoznala kao relevantna. (Čepo, 2013:143).

Ako se pred Europskom komisijom pojavi pitanje za koje ona smatra da ga je potrebno regulirati na nadnacionalnoj odnosno europskoj razini uzimajući u obzir načela supsidijarnosti i proporcionalnosti rasprava o tom pitanju pokrenut će se putem instrumenta Zelene knjige putem kojeg će Komisija pokušati privući sve sudionike procesa za eventualne promjene u zakonodavstvu. Cilj komunikacije putem Zelene knjige je dobivanje podrške od zainteresirane javnosti za promjenom legislative ili njezino donošenje.

Nakon završetka rasprave sa zainteresiranom javnošću o određenom pitanju prelazi se na iduću fazu djelovanja, a to je objava Bijele knjige. U njoj se sabiru stavovi i ideje izražene u procesu konzultacija sa zainteresiranom javnošću. Bijela knjiga prikazuje mogući primjer zakona kojim će se urediti određeno pitanje od općeg interesa. Taj nacrt rezultat je rada brojnih pomoćnih organa u kojima su okupljeni predstavnici nacionalnih administracija, članovi interesnih skupina i drugi stručnjaci koji pomažu u utvrđivanju pojedinosti zakonodavnog prijedloga temeljem procesa savjetovanja koji je slijedio nakon objave Zelene knjige. (Čepo, 2013:148).

Ti pomoćni organi u kojima se okupljaju stručnjaci i članovi interesnih skupina dijele se na odbore koji mogu biti vanjski i unutarnji.

Unutarnji su sastavljeni od eksperata iz Komisijina administrativnog aparata, a ključnu ulogu u osiguravanju koordinacije djelovanja unutarnjih odbora ima glavno tajništvo Europske komisije.

Vanjski odbori su pomoćni organi Europske komisije koji se sastoje od predstavnika nacionalnih administracija, lobista, članova nevladinih organizacija i organizacija civilnog društva. Njihovim radom upravlja i predsjedava Europska komisija.

Vanjski odbori dalje se dijele na savjetodavne i stručne. U stručnim odborima Komisija okuplja stručnjake određenog područja koje predlažu države članice kako bi pomogle Komisiji u prijenosu tehničkog znanja potrebnog za ujednačavanje zakonodavnog prijedloga. U savjetodavne odbore Komisija uključuje predstavnike interesnih skupina naročito poslovnog sektora, a opravdanje za to je dobivanje povratne informacije od poslovnog sektora radi utvrđivanja hoće li novi zakonodavni prijedlog imati pozitivne ili negativne posljedice nakon usvajanja. Civilno društvo i stručna javnost su na takvo djelovanje Europske komisije iskazali nezadovoljstvo i zabrinutost za stupanj demokratičnosti kod donošenja odluka na europskoj razini jer smatraju da Europska komisija uključivanjem poslovnog sektora gubi ulogu neutralnog arbitra koji svoje odluke donosi na temelju svih dostupnih informacija. (Čepo, 2013:148-149).

## **2.6. Uloga Europske komisije u procesu pridruživanja novih članica**

Europska unija ima nadzornu ulogu u procesu pridruživanja novih članica Europskoj uniji. Svaka država članica prilikom podnošenja zahtjeva za pristupanje Europskoj uniji preuzima određene obveze kao što su: usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Europske Unije, reforma javne uprave, preuzimanje valute eura i slično, a Europska komisija je ta koja prati ispunjenje preuzetih obveza.

Naime, kako se ona smatra čuvaricom Osnivačkih ugovora ona se brine o pravilnoj primjeni i implementaciji prava Europske unije u nacionalno zakonodavstvo. Svaka država kandidatkinja za članstvo obvezuje se da će u određenom roku uskladiti svoje zakonodavstvo sa europskim odnosno da će ga implementirati. Europska komisija prati ispunjavaju li države kandidatkinje preuzete obveze.

U slučaju postupanja suprotnom od onog koje je određeno Osnivačkim ugovorima te ne ispunjavanja preuzetih obveza Europska komisija na to upozorava državu kandidatkinju, a isto tako ako i nakon upozorenja Europske komisije država kandidatkinja i dalje ne ispunjava svoje obveze može joj se uskratiti mogućnost pristupanja Europskoj uniji.

SIGMA također uz Europsku komisiju ima važnu ulogu u pristupanju novih država u punopravno članstvo u Europskoj uniji. SIGMA 1999. objavljuje 27. dokument pod nazivom Europski principi za javnu upravu (SIGMA, OECD 1999.). U tom dokumentu navodi zajednička obilježja javne uprave država članica koje bi države kandidatkinje za članstvo trebale usvojiti te daje smjernice u pogledu provedbe reforme javne uprave država kandidatkinja. Obilježja koja javna uprava mora imati su: pouzdanost i predvidljivost, otvorenost i transparentnost, odgovornost te efikasnost i efektivnost.

Što je veća razina vladavine prava u pojedinoj zemlji veća je razina povjerenja u institucije te države. Javna vlast svoje odluke treba donositi isključivo na temelju zakona te interpretacijskih mišljenja suda. Kriterij predvidljivosti ostvaruje se putem poštivanja rokova za postupanje javne uprave koji su propisani zakonom.

Otvorenost i transparentnost javne uprave omogućavaju svakoj zainteresiranoj strani na koju djelovanje javne uprave ima utjecaj pristup informacijama. Ova načela su usko povezana s ostvarivanjem načela vladavine prava, dogovornosti te jednakosti pred zakonom.

Načelo odgovornosti javne uprave znači da ona odnosno javni i državni službenici trebaju odgovarati za svoje postupke koje su poduzeli u svojstvu službene osobe pred drugim administrativnim, zakonodavnim ili sudbenim tijelom. Svaka osoba i vlast treba biti podložna nadzoru putem ulaganja prigovora višem administrativnom tijelu, sudskog nadzora, provedbom inspekcije od strane posebnog odbora i slično.

Efikasnost i efektivnost je obilježje javne uprave koje je relativno novo. Efikasnost se odnosi na racionalnost između uloženi resursa i ostvarenih rezultata, a efektivnost se odnosi na razinu uspješnosti javne uprave u ostvarivanju njezinih ciljeva i rješavanju javnih problema.

### **3. PRISTUPANJE NOVIH DRŽAVA**

#### **3.1. Kriteriji za pristupanje**

„Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca<sup>3</sup>„ (Ugovor o Europskoj uniji)

„Svaka europska država koja poštuje vrijednosti iz članka 2. i koja se obvezuje promicati ih, može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji. O tom se zahtjevu obavješćuju Europski parlament i nacionalni parlamenti. Država podnositeljica zahtjeva svoj zahtjev upućuje Vijeću, koje odlučuje jednoglasno nakon savjetovanja s Komisijom i nakon dobivene suglasnosti Europskog parlamenta, koji odlučuje većinom svojih članova. Uzimaju se u obzir uvjeti prihvatljivosti koje je dogovorilo Europsko vijeće“. (Ugovor o Europskoj uniji)

Država koja želi postati članicom Europske unije mora podnijeti zahtjev za članstvo u Europskoj uniji. Zahtjev za članstvo podnosi se nakon što su se građani nacionalnih država putem referendum odnosno odobrenja od strane nacionalnog parlamenta izjasnili da podupiru težnje nacionalne vlade za pristupanjem Europskoj uniji.

---

<sup>3</sup> Ugovor o Europskoj uniji, OJ C 202, 7. 6. 2016.  
Ugovor o Europskoj uniji OJ C 202, 7. 6. 2016.

Kako bi pojedina zemlja mogla postati članicom Europske unije potrebno je da ona ispuni kriterije pristupanja u Europsku uniju. Kriteriji za pristupanje u Europsku uniju uvedeni su 1993. godine u Kopenhagenu. Tim kriterijima određuju se ekonomski, politički i pravni kriteriji koje pojedina zemlja mora ispuniti kako bi poslala punopravna članica Europske Unije. Osim kriterija iz Kopenhagena, 1995. uveden je i administrativni kriterij u Madridu. (Koprić, Musa, Lalić Novak; 2012;247)

Smatra se da je država ispunila kriterije pristupanja ako ima stabilne institucije koje će u svome djelovanju osigurati ostvarivanje načela vladavine prava, zaštite ljudskih prava. Država kandidatkinja mora imati stabilno i funkcionalno tržišno gospodarstvo koje osigurava mogućnost tržišnog natjecanja državi kandidatkinji. Iznimno važan kriterij je i administrativni kriterij koji označava sposobnost države kandidatkinje da preuzme i provede u djelo obveze članstva kao što su primjerice poštivanje Osnivačkih ugovora i implementacija prava Europske unije u nacionalna zakonodavstvo, poštovanje ciljeva monetarne unije i slično.

Za pristupanje pojedine zemlje u Europsku uniju osim pristanka samih građana države kandidatkinje potreban je i pristanak europskih institucija te ostalih država članica Unije koje se mogu protiviti ulasku pojedine države ako smatraju da ona neće moći u potpunosti ispunjavati svoje obveze te će na bilo koji način za Uniju predstavljati više "uteg" nego pokretačku snagu koja će ojačati Uniju kao zajednicu<sup>4</sup>.

Jednako tako kao što je važna sposobnost države za članstvo u Uniji potrebna je i sposobnost Europske unije da primi nove države jer svakim novim proširenjem struktura Europske unije postaje kompleksnija, obveze pojedinih institucija postaju mnogobrojnije kao što je primjer s Europskom komisijom koja obavlja nadzornu ulogu te ima jednu od ključnih uloga kada je pristupanje novih država u pitanju.

---

<sup>4</sup>[https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/enlargement/?fbclid=IwAR0F1vEXUk2UL8wJ500r668M9rp\\_rtkMJNbTxQzQ47970a-aR8vnIBsuMwc](https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/enlargement/?fbclid=IwAR0F1vEXUk2UL8wJ500r668M9rp_rtkMJNbTxQzQ47970a-aR8vnIBsuMwc)

## 3.2. Pregovori

Kada se govori o pregovorima o pristupanju Europskoj uniji govori se o uvjetima pod kojima neka država kandidatkinja za članstvo pristupa Uniji, a odnose se na usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Unije u vidu promjene, donošenja i provedbe propisa Europske unije.

Pregovori za pristupanje Europskoj uniji vode se u dvije faze: analitička faza te sadržajna faza. Analitička faza slijedi nakon otvaranja samih pregovora. Njome se ocjenjuje usklađenost nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije. Ona se provodi za svako područje o kojem se vode pregovori.<sup>5</sup>

Tijekom te faze Komisija pojašnjava i predstavlja stečevinu Europske unije kojom je pravno uređeno određeno područje koje je obuhvaćeno određenim poglavljem pregovora. Nakon toga države kandidatkinje predstavljaju pravni i institucionalni okvir svoje države u odnosu na pravnu stečevinu Europske Unije, a ovakva analiza se provodi zbog utvrđivanja razlika u svakom području koji je predmet pregovora o pristupanju te pronalasku načina usklađivanja uočenih razlika.

Takvom analizom i država kandidatkinja daje svoje mišljenje hoće li moći izvršiti tražena usklađivanja ili će morati tražiti odobrenje prijelaznih razdoblja<sup>6</sup>.

Europska komisija izrađuje izvješća u kojima izražava svoja mišljenja o spremnosti država kandidatkinja za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Europske unije i preporuku za započinjanje druge faze pregovora o pojedinom poglavlju koja se upućuju državama kandidatkinjama te državama članicama.

Ako Europska komisija smatra da država kandidatkinja nije spremna za započinjanje pregovora u nekom od područja koja su predmet pregovora ona neće dati odobrenje za početak sadržajnih pregovora nego će predložiti da prije početka druge faze budu ispunjeni minimalni preduvjeti.

Druga faza pristupnih pregovora je sadržajna faza. Sadržajni pregovori provode se na temelju rezultata prve faze pristupnih pregovora te stajališta Europske unije i država kandidatkinja za svako pojedino područje pregovora.

---

<sup>5</sup> <https://mpu.gov.hr/osnove-sustava-europske-unije-23355/23355>

<sup>6</sup> Vidjeti niže na str 20

U svojim pregovaračkim stajalištima država kandidatkinja za članstvo pojašnjava kako će preuzeti te prikladno provesti stečevinu Europske unije u pojedinom poglavlju, a zajedničko pregovaračko stajalište Europske unije donosi jednoglasnom odlukom Vijeće na temelju nacrtu pregovaračkog stajališta koje izrađuje Europska komisija.<sup>7</sup>

U svom pregovaračkom stajalištu Europska unija određuje koje preduvjete država kandidatkinja treba ispuniti prije privremenog zatvaranja određenog poglavlja pregovora, a odluku o tome donosi međuvladina konferencija na ministarskoj razini.

Preduvjeti koje postavlja Europska unija mogu se ticati pitanja administrativne i pravosudne sposobnosti države kandidatkinje, usklađivanje i primjenu zakonodavstva i sl. Nakon postizanja sporazuma država kandidatkinja potpisuje Ugovor o pristupanju s Europskom unijom. Rezultati pregovora sastavni su dio navedenog Ugovora, status države kandidatkinje mijenja se u status države pristupnice. Pregovore vode države članice Europske unije i država kandidatkinja. Stajališta Europske unije glede pregovora izražava predsjedavajući Vijeća Europske unije, a na strani država kandidatkinja pregovore vodi izaslanstvo za pregovore.

Izaslanstvo se najčešće sastoji od glavnog pregovarača i pregovaračke skupine, voditelja izaslanstva koji je najčešće politički visoko rangirani dužnosnik, najčešće je riječ o ministru vanjskih poslova. Uloga Europske komisije u ovoj fazi je osiguravanje tehničke provedbe pregovora.

Nakon što se zaključe pregovori o svim poglavljima rezultati istih postaju sastavni dio Ugovora o pristupanju. Ugovor o pristupanju potvrđuje se odlukom Vijeća Europske unije i pozitivnim mišljenjem Europskog parlamenta (Koprić, Musa, Lalić Novak; 2012;254).

Pristupni pregovori vode se glede 35 temeljnih poglavlja *acquis-a*. Ako pojedina država iz opravdanih razloga nije sposobna potpuno prihvatiti i preuzeti pravnu stečevinu u određenom poglavlju pregovora država kandidatkinja može zatražiti tzv. prijelazna razdoblja. Prijelazna razdoblja označavaju dodatan vremenski period koji se daje državama kandidatkinjama radi usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije i nakon pristupanja u Europsku uniju. Ona se moraju sadržajno i vremenski ograničiti.

Kako bi se mogao kontinuirano pratiti napredak države kandidatkinje Europska komisija izrađuje godišnja izvješća o napretku države kandidatkinje u procesu pristupanja, a to čini

---

<sup>7</sup> <https://mpu.gov.hr/osnove-sustava-europske-unije-23355/23355>



temeljem informacija koje joj je dužna država kandidatkinja redovito dostavljati glede preuzimanja pravne stečevine i jačanja svoje administrativne sposobnosti.

Ukoliko Europska komisija utvrdi da država kandidatkinja krši svoje obveze te da u njoj dolazi do čestog kršenja ljudskih prava, prava manjina, demokracije i vladavine prava općenito može podnijeti prijedlog Vijeću koje će tada donijeti odluku o obustavi pregovora te odluku o uvjetima za eventualno nastavljanje pregovora.

Kako bi Ugovor o pristupanju stupio na snagu potrebna je njegova ratifikacija od strane Europskog parlamenta, parlamenta država članica Europske unije te na kraju i parlamenta države kandidatkinje. Stupanjem na snagu Ugovora o pristupanju država pristupnica postaje punopravna članica Europske unije.

Pregovori za članstvo održavaju se kao dio međuvladine konferencije na kojoj ključnu ulogu imaju predstavnici država članica Europske unije, predstavnici država kandidatkinja te predstavnici Europske komisije.

### **3.3. Tehnička i administrativna pomoć državama kandidatkinjama**

Instrumenti kojima Europska unija želi pružiti pomoć glede ispunjavanja kriterija za članstvo u pretpristupnom razdoblju navedeni su u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju kao pravni okvir koji regulira odnos Europske unije i države kandidatkinje do trenutka njezinog postajanja punopravnom članicom Europske unije.

Pretpristupna pomoć služi za promicanje političkih, institucionalnih, socijalnih i gospodarskih reformi te poticanju društveno-gospodarskog razvoja. Glavna područja potpore su vladavina prava, temeljna prava i demokracija, usklađenost sa zakonodavstvom Europske unije, konkurentnost i uključiv rast, zeleni program te teritorijalna i prekogranična suradnja<sup>8</sup>

Instrument pretpristupne pomoći (IPA) je instrument putem kojeg Europska unija potiče i pomaže provedbu reformi u procesu proširenja Europske unije kroz pružanja financijske pomoći državama kandidatkinjama za članstvo u Europskoj uniji u pet temeljnih područja, a ta područja su: razvoj institucija, prekogranična suradnja, regionalni razvoj, razvoj ljudskih potencijala te ruralni razvoj.

---

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/pre-accession-assistance\\_hr](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/pre-accession-assistance_hr)

Prilikom pružanja pomoći pojedinoj državi kandidatkinji treba se uzeti u obzir njezina politička i ekonomska situacija. Pomoć koja se pruža državama kandidatkinjama trebala bi ojačati demokratske institucije i vladavinu prava, zaštitu ljudskih prava i prava manjina, poticati rodnu jednakost. Pomoć koja im se pruža treba biti orijentirana na pomoć pri preuzimanju i implementaciji stečevine Europske Unije.

Europska komisija osigurava poštivanje načela koherentnosti, koordinacije i partnerstva prilikom pružanja pomoći. Osigurana pomoć treba biti pružena sukladno konkretnim potrebama države korisnice pomoći.

Pomoć koja se pruža državama kandidatkinjama pruža se kroz jednogodišnji i višegodišnji program pomoći. To su planski dokumenti koje dostavlja zemlja koja je korisnica pomoći ili takve dokumente izrađuje Komisija, a odnose se na projekte koje provodi Komisija ili jedan ili više krajnjih korisnika.<sup>9</sup>

Europska komisija može pružiti i novčanu pomoć državi kandidatkinji te s njom sklopiti sporazum kojim se regulira pitanje pružanja novčane pomoći državi korisnici. Pomoć se može državi korisnici dodijeliti tek nakon što sklopljeni sporazum stupni na snagu.

Zemlja korisnica pružene pomoći će imenovati sljedeća tijela: nacionalni IPA koordinator, strateški koordinator za komponentu regionalnog razvoja i komponentu razvoja ljudski potencijala, nadležni službenik za akreditaciju, nacionalni službenik za ovjeravanje, nacionalni fond, operativnu strukturu prema programu IPA-e, revizorsko tijelo.

Još jedna vrsta pomoći koja se pruža državama kandidatkinjama je pomoć u izgradnji institucija koja se može pružiti na različite načine, a neki od njih su mjere administrativne kooperacije radi osposobljavanja te razmjene informacija što uključuje i pomoć različitih stručnjaka iz drugih država članica ili međunarodnih organizacija, stvaranje neovisnih regulatornih tijela radi pomoći pri usklađivanju s normama i standardima Europske unije, pomoć pružena putem programa bespovratnih sredstava i sl.

Pomoć koju Europska unija može pružiti državi kandidatkinji ostvaruje se i putem nacionalnih programa. Nacionalne programi su programi koje donosi Europska komisija na temelju prijedloga zemlje korisnice te pomoći.

U prijedlozima zemlje korisnice pomoći se jasno navode prioriteti koji trebaju biti pokriveni u toj zemlji. Selekcija prijedloga koje je iznijela država korisnica odvija se na transparentan

---

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/ipa/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/)

način kroz postupak savjetovanja s ključnim dionicima tijekom izrade prijedloga. Nakon završetka rasprave Komisije i države korisnice o njezinim prijedlozima, država korisnica dostavlja Komisiji prijedloge projekata. U tim prijedlozima projekata jasno su navedeni prioriteti te metode i načini ostvarivanja prioriternih ciljeva. Nakon dostave projektnih prijedloga Europska komisija izrađuje prijedloge financiranja. Sporazum o financiranju sklapaju Europska komisija i država korisnica.

Osim nacionalnih programa postoje i regionalni i horizontalni programi. Njih izrađuje Europska komisija na temelju višegodišnjih planskih projekata te uz konzultiranje s relevantnim dionicima te su u potpunom skladu s nacionalnim programima. Svrha regionalnih i horizontalnih programa jesu promicanje regionalne suradnje i jačanje razmjene više zemalja u zemljama korisnicama.

Regionalni programi pokrivaju zemlje korisnice pomoći na Zapadnom Balkanu gdje su programi posebno usmjereni na jačanje suradnje unutar Regije.

Horizontalni programi pokrivaju pojedine ili sve zemlje korisnice u područjima od zajedničkog interesa u kojima se pomoć efikasnije pruža kroz horizontalne nego kroz nacionalne programe. Pomoć u pogledu ove komponente dodjeljuje se kroz zajedničko tj. decentralizirano ili centralizirano upravljanje. Nacionalni programi provode se uglavnom decentralizirano dok se horizontalni i regionalni programi provode centralizirano od strane Europske komisije ili zajedničkim upravljanjem između Europske komisije i međunarodnih organizacija.

Twinning projekti su bespovratna sredstva i još jedan oblik pomoći državi kandidatkinji gdje određena uprava država članica pruža stručnost javnog sektora uz naknadu troškova koji pružanjem takve pomoći nastanu. Europska komisija određuje priručnik za twinning koji određuje fiksne stope i cijene nakade stručnosti javnog sektora koju su pružile uprave određenih država članica.

## **4. ULOGA EUROPSKE KOMISIJE U ISTOČNOM PROŠIRENJU EUROPSKE UNIJE U ODNOSU NA REFORMU JAVNE UPRAVE U DRŽAVAMA KANDIDATKINJAMA**

### **4.1. Temeljne karakteristike istočnog proširenja**

Istočno proširenje je najveće proširenje Europske unije koje se ikada dogodilo. Naime, 2004. godine članicom Europske unije postalo je čak deset zemalja i to Češka, Cipar, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Poljska, Malta, Slovačka i Slovenija. Pristupanjem ovih država Europska unija postala je veća za otprilike 106 milijuna ljudi.

Uspoređujući ekonomski razvoj postojećih članica Europske unije i gore navedenih država očit je nesrazmjer u pogledu ekonomske stabilnosti i razvijenosti. BDP po glavi stanovnika u pogledu kupovne moći je značajno manji u zemljama obuhvaćenim Istočnim proširenjem nego u zemljama članicama Europske unije. Jednako tako u ovim zemljama jednako kao i u ostatku Europske unije u pogledu ekonomske strukture vidljiva je dominacija uslužnog sektora dok je doprinos primarnog sektora koji se odnosi na poljoprivredu, šumarstvo i ribarstvo veći u odnosu na europski prosjek. Primjerice, u Bugarskoj i Rumunjskoj je doprinos primarnog sektora za sedam puta veći nego li je to u ostatku Europske unije. (Jovanović,2004;833-834)

Prosjek nezaposlenosti isto tako veći je nego u ostalim zemljama Europske unije. U Europskoj uniji stopa nezaposlenosti iznosila je 2002 godine 7,6 % dok je u Bugarskoj, Latviji te Slovačkoj i Poljskoj stopa nezaposlenosti bila preko 10, a čak i blizu 20%. (Jovanović,2004;835)

Kada se govori o pristupnim kriterijima koji su navedeni u radu osim Češke i Slovačke niti jedna država nije ispunjavala uvijete funkcionalnog tržišnog gospodarstva. Kada bi se omogućio ulaz u Europsku uniju bez potpuno razvijenog tržišnog gospodarstva država kandidatkinja to bi za njih predstavljao značajan problem jer se nisu prilagodile na tržišno gospodarstvo te se ne bi mogle nositi sa strogim pravilima tržišnog natjecanja.

Drugi uvjet odnosi se na stabilan demokratski sustav, a on podrazumijeva višestranačje, vladavinu prava te poštivanje ljudskih prava i prava manjina. Ono uključuje i razvoj i održavanje dobrosusjedskih odnosa i niti jedna država ne ispunjava ovaj kriterij.

Glede trećeg kriterija također postoje izazovi s kojima se države kandidatkinje moraju nositi zbog slabog administrativnog kapaciteta koje posjeduju teže usvajaju, prenose u nacionalno zakonodavstvo te primjenjuju pravnu stečevinu Europske unije. Agenda 2000 iz 1997. određuje da nove članice Europske unije moraju implementirati i usvojiti pravnu stečevinu Europske unije do trenutka ulaska u EU. (Jovanović,2004;836-837)

Države kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji moraju zadovoljiti i kriterije ekonomske i monetarne unije, a oni su: stabilne cijene odnosno niska stopa inflacije, državni dug mora biti manji od 60% od ukupnih prihoda pojedine zemlje. Stabilnost tečajnog mehanizma u razdoblju od dvije godine uzastopno.

Ukoliko bi se državi koja ne zadovoljava kriterije jedinstvene ekonomske i monetarne unije omogućilo sudjelovanje na europskom tržištu postoji opasnost od ugrožavanja jednakosti i slobodne razmjene unutar tržišta jer bi valuta nove države članice mogla predstavljati opasnost za valutu koja je važeća u okviru Europske unije.

Razlozi ulaska zemalja istočne Europe u Europsku uniju su političke i ekonomske prirode. Politički razlozi odnose se na očuvanje krhkog tek uspostavljenog demokratskog poretka, a glavni ekonomski razlog je pristup europskom tržištu. Drugi ekonomski benefit odnosi se na mogućnost migracije radnika u druge zemlje Europske unije. Treća korist koju imaju države kandidatkinju je pristup europskim fondovima.

## **4.2. Reforme javne uprave država kandidatkinja**

Reforme javne uprave u državama koje su obuhvaćene istočnim proširenjem mogu se analizirati kroz dokumente SIGME u kojima se detaljno razrađuju te pronalaze rješenja koja se odnose na izgradnju i preobrazbu postojećih institucija javne uprave, financijski nadzor, pitanja pravne regulacije te poboljšanja kvalitete pravnih pravila. Ovim dokumentima također se obrađuju pitanja koja se odnose na javne službenike te njihov položaj, daljnji profesionalni razvoj i usavršavanje u službi s obzirom na to da se položaj javnog službenika smatra karijerom za koju se pojedinci posebno školuju, to mi je jedini izvor prihoda te je njihov položaj reguliran posebnim zakonom, a to je Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Javna nabava te pitanja koja se odnose na javne politike također se uređuje dokumentima koje izrađuje SIGMA.

Jedan od primjera usklađivanja javne uprave država kandidatkinja sa europskim kriterijima je dokument iz 1996. Djelotvorno komuniciranje javne uprave i medija u kojem se daju smjernice javnim službenicima na koji način trebaju komunicirati s građanima i medijima koji nisu u dovoljnoj mjeri upoznati s novim institucijama.

Još jedan važan dokument je Istraživanje javnog mijenja kao prilog reformi javne uprave koji je objavljen 1998. godine, a glavni razlog nastanka ovoga dokumenta i njegove iznimne važnosti je pokazati kako ispitivanje javnog mijenja prije, za vrijeme i po završetku provedbe određene reforme može dovesti do stvaranja kvalitetnijih reformi, boljeg prihvaćanja reformi od strane građana i interesnih skupina koje su reformom obuhvaćene.

Iste godine donesen je i dokument Održive institucije za članstvo u Europskoj uniji u kojem je objašnjeno da institucije država kandidatkinja moraju biti takve da su sposobne učinkovito primijeniti i provesti pravnu stečevinu Europske unije. Ključnu ulogu u sposobnosti pojedine države kandidatkinje u tom pogledu ima kapacitet javne uprave pojedine države.

Financijska kontrola obuhvaćena je dokumentom Financijska kontrola upravljanja u suvremenim državnim upravama: neke komparativne prakse čija se publikacija dogodila 1996., a on je trebao služiti službenicima u javnoj upravi koji su bili zaduženi za izgradnju ekonomičnih struktura za financijsku kontrolu.

Još neki od brojnih dokumenata jesu Učinci pristupanja Europskoj uniji prvi dio: proračun i financijski nadzor te drugi dio: vanjska revizija koji su objavljeni 1997. godine. koji trebaju pomoći državama kandidatkinjama pri uklapanju zahtjeva Europske unije koji se odnose na proračun, reviziju i financijsku kontrolu u nacionalni proračun. Dokument je nastao analizom deset članica Europske unije, Europske komisije te Revizorskog suda.

Također valja spomenuti dokumente SIGME koji se odnose na donošenje kvalitetnijih propisa te bolju pravnu regulaciju, a neki od tih su: Dokument Procjena učinaka propisa, Priprema propisa i upravljanje pravnom regulacijom u srednjoj i istočnoj Europi.

Dokument Procjena učinaka propisa objavljen je 1997. godine obrađuje pitanje učinaka propisa i to prije njegovog donošenja. Ocjenjuje se kako će propis čije se donošenje razmatra utjecati na gospodarstvo i ekonomiju te postojeću pravnu regulative zemlje kandidatkinje.

Dokument Priprema propisa i upravljanje pravnom regulacijom u srednjoj i istočnoj Europi također je objavljen 1997. godine te on predstavlja instrument procjene postupaka te načina pripreme pravne regulacije koji postoje u zemljama istočne i srednje Europe.

Pitanja koja se odnose na javne službenike uređena su dokumentom naziva Popis pitanja za provjeru sadržaja službeničkog zakonodavstva koji je publiciran 1996. te se u njemu navode uvjeti za provjeru dali su se pri izradi zakonodavstva uredila pitanja koja se inače uređuju posebnim zakonom o javnim službenicima koji je bio na snazi u državama OECD-a, a u zemljama istočne i srednje Europe uglavnom nije postojao. Tim zakonom uređuju se uvjeti rada javnim službenika, detaljno su opisane njihove obveze i odgovornosti te pitanje sankcija u slučaju povrede njihovih zakonom određenih obveza te druga važna pitanja, a uz njega se veže i Popis pitanja za provjeru podzakonskih propisa o javnim službenicima iz 1997. godine; on služi za detaljniju razradu i regulaciju pitanja koja su nužna za samu provedbu Dokumenta Popis pitanja za provjeru sadržaja službeničkog zakonodavstva.

Još jedan važan dokument koji uređuje ovo pitanje je Promoviranje učinkovitosti i profesionalizma u javnoj upravi koji je objavljen također 1997. godine koji se bavi pitanjem učinkovitosti donošenja posebnog pravnog propisa koji bi regulirao položaj javnih službenika u smislu prijema u službu te utjecaju takvog propisa na učinkovitije upravljanje ljudskim potencijalima u zemljama Albaniji, Poljskoj, Estoniji i Mađarskoj čiji se način upravljanja ljudskim potencijalima i analizirao.

Dokument Postupci kontrole javnih nabava iz 2000. godine. treba služiti zemljama kod odabira prikladnih načina nadzora javne nabave uzimajući u obzir jedinstvena obilježja svake zemlje. Zemlje kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji sustav i kontrolu javne nabave u Europskoj Uniji mogu pratiti kroz Dokument Kontrola i pravni lijekovi u sustavu javne nabave u Europskoj uniji iz 2007.

Dokument Proračunski process i oblikovanje javnih politika iz 1996. je zbirka tekstova koji treba služiti javnim službenicima za njihovu edukaciju glede planiranja proračuna i oblikovanja javnih politika.

Dokument Uloga ministarstva u oblikovanju javnih politika: razvoj, praćenje i evaluacija javnih politika nastao je 2007. godine. On pokazuje postupak nastanka pojedine javne politike te daje uvid u ulogu koju u procesu stvaranja javnih politika igraju ministarstva. Posebna važnost glede ovog pitanja dala se zemljama Zapadnog Balkana u kojima je uloga ministarstva vrlo mala te se ovim dokumentom to želi promijeniti.

Glede pitanja koja se odnose na tranzicijske zemlje važan je Dokument Ustavi zemalja srednje i istočne Europe i baltičkih zemalja iz 1995. radi se o usporedbi načina donošenja najvažnije zakonodavnog akta države odnosno Ustava te koja je uloga Ustava u preobrazbi

prema demokratskom, višestranačkom uređenju uz poštovanje vladavine prava i zaštite ljudskih prava te prava manjina. (Lalić Novak 2010. 349-368).

### **4.3. Uloga Europske komisije i SIGME u ispunjavanju administrativnog kriterija za pridruživanje**

Administrativni odnosno madridski kriterij za pridruživanje Europskoj uniji uveden je 1995. godine kao dodatak već postojećim političkim, gospodarskim i pravnim kriterijima, a odnosi se na stvaranje čvrste i stabilne javne uprave koja će biti sposobna provesti pravnu stečevinu Europske unije u nacionalnom zakonodavstvu.

Sigma je osnovana 1995. s ciljem pomoći državama kandidatkinjama za članstvo u provedbi reforme javne uprave. Kao što je navedeno u prethodnom podnaslovu njezina pomoć odnosila se na davanje smjernica u postupanju pri reformi javne uprave. Primjer takvih smjernica je 57. Dokument koji se zove Priručnik za pripremu, provedbu, praćenje i evaluaciju reformi javne uprave i sektorskih strategija (SIGMA, OECD. 2018.). Za učinkovito funkcioniranje države važno je učinkovito funkcioniranje javne uprave. Kako bi javna uprava bila učinkovita potrebna je njezina reforma. Reforme javne uprave potrebno je provoditi planski procjenjujući troškove i koristi pojedine reforme jer ako se reforme provode neplanski njihov učinak može biti smanjen pa čak i izostati.

SIGMA ima važnu ulogu u pružanju pomoći državama kandidatkinjama oko prilagodbu i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s zakonodavstvom Europske unije ona je objavila nekolicinu dokumenata u kojoj obrađuje tu tematiku.

1997. objavljen je Dokument 15. Popis pitanja za provjeru kod pripreme propisa i upravljanje pravnom regulacijom u srednjoj i istočnoj Europi (SIGMA, OECD, 1997.). Neka pitanja koja se trebaju uzeti u obzir prilikom izrade propisa su: jesu li stvaratelji propisa jasno i nedvojbeno utvrdili problem koji je potrebno propisom riješiti uz postizanje maksimalnih učinaka propisa, jesu li državna tijela odgovorna za istraživanje iskustva drugih država u korištenju ex ante procjene propisa te za razvoj odgovarajućih instrumenata koji će se koristiti na lokalnoj razini, jesu li prijedlozi politika za novo zakonodavstvo provjereni tijekom faze kreiranja politika s postojećim zakonima, vrši li se nadzor nad stvarateljem pravnih propisa. Ova i druga pitanja sastavljena su na temelju potreba država srednje i istočne Europe.



Važan je i Dokument 18. Priprema propisa i upravljanje pravnom regulacijom u srednjoj i istočnoj Europi (SIGMA, OECD, 1997.). Postupak izrade propisa vrlo je složen postupak koji zahtjeva visoku razinu stručnosti. U ovom dokumentu navode se strategije za poboljšanje postupka izrade propisa koji ima pet faza: razumijevanje projekta, analiza projekta, izrada sheme, izrada nacrt propisa, testiranje propisa). Jedan od načina je stvaranje i primjena regulatornog okvira za izradu propisa. Onima koji pripremaju propis treba omogućiti dovoljno vremena od izrade zakonodavnog teksta do njegovog predstavljanja u Parlamentu. Žurba u izradi teksta zakona može dovesti do izostavljanja regulacije pojedinog pitanja te do slabije kvalitete samoga propisa. Drugi način poboljšanja izrade propisa je kroz postavljanje i održavanje standarda za izradu propisa. Važno je odabrati stručnjake koji se ističu sposobnošću pravne analize i pismenog izražavanja kako bi se osiguralo stvaranje učinkovitog, a razumljivog propisa. Potrebno je voditi računa i o proračunu za izradu propisa. Državni proračun treba uključiti troškove stvaranja propisa unutar pojedinog ministarstva. Kako bi se povećala kvaliteta propisa potrebno je u što je većoj mjeri moguće koristiti konzultacije s drugim ministarstvima na koje propis utječe.

S druge strane uloga Europske komisije je nadzorne prirode gdje ona vrši nadzor nad uspješnošću provedbe zadanih zadataka te ostvarivanje uvjeta. Svakoj državi članici se daje određeni rok za provedbu relevantne reforme pa tako i reforme javne uprave. S obzirom da je Europska komisija institucija Europske unije koja se prvenstveno brine za interese Europske unije u cjelini, ona mora osigurati da članicom postane država koja je sposobna biti ravnopravan član Europske unije, a to Komisija procjenjuje kroz ažurnost i sposobnost države da preuzme i ispuni preuzete obveze članstva.

Europska komisija prati kojom brzinom pojedina država kandidatkinja preuzima i provodi pravnu stečevinu Europske unije. Ona o svojim zapažanjima sastavlja izvještaj te ona daje konačnu odluku o tome u kojoj mjeri je pojedina država spremna za članstvo. Ako smatra da država nije ispunila svoje obveze te da ih niti davanjem dodatnog roka nije sposobna ispuniti pregovori s tom državom mogu se prekinuti. Dakle, uloga Europske komisije je nadzorne prirode, a uloga Sigmee je savjetodavne.

## 5. ZAKLJUČAK

Europska unija rezultat je težnje za stvaranjem i održavanjem mira na europskom kontinentu. Europska unija povećavala je broj svojih članica čak sedam puta, a u ovom radu koncentracija je bila na najvećem proširenju Europske unije koje se dogodilo 2004. godine. Države koje su obuhvaćene ovim proširenjem bile su Cipar, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija.

Europska unija ima vrlo složenu institucionalnu strukturu koja se sastoji od glavnih tijela Europske unije, a to su: Europski parlament, Europsko vijeće, Vijeće, Europska komisija, Sud Europske unije, Europska središnja banka, Revizorski sud, odbori te brojne agencije, a u ovom radu fokus je bio na Europskoj komisiji kao jednoj od najvažnijih institucija Europske unije. To je institucija koja jedina ima ovlasti pokrenuti zakonodavni postupak te kao čuvarica Osnivačkih ugovora brine za pravilno preuzimanje i primjenu prava Europske unije u državama članicama.

Kako bi neka država postala punopravnom članicom Europske unije ona mora zadovoljiti pristupne kriterije u vidu stabilnih institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, zaštitu prava manjina i zaštitu ljudskih prava, djelotvornog tržišnog gospodarstva i mogućnošću tržišnog natjecanja. Također država članica mora biti u stanju preuzeti i učinkovito primijeniti pravnu stečevinu Europske unije. Isto tako, mora prilagoditi svoju javnu upravu i pravosuđe standardima Europske unije.

Smatram da je nužno postojanje svih ovih kriterija i njihovo ispunjavanje zato što je to jedini način ostvarivanja ciljeva zbog kojih je Europska unija ustvari i osnovana. Ako se ne bi zahtijevala stabilnost institucija te poštovanje načela vladavine prava i zaštite ljudskih prava ne bi se osiguralo ostvarivanje mira i blagostanja zbog kojeg je Unija i nastala.

Smatram da je uloga SIGME u pristupanju novih država u Europsku uniju izuzetno velika jer je upravo SIGMA institucija koja svojim Dokumentima daje smjernice državama kandidatkinjama na koji način transformirati javnu upravu sukladno zahtjevima Europske unije. Isto tako daje smjernice glede izrade propisa i poboljšanja kvalitete propisa. Državama koje imaju niske administrativne kapacitete pomaže u regulaciji položaja državnih službenika te predlaže načine na koje će javna uprava država kandidatkinja biti otvorenija, učinkovitija i s višom razinom transparentnosti što direktno utječe na razinu povjerenja građana u javnu upravu. Smatram da je iznimno važno što SIGMA naglašava autentičnost svake države te

navodi da se prilikom provedbe reformi u obzir trebaju uzeti politička, povijesna, administrativna obilježja pojedine države jer svaka od njih ima svoju razinu razvoja te kreće od različite početne točke. Jednako tako ona naglašava važnost uzimanja vremena prilikom izrade propisa. Slažem se s navodima da je za izradu propisa potrebno detaljno planiranje, angažiranje stručnjaka za izradu propisa upravo zbog toga što se time daje uputa građanima i državnim tijelima na koji način trebaju postupati. Smatram da bi postupak pristupanja država u Europsku uniju bio znatno kompliciraniji i teži kada ne bi bilo dokumenata SIGME. Putem njih države kandidatkinje mogu vidjeti kako je pojedina reforma provedena u nekoj drugoj državi te vidjeti učinke takve reforme i prilagoditi je svojim potrebama. Kada tih dokumenata ne bi bilo smatram da bi za reforme koje se trebaju provesti kako bi se pristupilo Europskoj uniji trebalo puno više vremena, trebalo bi se angažirati više stručnjaka za područje koje je predmet reforme te bi troškovi reformi bili znatno veći.

## LITERATURA

1. Čepo D. (2013) Političke institucije Europske Unije; Zagreb; Biblioteka Nova Plejada
2. Europski strukturni i investicijski fondovi- <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/pretpristupni-fondovi-2/> pristupljeno 06..06.2022.
3. Jovanović M. (2004) Eastern Enlargement of the EU: a Topsy-Turvy Endgame or Permanent Disillusionment: *Jurnal of economic integration* 4,19, str. 832-838
4. Koprić I., Musa A., Lalić Novak G. (2012) *Europski upravni prostor*; Institut za javnu upravu
5. Lalić Novak G. (2010) Pregled dokumenata SIGMA-e u razdoblju 1992-2009.; doprinos reformama javne uprave u srednoj i istočnoj Europi: *Časopis za teoriju i praksu javne uprave* 10,2, str. 349-364
6. Ministarstvo pravosuđa i uprave <https://mpu.gov.hr/osnove-sustava-europske-unije-23355/23355> pristupljeno 15.05.2022.
7. OECD (1999), "European Principles for Public Administration"; SIGMA Papers, No.27, Publishing, Paris, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kml60zwd7h-en.pdf?expires=1657158713&id=id&accname=guest&checksum=ED9DDCCFC12EB3CBC2684312246FE685> pristupljeno 06.07.2022.
8. OECD (1997), "Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe"; SIGMA Papers, No. 15, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6g2zl0bw-en>, pristupljeno 06.07.2022.
9. OECD (1997), "Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe"; SIGMA Papers, No.18, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml618wrlg7-en>, pristupljeno 06.07.2022.
10. OJ C 202,7.6.2016.
11. Perica J. (2006) Politički aspekti proširenja Unije: *Časopis za pravna i društvena pitanja*, 6,83, str. 163-178
12. Pollack A. Mark (2009) Europe United? The impact of the EU's Eastern Enlargement, Five Years on *Jurnal European View*, 9,8, str. 239-254
13. Rodin S. (1990) *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*; Varaždin; Zagrebačka poslovna škola

14. „Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners“, (2018) SIGMA Papers, No. 57, OECD Publishing, Paris, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/toolkit-for-the-preparation-implementation-monitoring-reporting-and-evaluation-of-public-administration-reform-and-sector-strategies\\_37e212e6-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/toolkit-for-the-preparation-implementation-monitoring-reporting-and-evaluation-of-public-administration-reform-and-sector-strategies_37e212e6-en) 07.06.2022.
15. Službena stranica Vijeća Europske unije i Europskog vijeća <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/167/prosirenje-unije?fbclid=IwAR0-BuYLSNO3yJMiCVId9rjq5jqiuYdCt1JiZEK5RsoA0JGzYW2e3HUOsVk> pristupljeno 15.05.2022.
16. Službena stranica Europske komisije [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/pre-accession-assistance\\_hr](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/pre-accession-assistance_hr) pristupljeno 07.06.2022.
17. Temple Lang J. & Gallagher E. (2006) The Commission, The „Community Method“ And The Smaller Member States: Fordham International Law Journal 29,5 str.1009-1012.