

mr Gordana Ilić\*

UDK 341.217:341.241(4)

339.94:061.1EC:341.24  
str. 17 - 54.  
izvorni naučni rad

**INSTITUCIONALNE REFORME EVROPSKE UNIJE  
PREMA UGOVORU O EVROPSKOJ UNJI (EU) IZ  
AMSTERDAMA I DEMOKRATSKI DEFICIT EU**

ABSTRACT

*This paper deals with the institutional aspects of the European Union's reform done in revised Treaty on EU (Amsterdam) that came into force on 1st May 1999. The objectives of the institutional reform of the Union are analyzed. The amendments made in new Amsterdam Treaty in relation to the Council are compared to the relevant proposals for Council's reform. The amendments regarding the other main EU institutions are also evaluated. The special significance is given to the problem of democratic deficit of the Union and to the role of the European Parliament. The conclusion point to the evolutionary features of the Union's institutional*

*reforms considering that there is enough room left for future institutional improvements.*

**Key words:** *European Union, institutional reforms, Amsterdam Treaty on the EU, Intergovernmental conference, European parliament, democratic deficit.*

## I Uvod

Ugovorom o Evropskoj uniji (EU) iz Mاستrihta (čl. N, 1993) predviđeno je održavanje u 1996. godini konferencije predstavnika vlada država članica radi zajedničkog utvrđivanja izmena Ugovora o EU. Pri tome je Ugovorom iz Mاستrihta utvrđeno da će se izmene Ugovora o EU izvršiti u skladu sa ciljevima Unije (čl. A i B zajedničkih odredbi)<sup>1</sup>. Još je u Preambuli Ugovora o EU iz Mاستrihta, a zatim i u odredbama čl. A regulisano da Unija predstavlja novu etapu u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda država članica, u kojoj se odluke donose na nivou što je moguće bližem građanima. Upravo ova odrednica o donošenju odluka na nivou što je moguće bližem građanima ukazuje na želje tvoraca Ugovora o EU da se otkloni prisutni demokratski deficit u dotadašnjim postupcima odlučivanja. Štaviše, zvanično insistiranje na tome uticalo je da se još odlučnije i preciznije

---

\*Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

<sup>1</sup> U čl. A zajedničkih odredbi Ugovora o EU iz Mاستrihta utvrđeno je da se Unija zasniva na na Evropskim zajednicama dopunjenim politikama i oblicima saradnje utvrđenim ovim Ugovorom. Zadatak EU je da na solidaran i usklađen način organizuje odnose između država članica i njihovih naroda. U čl. B Ugovora navedeni su ciljevi EU: 1/ podsticanje uravnoteženog i trajnog privrednog razvoja i uspostavljanje ekonomske i monetarne unije sa jedinstvenom monetom u dogledno vreme; 2/ potvrđivanje identiteta EU na međunarodnoj sceni, vođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike, uz postupno utvrđivanje zajedničke odbrambene politike, koja bi mogla dovesti do zajedničke odbrane; 3/ jačanje zaštite prava i interesa državljana država članica putem prava građanstva EU; 4/ razvoj bliske saradnje u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova; 5/ očuvanje tekovina Zajednice ("*l'acquis communautaire*"), kako bi se utvrdilo u postupku revizije Ugovora u kojoj meri treba izmeniti politike i oblike saradnje EU, u cilju osiguranja efikasnosti zajedničkih mehanizama i institucija. Ciljevi EU se ostvaruju uz poštovanje načela supsidijarnosti (čl. 3 B Ugovora o EZ).

formuliše novi čl. A u revidiranom Ugovoru o EU iz Amsterdama (čl. 1, ex čl. A):

"Ovaj Ugovor predstavlja novu etapu u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose *što je moguće otvorenije* i na nivou što je moguće bližem građanima."<sup>2</sup>

Institucionalne reforme izvršene na Međuvladinoj konferenciji i ozvaničene Ugovorom o EU iz Amsterdama izvršene su u duhu navoda iz Preambule Ugovora o EU iz Maastrichta: "U želji da ojačaju demokratski karakter i uspešnost delovanja institucija, kako bi im se omogućilo da, u jedinstvenom institucionalnom okviru, ispunjavaju zadatke koji su im povereni."

Međuvladina konferencija zvanično je počela sa radom u Torinu, 29. marta 1996. godine na vanrednom zasjedanju Evropskog saveta. Tome je prethodilo formiranje tzv. Grupe za razmišljanje (*Reflection Group*) pod predsedništvom Karlosa Vestendorpa (*Westendorp*), koju su sačinjavali lični izaslanici ministara inostranih poslova država članica EU<sup>3</sup>. Decembra 1995. "Grupa Vestendorp" podnela je Izveštaj Evropskom savetu u Madridu pod nazivom: "Strategija za Evropu"<sup>4</sup>, koji je tada i usvojen od strane Evropskog saveta. Postupak revizije Ugovora o EU iz Maastrichta odvijao se posredstvom pregovora između država članica, u okviru Međuvladine konferencije, na nivou ministara inostranih poslova jednom mesečno i na nivou njihovih ličnih predstavnika jednom nedeljno. Međutim, najosetljivija pitanja i problemi bili su rešavani na nivou šefova država i/ili vlada država članica EU tj. na zasjedanjima Evropskog saveta<sup>5</sup>. Pregovori u okviru Međuvladine

---

<sup>2</sup> Podvlačenje autora. Revidiranim Ugovorom o EU iz Amsterdama uvedena je nova numeracija članova, u skladu sa čl. 12. Ugovora iz Amsterdama o pojednostavljenju tekstova osnivačkih Ugovora. Za ukupan tekst Ugovora o EU iz Amsterdama videti prevod D. Lopandića: "Ugovor o Evropskoj uniji - Rim - Maastricht - Amsterdam", Beograd, 1999.

<sup>3</sup> Grupa za razmišljanje poznata je i kao "Grupa Vestendorp".

<sup>4</sup> Izveštaj Grupe Vestendorp je usvojen u Madridu i objavljen u sklopu zaključaka Evropskog saveta: "The Intergovernmental Conference - A Strategy for Europe", Madrid European council, Presidency conclusions, Anex XV, 15/16. 12. 1995., OOPEC, Luxembourg, 1995, pp. 96 - 103.

<sup>5</sup> To su sledeća zasjedanja Evropskog saveta: Torino (29. 03. 1996), Firenca (21. 06. 1996), Dablin (5. 10. 1996 i 13. 12. 1996), Noordwijk (23. 05. 1997) i Amsterdam (16-17. 06.

konferencije trajali su petnaest meseci i završeni su 16 - 17. juna 1997. godine postizanjem sporazuma o Predlogu Ugovora o EU na zasedanju Evropskog saveta u Amsterdamu<sup>6</sup>. Revidirani Ugovor o EU potpisan je 2. oktobra 1997. na vanrednom zasedanju Evropskog saveta u Amsterdamu. Time je otvoren proces ratifikacije novog Ugovora o EU u državama članicama, koji je okončan 1999. godine stupanjem na snagu Ugovora o EU iz Amsterdama 1. maja 1999. godine<sup>7</sup>.

Jedno od ključnih pitanja reforme EU tokom Međuvladine konferencije 1996 - 1997. predstavljalo je pitanje institucionalnih aspekata reforme EU i eliminisanje demokratskog deficita Unije. Institucionalna reforma EU obuhvatila je prevashodno poboljšanje efikasnosti i demokratičnosti organa EU. U sklopu toga su Ugovorom iz Amsterdama uvedene promene u postupku odlučivanja EU, ojačan je položaj Evropskog parlamenta, donekle je izmenjena procedura glasanja u Savetu ministara (mogućnost konstruktivnog uzdržavanja i proširenje kvalifikovanog većinskog glasanja), predviđena mogućnost bliže saradnje između samo nekih država članica EU (fleksibilnost), ojačan je položaj predsednika Komisije, proširena je nadležnost Evropskog suda pravde u odnosu na neka pitanja iz oblasti unutrašnjih poslova. Uvedenim institucionalnim promenama u Amsterdamu nisu međutim definitivno rešena sva pitanja institucionalne reforme Unije, posebno u svetlu njenog budućeg proširenja na Istok. Stoga je u Amsterdamu usvojen Protokol (br. 7) o organima u perspektivi proširenja EU. Ovim Protokolom je utvrđeno obavezno održavanje nove Međuvladine konferencije najmanje godinu dana pre nego što broj članica EU pređe dvadeset. Cilj nove Međuvladine konferencije je da se izvrši sveobuhvatno preispitivanje odredbi Ugovora koje se odnose na sastav i funkcionisanje organa. Time je formalno uobličeno zalaganje Evropskog parlamenta (EP) da se institucionalnim pitanjima posveti veća pažnja u okviru revizije Ugovora

---

1997). Vid. European Commission, "General Report on the activities of the European Union 1997", Luxembourg, 1998, pp. 7-15.

<sup>6</sup> *Bulletin of the EU*, 6-1997, p. 23.

<sup>7</sup> U skladu sa čl. 14 (2) Ugovora iz Amsterdama, Ugovor je stupio na snagu prvog dana drugog meseca od onog u kome su položeni zadnji ratifikacioni instrumenti. Ugovor je objavljen u Službenom listu Zajednice: *OJ L* 114, 1. 05. 1999. *Bulletin of the EU*, 5-1999, p. 116.

o EU i omogućí dalji institucionalni napredak Unije, s obzirom na njeno predstojeće proširenje<sup>8</sup>.

Smanjenje demokratskog deficita Unije prevashodno je povezano sa poboljšanjem položaja Evropskog parlamenta u institucionalnoj strukturi EU. Stoga je fokus sagledavanja pitanja koliko je pobeđen demokratski deficit EU posle Amsterdama, usmeren na analizu uloge Evropskog parlamenta posle izmena izvršenih u Amsterdamu. Iako se ovom pristupu može prigovoriti preterani normativizam, razlozi ovakvog razmatranja leže pre svega u potrebi rasvetljavanja okvira, pravnih osnova i pravila na osnovu kojih se zatim odvija praksa odlučivanja i svakodnevno funkcionisanje EU. Takođe, nedovoljni protok vremena od stupanja na snagu Ugovora o EU iz Amsterdama onemogućava relevantni uvid u to, koliko je zaista smanjen demokratski deficit EU, a njene institucije približene građanima država članica. Otuda se analiza fokusira na odredbe Ugovora o EU iz Amsterdama.

Sa stanovišta ublažavanja demokratskog deficita EU posebno je značajna novina u obliku Protokola (br. 9) o ulozi nacionalnih parlamenata u EU, koji je u Amsterdamu priključen uz Ugovor o EU i ostale osnivačke ugovore Evropskih zajednica. Ovaj Protokol se u suštinskom smislu nadovezuje na Deklaraciju o ulozi nacionalnih parlamenata u EU i Deklaraciju o Konferenciji parlamenata iz Mاستrihta. Za razliku od ovih Deklaracija iz Mاستrihta, međutim, ovaj Protokol ima obaveznu pravnu snagu, jer čini sastavni deo ratifikovanog Ugovora o EU iz Amsterdama.

Saglasno izloženim otvorenim pitanjima, analiza je usmerena na traženje relevantnih odgovora. Otuda je u prvom delu analize neophodno sagledati ciljeve institucionalne reforme EU, kako su zvanično zacrtani na samom početku Međuvladine konferencije o reviziji Ugovora o EU. Drugi deo posvećen je analizi institucionalnog sistema EU prema rešenjima Ugovora iz Amsterdama i shodno tome, uvedenih promena u odnosu na glavne organe EU: Savet, Komisiju i Sud pravde. Treći deo rada posvećen je razmatranju uloge Evropskog parlamenta posle Amsterdama, dopunama njegove zakonodavne nadležnosti i povezano s tim, smanjenje demokratskog deficita EU. Četvrti deo predstavlja zaključna razmatranja o dometima izvršenih institucionalnih reformi EU.

---

<sup>8</sup> Vid. *Parliament resolution on the draft Treaty on EU drawn up by the Dutch Presidency*, adopted on 11 June 1997, OJ C 200, 30. 06. 1997.

## II Ciljevi i zadaci institucionalne reforme Evropske unije iz Amsterdama

Još su Ugovorom o EU iz Maastrichta predviđeni ciljevi buduće reforme EU:

- osiguranje efikasnosti zajedničkih mehanizama i institucija EU, uz očuvanje i razvoj tekovina Zajednice ("*acquis communautaire*")<sup>9</sup>;
- revizija zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU<sup>10</sup>;
- proširenje procedure saodlučivanja Saveta i Parlamenta<sup>11</sup>;
- uključivanje oblasti energije, turizma i civilne zaštite u Ugovor o EU<sup>12</sup>;
- razmatranje hijerarhije komunitarnih akata<sup>13</sup>.

Kasnije su, sukcesivno, ovi ciljevi reforme EU bili dopunjavani od strane Evropskog saveta, koji je donosio smernice o budućem političkom i ekonomskom razvoju Unije u skladu sa izmenjenim međunarodnim okruženjem EU. Naime, nastala je potreba da Unija odgovori na narasle zahteve zemalja Centralne i Istočne Evrope za ulazak u članstvo EU<sup>14</sup>, na izazove ekonomske globalizacije i potrebu jačanja konkurentnosti EU na svetskom tržištu, neophodnost rešavanja strukturne i dugoročne nezaposlenosti EU, suzbijanje migratornih pritisaka na Uniju, odgovor na probleme rastućeg terorizma i organizovanog kriminala i brojna druga pitanja. Pored spoljnih izazova, EU se suočila i sa potrebom rešavanja unutrašnjih problema. Jedno od takvih prioritarnih internih otvorenih pitanja bio je i način odlučivanja institucija EU u situaciji porasta članstva sa

---

<sup>9</sup> Shodno čl. B Ugovora o EU iz Maastrichta.

<sup>10</sup> Saglasno čl. J.4 i J.10 Ugovora o EU iz Maastrichta.

<sup>11</sup> U čl. 189 B Ugovora iz Maastrichta.

<sup>12</sup> U Deklaraciji br. 1 uz Finalni akt Ugovora iz Maastrichta.

<sup>13</sup> U Deklaraciji br. 16 uz Finalni akt Ugovora iz Maastrichta.

<sup>14</sup> Zvanične zahteve za učlanjenje u EU do sada su podnele sledeće zemlje: Turska, Kipar, Češka, Slovenija, Poljska, Mađarska, Slovačka, Rumunija, Bugarska, Letonija, Estonija, Litvanija. Vid. Agenda 2000 - For a stronger and wider Union, European Commission, *Bulletin of the EU*, Suppl. 5/97, 1997.

dvanaest na petnaest, ulaskom Austrije, Finske i Švedske u EU (1995). Stoga su ciljevi reforme EU obuhvatili dodatne oblasti: poboljšanje funkcionisanja organa EU u svetlu daljeg širenja Unije; otvorenost procesa odlučivanja u EU i transparentnost, tj. pristup javnim dokumentima organa EU u cilju približavanja EU građanima država članica; zaštita osnovnih ljudskih prava i sloboda; stvaranje novih radnih mesta; definisanje zajedničke odbrambene politike i dr.

Kao rezultat inter-institucionalnih sporazuma između Evropskog Parlamenta, Saveta i Komisije, u ciljeve reforme Unije uvrštena su pitanja budžetske discipline i budžetskih procedura EU i primena komunitarnih akata.

Ciljevi institucionalne reforme EU, ozvaničene stupanjem na snagu Ugovora o EU iz Amsterdama (1999), taksativno su utvrđeni u Izveštaju Grupe za razmišljanje (Vestendorp grupe)<sup>15</sup>, 1995. godine. Ovaj Izveštaj je usvojen na zasedanju Evropskog saveta u Madridu, decembra 1995. godine<sup>16</sup>. Marta 1996. godine zvanično je otpočela sa radom Međuvladina konferencija u Torinu. Institucionalna reforma je proglašena za jedno od tri centralna pitanja pregovaranja o izmenama i dopunama Ugovora iz Mاستrihta tokom Međuvladine konferencije. To je ujedno proglašeno i za najbitnije pitanje revizije konstitutivnog Ugovora o EU, imajući u vidu predstojeće proširenje Unije i u vezi s tim, potrebu da Unija očuva svoju sposobnost odlučivanja i funkcionisanja u budućem povećanom članstvu. Ostala dva pitanja reforme EU obuhvataju približavanje Unije građanima država članica (poštovanje osnovnih ljudskih prava i sloboda, borba protiv nezaposlenosti, sloboda kretanja lica, borba protiv organizovanog kriminala, zaštita životne sredine, rešavanje nezaposlenosti i dr) i jačanje međunarodne uloge EU (približavanje Zapadno-evropske unije, poboljšanje efikasnosti zajedničke spoljne i bezbednosne politike i dr). Ciljevi institucionalne reforme mogu se

---

<sup>15</sup> Grupa za razmišljanje (*Reflection Group, Westendorp Group*) osnovana je zaključkom Evropskog saveta održanog na Krfu, 24 - 25. juna 1994. godine sa zadatkom da pripremi dnevni red Međuvladine konferencije o reformi EU, tj. da definiše ključna pitanja revizije Ugovora o EU iz Mاستrihta.

<sup>16</sup> General Secretariat of the Council of the European Union, "1996 Intergovernmental Conference (IGC 96) - Reflection Group Report and other references for documentary purposes"; Luxembourg, 1996.

sažeti ukratko u dva pojma: demokratičnost i efikasnost delovanja Unije. Iako se radi o dva, na prvi pogled suprotstavljena pojma, demokratičnost podrazumeva otklanjanje demokratskog deficita u procesu odlučivanja EU, dok efikasnost znači blagovremeno donošenje odluka i postizanje ciljeva EU kroz efektivno delovanje institucija EU, u jedinstvenom institucionalnom okviru EU. Istovremeno je u Madridu zaključeno da će institucionalna reforma na Međuvladinoj konferenciji 1996. predstavljati seriju delimičnih dopuna i izmena, a ne celovitu reviziju Ugovora o EU iz Maastrichta. Izričito je predviđena aktivna uloga Evropskog parlamenta u radu Međuvladine konferencije, radi iznošenja stavova Parlamenta o pitanjima reforme EU.

Posebna pažnja posvećena je budućem proširenju EU na Istok, koje je na najvišem nivou u EU, od strane Evropskog saveta, ocenjeno kao istorijski izazov i šansa za izgradnju zaista ujedinjene Evrope<sup>17</sup>. Širenje članstva EU predstavlja politički imperativ i ujedno postavlja nove probleme pred EU. U pitanju je neophodnost poboljšanja opšteg funkcionisanja Unije, a posebno potreba sprovođenja institucionalnih reformi EU. Naime, širenje članstva EU otvara pitanje "ponderisanja", odnosno odmeravanja glasova u Savetu ministara i broj glasova potrebnih za kvalifikovanu većinu u odlučivanju Saveta. Takođe su povećanjem broja članova EU pokrenuta pitanja broja članova Komisije i drugih mera za olakšanje rada institucija EU u duhu demokratije, otvorenosti i efikasnosti.

Za razliku od prethodnog širenja EU na Sever Evrope i na Austriju, predstojeće proširenje EU obuhvata zemlje Centralne, Istočne Evrope i baltičke zemlje, koje se znatno razlikuju od većine država članica EU po političko - socijalnom i ekonomskom modelu uređenja. To će doprineti još većem usloznavanju karaktera Unije, jer kako je u Izveštaju Vestendorp grupe konstatovano: "Kompleksnost je cena koju Unija plaća da bi zaštitila višestrukost identiteta. Stvaranje Evropskog političkog pronalaska, koje ne može zameniti, već čini nerazdvojni deo država članica EU, od kojih EU vuče osnovni politički legitimitet, neprocenjivo doprinosi miru i sigurnosti, zasnovanim na utvrđivanju zajedničkih interesa i akcija, koje nisu rezultat politike sile, nego zajednički korpus prava usvojenog od strane svih"<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 19.

Upravo stoga, institucionalna reforma EU iz Amsterdama imala je za cilj omogućavanje efikasnog rada organa EU, kako predstojeće širenje EU ne bi proizvelo slabljenje same Unije i eroziju njenih pažljivo građenih tekovina ("*acquis communautaire*")<sup>19</sup>. Sam pojam tekovina Zajednice tj. "*acquis communautaire*"<sup>20</sup> podrazumeva korpus zajedničkih prava i obaveza koje vezuju države članice u okviru EU. Zasniva se prevashodno na osnivačkom Rimskom ugovoru o EEZ i na dopunskim instrumentima: Jedinostvenom evropskom aktu (JEA) i Ugovoru o EU plus široki opus sekundarnog zakonodavstva Zajednice. Stoga se tekovine Zajednice tj. "*acquis communautaire*" odnose pre svega na jedinstveno tržište i četiri slobode koje na njemu vladaju (sloboda kretanja radne snage, kapitala, roba i usluga); zatim na zajedničke politike Zajednice (trgovinska, poljoprivredna, konkurencija, saobraćajna i druge) i najzad, na mere podsticanja razvoja najmanje razvijenih regiona i kategorija stanovništva<sup>21</sup>. Unija se obavezala da održi "*acquis communautaire*" u celini i da ga dalje razvija. Iz tih razloga su izuzeci i odstupanja od "*acquis communautaire*" dopušteni samo u vanrednim okolnostima i moraju biti ograničeni u obimu. Odavde sledi važnost očuvanja tekovina Zajednice kroz dalji efikasan i uspešan rad organa EU, što je postavljeno kao jedan od preduslova u situaciji širenja članstva EU i u procesu institucionalnih reformi EU. To je eksplicitno utvrđeno i u čl. B Ugovora o EU iz Matrihta, kojim se predviđa njegova revizija, ali pod uslovom očuvanja u celosti i razvoja tekovina Zajednice.

Svakako da ciljeve institucionalne reforme EU nije moguće postići jednokratnom revizijom Ugovora iz Matrihta. Otuda usvajanje Ugovora o EU iz Amsterdama predstavlja samo jedan u nizu koraka institucionalnih reformi EU, koje po svojoj suštini čine evolutivni proces, sa sopstvenom dinamikom eksterno i interno uslovljenom, a ne statičku kategoriju, koja bi bila definitivno pravno uobličena. Na ovakvu ocenu ukazuju zaključci

---

<sup>19</sup> Otuda je na nivou EU zaključeno da pregovori o proširenju EU ne mogu započeti pre nego što se uspešno sprovedu institucionalne reforme, kao preduslov sposobnosti same Unije da primi zemlje kandidate u članstvo, a da time ne ugrozi sopstvene tekovine. Uspeh širenja EU stoga direktno zavisi od uspeha sprovedenih institucionalnih reformi EU.

<sup>20</sup> Na engleskom: *Community patrimony*.

<sup>21</sup> Vid. Internet adresu: <http://europa.eu.int/comm/sg/scadplus/leg/en/cig/g4000s.htm>, "Glossary - The reform of the European Union"

Evropskog saveta iz Helsinkija, održanog 10-11. decembra 1999. godine o potrebi sazivanja nove Međuvladine konferencije za reviziju Ugovora iz Amsterdama u 2000. Pored toga, prilikom usvajanja Ugovora o EU u Amsterdamu, usvojen je i Protokol (br. 7) o organima u perspektivi proširenja EU. Ovim Protokolom (koji se sastoji iz dva člana, sa obaveznom pravnom važnošću) predviđeno je da, u trenutku stupanja na snagu prvog proširenja Unije, Komisiju čine po jedan državljanin država članica, pod uslovom da je do tada izmenjen broj ponderisanih glasova u Savetu, tako da izvršene promene budu prihvatljive svim državama članicama. Protokol utvrđuje obavezu održavanja nove Međuvladine konferencije o institucionalnoj reformi EU, najmanje godinu dana pre nego što broj članica EU pređe dvadeset.

Evropski savet je u Torinu, prilikom otvaranja Međuvladine konferencije država članica EU, 29. marta 1996. usvojio zaključke kojima je definisao ciljeve institucionalne reforme EU<sup>22</sup>. Tom prilikom su utvrđeni osnovni principi reformisanja institucija EU: koherentnost, veća efikasnost i legitimitet. Stoga su Međuvladinoj konferenciji postavljeni sledeći zadaci:

- preispitivanje najefikasnijih načina za pojednostavljivanje zakonodavnih procedura u cilju njihove veće jasnoće i veće otvorenosti;
- mogućnost širenja primene postupka saodlučivanja u zakonodavnom odlučivanju;
- razmatranje pitanja uloge Evropskog parlamenta, pored njegovih zakonodavnih ovlašćenja, njegovog sastava i jedinstvene procedure za izbor članova EP.

Da bi organi EU funkcionisali u efikasnijoj i više demokratskoj Uniji, reforma EU obuhvatila je i način i stepen uključivanja nacionalnih parlamenata u rad organa EU. Poboljšanje uloge i načina rada Evropskog suda pravde i Finansijskog suda je takođe uključeno u institucionalnu reformu EU. Utvrđivanje pravila za bližu saradnju određenog broja država članica EU, saradnju koja bi bila otvorena za sve članice EU, ali istovremeno bila u saglasnosti sa ciljevima i principima Unije, činilo je poseban izazov reforme EU. Naime, osetljivo pitanje potrebe da se i formalno-pravno

---

<sup>22</sup> Turin European Council, Conclusions of the Presidency, *Bulletin of the EU*, 3-1996, pp. 9 - 12.

dozvoli (u Ugovoru o EU) određenom broju država članica EU mogućnost ojačane saradnje u određenim oblastima, za koje ostale članice nisu spremne ili nisu zainteresovane, postavilo je pred reformu EU sledeća povezana pitanja:

- 1/ način očuvanja tekovina Zajednice u tim slučajevima,
- 2/ izbegavanje narušavanja konkurencije na jedinstvenom tržištu EU i
- 3/ poštovanje jedinstvenog institucionalnog okvira EU.

Ciljevi institucionalne reforme EU iz Amsterdama mogu se ukratko opisati kao potreba modernizacije Unije i njenog pravnog okvira tj. konstitutivnog Ugovora, pre otpočinjanja nove etape istorijskog razvoja EU. Komisija EU je u svom strateškom dokumentu Agenda 2000 (1997) ocenila da su ciljevi institucionalne reforme EU iz Amsterdama u velikoj meri ostvareni. Ipak, na institucionalnom planu, reforma EU iz Amsterdama je bila ograničenog dometa, te je potrebno dati odgovore na otvorena pitanja pre predstojećeg istočnog proširenja EU. Sa druge strane, odredbe Ugovora o EU o Uniji kao prostoru slobode, pravde i bezbednosti, kao i uključivanje Šengenske konvencije u Ugovor predstavljaju značajne rezultate reforme EU. Novo poglavlje o zapošljavanju u Ugovoru (novi čl. 125 - 130. Ugovora o osnivanju EZ) odslikava važnost rešavanja ovog problema na nivou EU. U izvesnoj meri je ojačana operativnost zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, čime je Unija povezala ta pitanja sa oblašću spoljno-ekonomskih odnosa EU, kao i stvorila uslove za efikasniju i koherentniju spoljno-političku akciju EU. To, međutim, ne znači da je time istovremeno i postignut cilj reforme EU: potvrđivanje i poboljšanje identiteta Unije na međunarodnoj sceni, jer se radi o postupnom i dugotrajnom procesu.

### **III Institucionalni sistem prema rešenjima Ugovora o EU iz Amsterdama**

Reforma komunitarnih organa u Amsterdamu bila je usmerena na zaštitu ukupne institucionalne ravnoteže, u skladu sa specifičnim karakterom EU. Perspektiva skorog širenja EU uticala je da institucije, koje su prvobitno bile stvorene za šest država osnivača Evropskih zajednica, sada obavezno budu prilagođene novoj realnosti EU od petnaest država članica, sa vrlo realnom vizijom narastanja do dvadeset članica i preko toga. Stoga je još

tokom Međuvladine konferencije 1996-1997. bila opšte prisutna ocena, od strane većine zvaničnika država članica, da bi neodgovarajuća ili neuspela institucionalna reforma EU ugrozila suštinu evropskih integracionih procesa u okviru EU i bila osnovni kamen spoticanja daljeg produblivanja i širenja ovih procesa.

Naime, još je u Izveštaju Vestendorp grupe, kao jedan od ciljeva institucionalne reforme određena konsolidacija jedinstvenog institucionalnog okvira EU posredstvom odredaba Ugovora o EU. Zajednički je utvrđen stav da nema potrebe za stvaranjem novih organa EU. To je potvrđeno odredbama Ugovora o EU iz Amsterdama, u čl. 3. (ex čl. C), koji glasi: "Unija raspolaže jedinstvenim institucionalnim okvirom koji osigurava usklađenost i kontinuitet aktivnosti preduzetih radi ostvarenja njenih ciljeva, uz poštovanje i razvijanje tekovina Zajednice."

#### *a. Novine u Ugovoru o EU iz Amsterdama u odnosu na Savet EU*

##### **Predlozi za reformu organizacije i rada Saveta EU**

Komisija EU je u svom mišljenju (februar 1996) o Međuvladinoj konferenciji, pod nazivom: "Jačanje političke unije i priprema za širenje EU" ukazala na osnovne zadatke reforme koje se tiču Saveta ministara EU.<sup>23</sup> Naime, povećanje broja članica Unije odraziće se na rad Saveta EU u odnosu na sledeća tri područja:

1/ države članice će ređe zauzimati položaj Predsedavajućeg Saveta, imajući u vidu princip polugodišnjeg rotiranja;

2/ odmeravanje tj. "ponderisanje" glasova u Savetu predstavljalo je favorizovanje manje naseljenih država članica EU. To se mora izmeniti tako da kvalifikovano većinsko glasanje postane osnovni način odlučivanja u Savetu. Prethodno mora biti izvršeno novo odmeravanje glasova, u vidu

---

<sup>23</sup> European Commission, "Intergovernmental Conference 1996, Commission opinion - Reinforcing political union and preparing for enlargement", Luxembourg, OPOEC, 1996, pp. 19 - 20.

kompromisa između pravne jednakosti država članica i njihove različite demografske veličine. To dobija na značaju, kada se ima u vidu da skoro sve države - kandidati za ulazak u EU predstavljaju zemlje sa relativno manjim brojem stanovnika, te bi zadržavanje postojeće ponderacije glasova u Savetu imalo za posledicu jačanje uloge manjih država članica EU na uštrb većih;

3/ proširenje EU učiniće odlučivanje u Savetu još komplikovanim u smislu minimalne većine potrebne za kvalifikovano većinsko donošenje odluka.

Imajući u vidu navedena otvorena pitanja, Komisija je, istovremeno dala predloge za njihovo rešavanje u okviru izmena i dopuna Ugovora o EU. Tako je u pogledu Predsedavajućeg Saveta istakla njegovu ulogu u dobijanju podrške javnog mnjenja u državama članicama za ciljeve i politike EU. Stoga institucionalna reforma EU u ovom domenu ima zadatak da ispita načine širenja operativnih ovlašćenja Predsedavajućeg i redosled polugodišnjeg rotiranja.

U odnosu na problem ponderisanja glasova u Savetu i mesta kvalifikovanog većinskog odlučivanja, Komisija je predložila da taj postupak bude na centralnom mestu u zakonodavnoj proceduri. Kada dođe do proširenja članstva EU neophodno je obaviti novo ponderisanje glasova u Savetu, radi održanja postojeće ravnoteže među državama članicama. Ukoliko do toga ne dođe, Komisija se založila za alternativni metod: uvođenje novog sistema glasanja, koji bi ravnopravno uzeo u obzir zastupljenost većine država članica EU i većine stanovništva EU.

Što se tiče minimalne većine potrebne za kvalifikovano većinsko odlučivanje, Komisija je zauzela stav da bilo koja promena na ovom polju ne sme otežati odlučivanje u Savetu. Otuda uobičajena većina od oko 71% za kvalifikovano većinsko odlučivanje, po mišljenju Komisije, ne bi trebalo da bude povećavana bez obzira na okolnosti<sup>24</sup>.

Komisija je posebno istakla potrebu jačanja uloge Saveta za opšte poslove (sastavljenog od ministara spoljnih poslova država članica) u oblasti koordinacije i rešavanja otvorenih pitanja u raznim područjima odlučivanja Saveta.

Za razliku od navedenih stavova Komisije, Grupa za razmišljanje se u svom Izveštaju (1995) opredelila da podrži jednoglasnost kao osnovno

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 20.

pravilo odlučivanja Saveta, kada se radi o primarnom zakonodavstvu tj. konstitutivnom Ugovoru. To se naročito odnosi na postupak izmene Ugovora o EU i na prijem novih članica EU (čl. N i O Ugovora o EU iz Maastrichta), kao i na utvrđivanje finansijskih sredstava EU. Sve ove odluke Saveta treba da budu ratifikovane od strane nacionalnih parlamenata. Kada je u pitanju usvajanje sekundarne komunitarne regulative (uredbe, direktive, odluke), Grupa za razmišljanje (velikom većinom svog sastava) je predložila da kvalifikovana većina bude opšte pravilo odlučivanja Saveta u cilju njegove efikasnosti<sup>25</sup>.

Efikasnost odlučivanja Saveta EU ne zavisi isključivo od širenja primene kvalifikovane većine, nego i od toga koliko njegove odluke podržava većina stanovništva u EU. Stoga se prilikom reforme odlučivanja u Savetu mora uzeti u obzir i zastupljenost stanovništva u vidu ponderacije glasova država članica. Grupa za razmišljanje je u ovom kontekstu podržala potrebu ponovnog odmeravanja glasova ili uvođenja sistema tzv. dvostruke većine - koji uvažava većinu država članica i većinu stanovništva u EU, prilikom odlučivanja u Savetu.

Pre reformi iz Amsterdama sistem glasanja u Savetu funkcionisao je u skladu sa odredbama prethodnog Ugovora iz Maastrichta, dopunjenog tumačenjem datim u tzv. Joanina kompromisu (1994) u odnosu na praktičnu primenu. Naime, marta 1994. godine na sastanku u Joanini (Grčka), usvojen je predlog Britanije i Španije da, ako se nekoj odluci Saveta protivi 23 - 25 glasova, Savet ne donosi odluku, iako Ugovor iz Maastrichta predviđa suprotno. Savet tada nastavlja diskusiju u razumno dugom periodu, kako bi postigao usklađivanje stavova država članica. Uprkos nastavljene diskusije u Savetu, može doći do povećanja protivljenja datoj odluci Saveta na 26 negativnih glasova. Time se postiže formalna blokirajuća manjina (tzv. prag za donošenje odluke) i odluka se odbija. Drugi rezultat produžene diskusije Saveta može biti smanjenje broja negativnih glasova ispod 23, te se odluka

---

<sup>25</sup> Argumenti u prilog uvođenju kvalifikovane većine kao opšteg pravila kod donošenja komunitarnog zakonodavstva u Savetu zasnivali su se, pored efikasnijeg odlučivanja i na mogućnosti poboljšanja razvoja socijalne, fiskalne i ekološke politike u EU, u odnosu na razvijeno jedinstveno tržište EU. Na ovaj način bi se stvorili uslovi za otklanjanje nejednakog stepena razvoja između unutrašnjeg, jedinstvenog tržišta EU i navedenih politika EU, u kojima je do reforme iz Amsterdama, jednoglasnost bila najzastupljenije pravilo za usvajanje određenih konkretnih mera i akcija Unije.

usvaja. Treći ishod je takođe usvajanje odluke, iako broj negativnih glasova i posle razumno dugog perioda diskusije ostaje nepromenjen tj. 23 - 25 glasova. Međutim, "kompromis iz Joanine" povećava (u periodu produžene diskusije Saveta) minimalnu većinu za usvajanje odluke kvalifikovanom većinom od 71,3% na 74,7%, tj. na 65 glasova u Savetu<sup>26</sup>.

Cilj usvajanja ove prakse glasanja u Savetu odslikava težnju država članica da većinske odluke Saveta uživaju što širu podršku članica. Stoga je njihovim međusobnim neformalnim dogovorom u Joanini praktično povećan broj pozitivnih glasova potrebnih za usvajanje većinske odluke. Istovremeno se na ovaj način omogućava određeni mehanizam zaštite interesa država članica koje se nalaze u manjini sa negativnim glasovima, ali nedovoljnim da blokiraju donošenje nepovoljne odluke Saveta. Ovakve tendencije, koje su se odigravale mimo formalnih revizija Ugovora iz Mastrihta, ukazuju na neophodnost da bude zastupljena ravnoteža interesa svih država članica u Savetu, a u cilju efikasnog funkcionisanja Unije.

Grupa za razmišljanje je pošla od stava da eventualna izmena minimalne većine potrebne za kvalifikovanu većinu ne sme ostaviti značajnu većinu stanovništva u EU u manjini, kada se donose takve odluke. Po mišljenju mnogih država članica, tada važeći sistem minimalne većine za kvalifikovano većinsko glasanje stavljao je u povoljniji položaj manje naseljene države članice. Njima se suprotstavila druga grupa država članica - manje i srednje po veličini i broju stanovnika, koje su smatrale da osnovni princip evropske integracije u okviru EU predstavlja princip suverene jednakosti država, sa kojim se kosi kvalifikovano većinsko odlučivanje. Imajući u vidu da je time već učinjen ustupak u odnosu na jednakost država članica, nema potrebe za uvažavanjem demografskog kriterijuma prilikom

---

<sup>26</sup> Pre proširenja EU sa 12 na 15 članica (1995) odluke Saveta morale su da dobiju najmanje 54 od ukupno 76 glasova iz najmanje 8 država članica, da bi bile usvojene (čl. 148. Ugovora iz Mastrihta). To znači da je manjina koja bi mogla da blokira odluku Saveta iznosila 23 glasa. Sa širenjem EU na 15 članica (od 1. 01. 1995), ukupan broj glasova u Savetu broji 87, jer su Švedska i Austrija dobile po 4 glasa, a Finska 3 glasa. Tako je od tada za odluku kvalifikovanom većinom potrebno 62 glasa. To podrazumeva da je blokirajuća manjina 26 glasova. Kompromisom iz Joanine usvojena je praksa kojom se potrebna većina za neku odluku povećava na 65 glasova, a blokirajuća manjina iznosi 23 - 25 glasova (mada neformalno).

kvalifikovanog većinskog odlučivanja<sup>27</sup>. Ovakvo razilaženje u okviru Grupe za razmišljanje ukazuje na složenost i političku delikatnost ovih pitanja. Naime, manje i srednje države članice uporno su isticale da one ne predstavljaju blokadu za odlučivanje u okviru Saveta, za koju su ih optužile veće države članice, sa više stanovnika, označivši ih kao: "blokirajuća manjina". Međutim, s obzirom na predstojeće širenje EU, koje obuhvata uglavnom manje države - kandidate, proizilazi da će, ionako krhka, ravnoteža u Savetu biti narušena u korist manjih država članica. Otuda u Grupi za razmišljanje nije mogla biti postignuta saglasnost u odnosu na predlog da se većim državama članicama poveća broj glasova novom ponderacijom glasanja.

U odnosu na probleme Predsedavajućeg Saveta, Grupa za razmišljanje je razmatrala ideju mogućeg timskog predsedavanja Savetom i Unijom, imajući u vidu predstojeće širenje članstva EU. Tako je jedan od predloga uključivao timsko Predsedništvo u sastavu od četiri države članice, koje bi delovalo u periodu od najmanje godinu dana. Uprkos tome, većina članova Grupe založila se za princip polugodišnje izmene Predsedavajućeg, koji je inače predviđen odredbama konstitutivnih ugovora (čl. 146. Ugovora o EZ, čl. 27. Ugovora o EZUČ i čl. 116. Ugovora o EURATOM).

U okviru Vestendorp grupe posebna pažnja je bila usmerena na poboljšanje organizacije i metoda rada Saveta. Slično ocenama Komisije, naglašena je potreba da Savet za opšte poslove ojača svoju ulogu koordinatora rada Saveta i odlučivanja u raznim oblastima politika Unije. Cilj ovog zahteva sadržan je u neophodnosti da bude osigurana opšta celovitost i konzistentnost delovanja Saveta, na način kako to predviđaju odredbe konstitutivnog Ugovora. Otuda je preporučeno jačanje Korepera (COREPER - na nivou stalnih predstavnika ministara država članica), odnosno njegove ključne uloge u pripremi zasedanja Saveta.

U kojoj meri su sva ova navedena otvorena pitanja našla odgovore prilikom institucionalne reforme EU iz Amsterdama? Drugim rečima, koliko izmena u odnosu na Savet je učinjeno u Ugovoru o EU iz Amsterdama? Sledeće poglavlje fokusira razmatranje u traženju odgovora na ova pitanja.

---

<sup>27</sup> Vid. "Reflection Group Report", op. cit., p. 63.

### Ugovor o EU iz Amsterdama i novine u odnosu na rad Saveta EU

Tokom Međuvladine konferencije 1996/97 razmatrani su predlozi Grupe za razmišljanje i Komisije u vezi poboljšanja organizacije rada i načina glasanja u Savetu EU. Posebno su bili uzeti u obzir argumenti vezani za predstojeće proširenje EU i implikacije koje ono nosi za funkcionisanje i način odlučivanja Saveta. Međutim, uprkos tome, predstavnici vlada država članica EU složili su se samo oko neznatnih izmena u oblasti procedure odlučivanja Saveta.

Pre svega, u odnosu na prisutne relevantne predloge, učinjene su male izmene na području širenja primene kvalifikovanog većinskog odlučivanja u Savetu. Donošenje odluka kvalifikovanom većinom primenjuje se na skoro sve nove odredbe u Ugovoru iz Amsterdama: podsticajne mere u oblasti zapošljavanja i u socijalnim pitanjima; oblast jednakih mogućnosti za žene i muškarce; socijalna isključenost; zaštita javnog zdravlja; mere protiv pronevere i korupcije; otvorenost organa i dokumenata EU; periferni regioni. Preciznije rečeno, radi se o sledećim novim odredbama Ugovora o EU iz Amsterdama:

- čl. 128. - smernice za nacionalne politike zapošljavanja, (Odeljak VIII - Zaposlenost);
- čl. 129. - podsticajne aktivnosti u oblasti zaposlenosti, (Odeljak VIII - Zaposlenost);
- čl. 135. - mere za jačanje carinske saradnje među državama članicama, (Odeljak X - Carinska saradnja);
- čl. 137. - mere za borbu protiv socijalne isključenosti, (Odeljak XI - Socijalna politika, obrazovanje, stručno osposobljavanje i omladina);
- čl. 141. - mere za primenu jednakih mogućnosti i jednakog tretmana za žene i muškarce, (Odeljak XI);
- čl. 152. - mere za zaštitu javnog zdravlja i fitosanitarne mere, (Odeljak XIII - Zdravstvo);
- čl. 255. - načela i ograničenja pristupa dokumentima Parlamenta, Saveta i Komisije, tj. otvorenost organa i dokumenata EU, (Glava 2 - Zajedničke odredbe za više organa);
- čl. 280. - mere za sprečavanje pronevera kojima se pogađaju finansijski interesi Zajednice, (Deo II - Finansijske odredbe);

- čl. 285. - mere za prikupljanje statističkih podataka, neophodnih za obavljanje aktivnosti Zajednice, (Opšte i završne odredbe);
- čl. 286. - osnivanje kontrolnog tela za nadzor nad zaštitom ličnih podataka o fizičkim licima, (Opšte i završne odredbe);
- čl. 299. - specifične mere za periferne regione: francuske prekomorske departmane, Azore, Madeiru, Kanarska ostrva, Alandska ostrva i dr., (Opšte i završne odredbe).

U odnosu na postojeće odredbe Ugovora o EU iz Maastrichta, gde je bilo predviđeno jednoglasno odlučivanje Saveta iz domena prvog stuba tj. Evropske zajednice, Ugovor iz Amsterdama je u nekim oblastima predvideo primenu kvalifikovanog većinskog odlučivanja Saveta. To su sledeća pitanja:

- čl. 47. - usklađivanje nacionalnih propisa u oblasti slobode nastanjivanja u samostalnim delatnostima, (Gl. 2 - Pravo nastanjivanja);
- čl. 172. - sprovođenje višegodišnjeg okvirnog naučno-istraživačkog programa, (Odeljak XVIII - Naučno-istraživački rad i tehnološki razvoj);
- čl. 175. - opšti programi aktivnosti kojima se utvrđuju prioritetni ciljevi zaštite životne sredine, (Odeljak XIX - Životna sredina).

Pored navedenih oblasti, Ugovor iz Amsterdama je utvrdio da se kvalifikovano većinsko glasanje u Savetu koristi i prilikom usvajanja odluka na polju zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, odnosno u tzv. trećem stubu EU. Odredbe čl. 23. (Naslov V - Odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici) regulišu da Savet odlučuje kvalifikovanom većinom kada donosi tzv. implementirajuće odluke. Radi se o situaciji kada, na osnovu neke zajedničke strategije Savet usvaja zajedničke akcije i zajedničke stavove ili kada usvaja neku odluku kojom se primenjuje zajednička akcija ili zajednički stav. Izuzetak od primene kvalifikovanog većinskog glasanja o implementirajućim spoljno-političkim odlukama EU predviđen je u slučaju da neka država članica istakne i obrazloži određeni važan razlog svoje nacionalne politike. Tada će Savet - takođe kvalifikovanom većinom, odlučiti da zatraži da ovo pitanje razmotri Evropski savet, u cilju jednoglasnog donošenja odluke.

Iako je Komisija, u svom Mišljenju od februara 1996. predlagala da kvalifikovano većinsko glasanje postane opšte pravilo odlučivanja u Savetu<sup>28</sup>, Ugovor o EU iz Amsterdama je veoma ograničeno izašao u susret ovim predlozima. Stoga se ova oblast može smatrati jednom od slabih tačaka institucionalne reforme Saveta izvršene u Amsterdamu.

Značajnu slabost reforme Saveta predstavlja i neformalni tj. prećutni sporazum ministara finansija država članica da zadrže jednoglasno odlučivanje u domenu svih poreskih pitanja. Na taj način je onemogućeno bavljenje problemom dvostrukog oporezivanja kompanija koje posluju u više država članica, zatim rešavanje pitanja prikupljanja posrednih poreza i tzv. ekološki porezi. Sva ova poreska pitanja predstavljaju područja od interesa za čitavu Zajednicu, te bi, shodno tome, trebalo da budu rešavana na komunitarnom nivou i u efikasnijoj proceduri odlučivanja.

Problem ponderisanja tj. odmeravanja glasova je takode bio vrlo prisutan u razmatranjima tokom pregovora Međuvladine konferencije, u toj meri da je dosegao političke razmere sukobljavanja država članica i prevazišao pravne razmirice<sup>29</sup>. Nekoliko velikih država članica (među njima posebno Nemačka) zalagalo se za revalorizaciju glasova u Savetu prema broju stanovnika. Tome su se suprotstavile manje i srednje zemlje članice. Tokom diskusije na Međuvladinoj konferenciji razvila su se dva modela revalorizacije glasova u Savetu. Jedan model je obuhvatio relativno povećanje broja glasova za veće države članice. Drugi je predviđao sistem dvostruke većine, dodavanjem demografskog kriterijuma postojećem sistemu ponderacije glasova. Prvi model su odbacile većina manjih i srednjih država

---

<sup>28</sup> Obrazloženje ovakvog predloga, Komisija je zasnivala na činjenici da bi, u situaciji povećanog članstva EU, primena jednoglasnosti vrlo često dovela do paralize rada Unije. U tom kontekstu, Komisija je predlagala da, umesto jednoglasnosti u nekim vrlo "osetljivim" pitanjima, bude uvedena super-kvalifikovana većina. Pored toga, Komisija se založila da u budućim revizijama Ugovora o EU bude napravljena razlika između tzv. ustavnih odredbi Ugovora (preambula, opšti principi, ciljevi EU i funkcionisanje institucija) i odredbi Ugovora o politikama EU. S tim u vezi, odredbe o politikama EU mogle bi, po mišljenju Komisije, da budu predmet izmena i dopuna u jednostavnijoj proceduri nego aktuelnoj - koja zahteva jednoglasnost za svaku izmenu i dopunu odredbi Ugovora. Videti: European Commission, "Reinforcing political union and preparing for enlargement", *op. cit.*, p. 21.

<sup>29</sup> Detaljnije o tome kod: M. Prokopijević, "Konstitucionalna ekonomija Evropske unije", Beograd, 1998., str. 61 - 68.

članica tokom Međuvladine konferencije. Drugi model je izgledao prihvatljiv, ali su se tome usprotivile Francuska i Velika Britanija u poslednjoj fazi pregovora. Bitan razlog ovom protivljenju svakako je bio sadržan u činjenici da bi demografski kriterijum mnogo više išao u prilog Nemačkoj, u odnosu na ostale veće članice EU. Time bi bila stvorena glasačka pogodnost za Nemačku, koja bi još više došla do izražaja kada bi većinsko odlučivanje postalo opšte pravilo u Savetu. Otuda je Nemačka tokom Međuvladine konferencije najviše zastupala prelazak na isključivo većinsko odlučivanje Saveta. Pri tome, razlozi su bili političke i pragmatične prirode, odnosno procene da je u važećim konstelacijama snage i uticaja među državama članicama EU, relativna moć ove zemlje nešto veća u poređenju sa ostalim članicama EU. Stoga bi i mogućnost nametanja svojih interesa u većinskom odlučivanju Saveta EU bila analogna tome<sup>30</sup>. Otuda je razumljivo protivljenje Francuske i Velike Britanije takvim predlozima za revalorizaciju glasova u Savetu.

S obzirom da je revalorizacija glasova u Savetu vezana za pitanje broja članova Komisije, u Amsterdamu je utvrđen Protokol (br. 7) o organima u perspektivi proširenja EU, koji je odložio rešavanje ovih otvorenih pitanja za period uoči proširenja članstva EU. Predviđeno je održavanje nove Međuvladine konferencije najmanje jednu godinu pre nego što broj članica EU pređe dvadeset. Protokolom iz Amsterdama je utvrđeno da je novo ponderisanje tj. revalorizacija glasova u Savetu preduslov za bilo koju izmenu broja članova Komisije - tako da Komisiju čine po jedan državljanin iz država članica. Pri tome, buduća revalorizacija glasova u Savetu mora biti prihvatljiva svim državama članicama, uzimajući u obzir sve relevantne elemente, a posebno kompenzaciju za one zemlje koje odustaju od mogućnosti da odrede drugog člana Komisije. To se odnosi na velike države članice EU, koje po tekućem sistemu imaju po dva člana Komisije iz redova svojih državljana: Nemačka, Velika Britanija, Francuska, Italija i Španija. O kakvoj vrsti kompenzacije za ove zemlje se radi, Protokol dalje ne navodi. To znači da će se to utvrđivati tokom predstojećih pregovora država članica u okviru nove Međuvladine konferencije o reformi EU. Jedno je međutim unapred poznato, imajući u vidu ciljeve dosadašnjih institucionalnih reformi: očuvanje tekovina Zajednice i princip zaštite i jačanja

---

<sup>30</sup> Sličan stav iznosi M. Prokopijević, *ibidem*, str. 67.

institucionalnog balansa - budući pregovori država članica o reformi EU nastojaće svakako da očuvaju postignute tekovine Zajednice i omoguće dalji razvoj EU. Razvoj Unije podrazumeva, kako produbljivanje integracije - jačanjem institucionalne strukture EU, efikasnost monetarne unije država članica i razvoj političke unije; tako i širenje integracije - povećanjem broja članica EU.

### ***b. Novine u Ugovoru iz Amsterdama u odnosu na Komisiju EU***

Suprotno reformi izvršenoj Ugovorom o EU iz Maastrichta, uloga Komisije jedva da je bila preispitivana tokom završnih pregovora u Amsterdamu. Jedan od razloga smanjenog interesovanja država članica za reviziju položaja Komisije leži u činjenici da je njena pozicija bila u fokusu pažnje tokom donošenja serije mera za funkcionisanje jedinstvenog tržišta (Evropa 1992) i ukidanja unutrašnjih granica za slobodan protok robe, kapitala, radne snage i usluga. Vreme kada su se Komisiji u donošenju tih mera suprotstavljale mnoge države članice je prošlo. Sa druge strane, pitanja revalorizacije glasova u Savetu bila su dovoljno politički teška i osetljiva, zadirući u samu suštinu funkcionisanja Unije. Iz tih razloga su mnoge države članice, posebno manje i srednje države, tokom utvrđivanja izmena i dopuna odredbi Ugovora o EU vezanih za Komisiju, u Amsterdamu smatrale da aktuelna uloga Komisije čini neku vrstu garancije zaštite uspešnog funkcionisanja EU.

Tokom Međuvladine konferencije vođena je burna diskusija oko broja članova Komisije u svetlu predstojećeg širenja EU. Rešavanje tog pitanja je odloženo<sup>31</sup> i delimično regulisano navedenim Protokolom br. 7 iz Amsterdama. Protokol (br. 7) o organima u perspektivi proširenja EU definiše dve faze. U momentu stupanja na snagu prvog talasa proširenja članstva EU, Komisiju će činiti po jedan državljanin država članica, pod uslovom da je prethodno izvršeno novo odmeravanje glasova u Savetu. U drugoj fazi, najmanje godinu dana pre nego što broj članica EU pređe

---

<sup>31</sup> Odredbe čl. 213. Ugovora iz Amsterdama zamenile su bivši čl. 157. Ugovora iz Maastrichta, ali je sadržajna ostala ista. Broj članova Komisije je ostao neizmenjen - 20 članova, koji se biraju na osnovu njihove opšte sposobnosti i čija je nezavisnost van sumnje. Za izmenu broja članova Komisije potrebna je jednoglasna odluka Saveta.

dvadeset, biće organizovana nova Međuvladina konferencija, sa ciljem sveobuhvatnog preispitivanja sastava i funkcionisanja organa EU. Pokazalo se da je određivanje broja članova Komisije važno političko pitanje, koje zahteva pažljivo postizanje saglasnosti svih država članica. Za mnoge manje države članice bilo je neprihvatljivo da se odreknu da njihov državljanin bude član Komisije, iako se prevashodno radi o nezavisnom karakteru ove funkcije, te ne može biti reči o klasičnom nacionalnom predstavljanju (kao u Savetu). To objašnjava razloge donošenja Protokola br. 7. Štaviše, odredbe Ugovora iz Maastrichta<sup>32</sup> o nepristrasnosti članova Komisije u Ugovoru iz Amsterdama ostale su neizmenjene. Članovi Komisije pri vršenju svojih dužnosti i dalje ne smeju primati niti tražiti uputstva od bilo koje vlade države članice ili drugog tela. Svoje zadatke oni moraju obavljati u opštem interesu EU. Uprkos tome, evidentno je da su manje i srednje države članice sagledale ulogu člana Komisije (koji je njihov državljanin) kao garanciju da će za pitanja od naročitog interesa za njih biti preduzeta inicijativa Komisije za njihovo rešavanje. Otuda nije mogla biti postignuta saglasnost o smanjivanju broja članova Komisije tokom pregovora za izmenjeni Ugovor o EU.

Postojali su i predlozi za različiti status članova Komisije, koje su zastupale veće države članice. One su se zalagale da imaju svoje državljane u svojstvu stalnih članova Komisije nasuprot rotirajućim članovima, koji bi poticali iz manjih država članica. Očigledan je model sastava Saveta bezbednosti UN kao recept za formulisanje ovih predloga. Ovi predlozi su bili odbačeni još na Međuvladinoj konferenciji sa obrazloženjem o poštovanju suverene jednakosti svih država članica EU. Stoga je razumljivo da je pitanje broja članova Komisije sobom nosilo višeznačnu političku težinu. Sukob interesa većih i manjih država članica nije mogao proizvesti konsensus tokom razmatranja ovog pitanja.

Reforma iz Amsterdama donela je pre svega jačanje uloge predsednika Komisije. O tome je bio brzo postignut dogovor tokom pregovora. Razlozi lako postignute saglasnosti država članica sadržani su u sagledavanju uloge predsednika Komisije, kao značajnog faktora jedinstva i

---

<sup>32</sup> U Ugovoru o EZ, kao sastavnog dela Ugovora o EU iz Amsterdama, to su odredbe čl. 213. prema novoj numeraciji, tj. ex član 157. Ugovora iz Maastrichta.

efikasnosti Komisije. Otuda je položaj predsednika Komisije unapređen na nekoliko načina:

a/ članove Komisije određuju i imenuju vlade država članica uz saglasnost imenovanog predsednika Komisije. To znači da je predsednik Komisije stekao pravo prigovora u vezi izbora članova Komisije, koje ranije nije imao. Odredbe čl. 158. Ugovora iz Maastrichta sadrže znatno blažu formulaciju: umesto uz saglasnost predsednika, članove Komisije imenuju vlade država članica u dogovoru (tj. uz konsultovanje) sa predsednikom;

b/ Komisija radi pod političkim rukovodstvom njenog predsednika (čl. 219. Ugovora iz Amsterdama)<sup>33</sup>. To znači da je predsedniku dodeljena uloga koordinatora raznorodnih aktivnosti Komisije, ali ne samo radi administrativnog vodstva, nego i rukovođenje sa političkim dimenzijama;

c/ Deklaracija iz Amsterdama o organizaciji i funkcionisanju Komisije (priključena uz Finalni akt tj. uz Ugovor iz Amsterdama, 1997), konstatuje da predsednik treba da ima pravo na unutrašnju reorganizaciju Komisije i objavljuje nameru Komisije da promeni organizaciju svojih odeljenja.

Druga oblast novina iz Amsterdama odnosi se na trostruko poboljšanje prava Komisije na inicijativu:

1/ posredstvom stvaranja novih politika u delimičnoj nadležnosti Zajednice ili novih oblasti delovanja Komisije - zapošljavanje, zaštita javnog zdravlja;

2/ kroz prenos ovlašćenja na Zajednicu u oblastima koje se tiču slobodnog kretanja lica ("komunotarizacija" određenih pitanja iz trećeg stuba međuvladine saradnje država članica u prvi stub Zajednice, sa nadnacionalnim karakteristikama odlučivanja). To su sledeća pitanja: prelazak spoljnih i unutrašnjih granica zemalja EU, vize, imigracija, azil.<sup>34</sup> Komisija u tim oblastima deli svoje pravo inicijative sa državama članicama u

---

<sup>33</sup> Ove odredbe čl. 219. Ugovora o EZ iz Amsterdama predstavljaju dopunu čl. 163. Ugovora iz Maastrichta.

<sup>34</sup> Ugovor iz Amsterdama sadrži novi odeljak IV (po novoj numeraciji članova, usvojenoj u Amsterdamu) pod nazivom: "Vize, azil, imigracije i druge politike koje su u vezi sa slobodnim kretanjem lica". Ova pitanja su ranije sva bila sadržana u Ugovoru o EU iz Maastrichta (poglavlje VI), a reformom iz Amsterdama su prebačena u Ugovor o EZ, koji čini sastavni deo Ugovora o EU, ali sa bitno različitim načinima odlučivanja, tj. sa elementima suprancionalnosti.

prvom, prelaznom periodu od pet godina. Posle isteka ovog roka, Komisija će imati isključivo pravo predlaganja mera u tim pitanjima;

3/ putem opšteg proširenja zajedničkog prava inicijative Komisije i država članica u trećem stubu EU, koji se posle reforme iz Amsterdama odnosi na policijsku i pravosudnu saradnju država članica u krivičnim stvarima (čl. 29 - 42). Pre Amsterdama, Komisija nije imala nikakvo pravo predlaganja mera podsticanja međuvladine saradnje u ovim pitanjima.

Tokom pregovora o reformi EU 1996/97 iznošeni su mnogi predlozi usmereni na slabljenje institucionalne pozicije Komisije: naročito revizija čl. 152, 189 A i 212. Ugovora iz Matrihta. Ugovor o EU iz Amsterdama nije uneo ove predloge. To je odraz želje država članica za jačanjem uloge Komisije, u cilju poboljšanja efikasnosti delovanja Unije.

### ***c. Novine u Ugovoru iz Amsterdama u odnosu na Evropski sud pravde***

U odnosu na Evropski sud pravde, Ugovor o EU iz Amsterdama donosi dve značajne novine.

Prva oblast izvršenih reformi ovlašćenja i položaja Suda pravde odnosi se na novo poglavlje Ugovora o EZ (kao sastavnog dela Ugovora o EU iz Amsterdama) u vezi sa slobodom i sigurnošću (azil, imigracije, granice, pravosudna saradnja u građanskim stvarima). Sud pravde je u ovoj oblasti stekao svoja uobičajena ovlašćenja, ali uz određena ograničenja (čl. 68, ex čl. 73 P):

1/ Zahtev za preliminarno mišljenje Evropskog suda pravde mogu tražiti samo sudovi najviše instance u državama članicama, čije odluke ne podležu pravnom leku internog prava<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> U čl. 68 (1) Ugovora iz Amsterdama je utvrđeno da se pravo Suda pravde na davanje preliminarog mišljenja primenjuje na ovo poglavlje o slobodi i sigurnosti, kada se pitanje tumačenja ovog poglavlja, ili valjanosti, ili tumačenja akata komunitarnih organa zasnovanih na ovom poglavlju, pokrene u postupku pred nacionalnim pravosudnim organom, čija odluka ne podleže pravnom leku unutrašnjeg prava. Taj nacionalni pravosudni organ najviše instance podnosi Sudu pravde zahtev za preliminarno mišljenje Suda, ako smatra da je takva odluka u konkretnom predmetu neophodna za donošenje presude.

Za razliku od ostalih slučajeva traženja preliminarne mišljenja (regulisanih u čl. 234), nadležnost Suda pravde je u ovoj oblasti ograničena diskrecionom procenom nacionalnog suda poslednje instance o potrebi podnošenja zahteva za preliminarno mišljenje Suda. Naime, taj nacionalni najviši sud nije obavezan (kao u opštim odredbama čl. 234) da traži preliminarno mišljenje Suda pravde, kada se u postupku pred njim postavi problem tumačenja poglavlja o vizama, azilu, imigraciji i drugim vezanim pitanjima ili pak, tumačenje akata komunitarnih institucija donetih na osnovu ovog poglavlja ili valjanosti takvih akata. Time je nadležnost Suda pravde odredbama Ugovora iz Amsterdama proširena, ali je pokretanje primene ovih ovlašćenja Suda pravde ostavljena u rukama nacionalnih najviših sudova.

2/ Evropski sud pravde nema nadležnost da sudi o merama ili odlukama koje su preduzete u skladu sa čl. 62 (1) Ugovora iz Amsterdama, a odnose se na obezbeđenje javnog reda i zaštitu unutrašnje bezbednosti.

Ovde je došla do izražaja potreba država članica da očuvaju esenciju svojih suverenih ovlašćenja na polju zaštite javnog reda i unutrašnje bezbednosti, te su ove oblasti ostale izuzete od sudskog nadzora na nadnacionalnom nivou tj. od nadležnosti Suda pravde. Radi se o merama koje, shodno čl. 62 (1) donosi Savet i to posle isteka prelaznog roka od pet godina (od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama), a regulišu kontrolu lica na unutrašnjim granicama Unije, odnosno granicama među državama članicama.

3/ Pored davanja preliminarne mišljenja, Sud pravde može, na zahtev Saveta, Komisije ili neke države članice, da presudi u nekom pitanju tumačenja ovog odeljka<sup>36</sup> Ugovora o EU ili akata organa Zajednice baziranih na ovom odeljku. Ovo ovlašćenje Suda pravde ograničeno je, međutim, time što se takva presuda Suda pravde neće primenjivati na pravosnažne odluke i presude sudova država članica.

Druga oblast novina donetim Ugovorom o EU iz Amsterdama obuhvata širenje nadležnosti Suda pravde na treći stub Unije o policijskoj i

---

<sup>36</sup> Radi se o Naslovu IV Ugovora o osnivanju EZ, kao sastavnog dela Ugovora o EU iz Amsterdama (čl. 61 - 69): Vize, azil, imigracija i ostale politike koje se odnose na slobodno kretanje lica.

pravosudnoj saradnji država članica u krivičnim stvarima<sup>37</sup>. Po prvi put odredbe čl. 35. Ugovora iz Amsterdama utvrđuju da je Sud pravde nadležan da daje preliminarna mišljenja o valjanosti i tumačenju akata koji se odnose na ovo poglavlje Ugovora, ali samo ako države članice eksplicitno - izričito izjavom prihvate nadležnost Suda. U takvim slučajevima predmet preliminarne mišljenja Suda pravde mogu biti sledeći akti: konvencije, propisi kojima se primenjuju te konvencije, okvirne odluke, odluke i dr.

Čak i kada je država članica dala pismenu izjavu o prihvatanju nadležnosti Suda pravde, ovlašćenja Suda nisu apsolutna, već ograničena diskrecionim procenama nacionalnih sudova o potrebi traženja preliminarne mišljenja Suda pravde. Nacionalni sudovi (bilo poslednje instance, bilo niži sudovi) nisu obavezni (imaju mogućnost, ali ne i obavezu) da traže preliminarne mišljenja Suda pravde o tumačenju konvencija, okvirnih odluka ili odluka iz domena trećeg stuba saradnje država članica (čl. 35. tač. 3).

Pored preliminarne mišljenja, Sud pravde je nadležan i za razmatranje o legalnosti tj. zakonitosti okvirnih odluka i odluka u tužbama koje podnesu države članice ili Komisija (čl. 35. tač. 6), a odnose se na: nenadležnost, povredu bitnih pravila postupka, povredu ovog Ugovora ili bilo kog propisa koji se tiče njegove primene, kao i na zloupotrebu ovlašćenja. Takva tužba može se pokrenuti u roku od dva meseca od trenutka objavljivanja pravnog akta, za koji se traži ispitivanje zakonitosti.

Sud pravde je takođe ovlašćen da odlučuje u sporovima između država članica (čl. 35. tač. 7), koji se odnose na tumačenje ili primenu akata usvojenih na osnovu čl. 34. tač. 2. odnosno akata Saveta kojima se podstiče policijska i pravosudna saradnja država članica u krivičnim stvarima, da bi se realizovali ciljevi Unije. Shodno odredbama čl. 34., Savet može da usvaja zajedničke stavove kojima se definiše pristup Unije u pojedinim relevantnim pitanjima (jednoglasnim odlučivanjem, na inicijativu neke države članice ili Komisije). Takođe, Savet može da usvoji okvirne odluke, sa obaveznom pravnom snagom (slično direktivama), u cilju približavanja nacionalnih

---

<sup>37</sup> Ugovor o EU iz Amsterdama je zadržao treći stub međuvladine saradnje država članica, ali pod drugačijim nazivom i sa drugim sadržajem. Dok je Ugovor o EU iz Maastrichta imao odredbe (Naslov VI) o saradnji u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova, koje su činile treći stub EU, Ugovor o EU iz Amsterdama u trećem stubu EU obuhvata samo policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, dok su sva pitanja u vezi sa slobodnim kretanjem lica prebačena u Ugovor o EZ (Naslov IV).

zakona i propisa država članica. Konačno, Savet može usvojiti i obavezujuće odluke i konvencije, koje će preporučiti državama članicama na usvajanje. Za sporove među državama članicama u vezi tumačenja i primene svih ovih akata Saveta (zajedničkih stavova, okvirnih odluka, odluka, konvencija) nadležan je Sud pravde, ali pod uslovom da taj spor nije mogao biti rešen u Savetu u roku od šest meseci od pokretanja spora. To znači da je nadležnost Suda pravde u ovom kontekstu sekundarna u odnosu na nadležnost Saveta, kome je dat rok od šest meseci da reši spor među svojim članicama.

Pored ovih sporova među državama članicama, Sud pravde nadležan je i za sporove između država članica i Komisije u pogledu tumačenja ili primene konvencija, čije tekstove utvrđuje Savet i preporučuje ih na usvajanje državama članicama (u skladu sa njihovim ustavnim propisima).

Sud pravde, međutim, nema nadležnost da razmatra valjanost ili obim svrsishodnosti operacija koje obavljaju nacionalni policijski organi država članica (ili drugi organi zakonske represije), niti da odlučuje u pitanjima koja spadaju u nadležnost država članica u pogledu održanja javnog reda i unutrašnje bezbednosti. Ove odredbe (čl. 35. tač. 5) Ugovora iz Amsterdama ukazuju na odlučnu rešenost država članica da ne dopuste mešanje nadnacionalnog sudskog organa EU u poslove isključive nacionalne nadležnosti, koja tradicionalno predstavljaju pitanja zaštite javnog reda i unutrašnje bezbednosti.

#### ***d. Promene u Ugovoru iz Amsterdama u odnosu na ostale ključne institucije EU***

##### *Finansijski sud*

Prema odredbama Ugovora iz Amsterdama Finansijski sud sada ima pravo da podnosi tužbe Sudu pravde radi zaštite svoje nadležnosti (čl. 230).

Takođe, ovlašćenja Finansijskog suda su proširena na nadzor nad fondovima Zajednice kojima upravljaju druga tela, uključujući i Evropsku investicionu banku (EIB). Pravo Finansijskog suda u pogledu pristupa

informacijama u vezi sa upravljanjem izdacima i prihodima Zajednice od strane EIB biće regulisano sporazumom između Finansijskog suda, EIB i Komisije. Čak i kada nema takvog sporazuma, Finansijski sud će imati pravo pristupa potrebnim informacijama, da bi izvršio kontrolu troškova i prihoda Zajednice kojima upravlja EIB.

#### *Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona*

Ugovor iz Amsterdama stvorio je uslove za jačanje institucionalnog položaja Ekonomskog i socijalnog komiteta i Komiteta regiona.

a/ Predviđeno je da ova dva konsultativna tela budu administrativno odvojena.

b/ Proširen je obim pitanja za čije razmatranje u EU je obavezno prethodno tražiti mišljenje ova dva komiteta. Mišljenje Ekonomskog i socijalnog komiteta je, pored ostalih, neophodno i u sledećim oblastima: zapošljavanje, socijalna pitanja i zaštita javnog zdravlja. Komitet regiona mora biti konsultovan u vezi sa zaštitom životne sredine, Socijalnim fondom EU, stručnim osposobljavanjem, prekograničnom saradnjom i saobraćajem.

c/ Predviđeno je da Evropski parlament može tražiti mišljenje od oba komiteta.

#### *IV Evropski parlament u Ugovoru iz Amsterdamai demokratski deficit EU*

##### **Evropski parlament i demokratski deficit EU**

Evropski parlament (EP) je posle reforme EU iz Amsterdama postao glavni dobitnik izvršenih reformi. Zakonodavna ovlašćenja EP su ojačala toliko, da se Parlament tretira kao ravnopravni zakonodavni organ Unije sa Savetom - bar kad je reč o postupku saodlučivanja. Na ovaj način institucionalna ravnoteža je poboljšana, ali se ne može govoriti o balansu u klasičnom smislu reči, jer je Savet ostao dominantni zakonodavni organ. Postupak saradnje je praktično ukunut, osim u delu koji se tiče uspostavljanja

ekonomske i monetarne unije. Postupci davanja saglasnosti Parlamenta i konsultacija su zadržani, što ukazuje da je uloga Saveta i dalje preovlađujuća, iako je Parlament poboljšao svoju institucionalnu poziciju.

Sama organizacija rada i tok pregovora u okviru Međuvladine konferencije potvrđuju ovu ocenu. Naime, za razliku od klasičnih metoda revizije Rimskog ugovora (koji je bio zastupljen tokom pregovaranja Ugovora o EU iz Mاستrihta), Međuvladina konferencija 1996/97 imala je mnogo otvoreniji karakter, drugačiju tehniku pregovora i nastojala da što više uključi javno mnjenje u državama članicama. Uloga Evropskog parlamenta tokom Međuvladine konferencije bila je mnogo aktivnija i značajnija nego ikad ranije u sličnim prilikama. Još je na zasedanju u Torinu ozvaničeno učešće EP u Međuvladinoj konferenciji, iako su se tome protivile Francuska i Britanija, zalažući se za isključivo međuvladin karakter pregovora revizije Ugovora o EU. Parlament je, međutim, preko svojih predstavnika, učestvovao i u radu Grupe za razmišljanje, tj. u koncipiranju predloga reforme Ugovora o EU.

Razlozi insistiranja država članica na većim zakonodavnim kompetencijama EP i postignute saglasnosti o tome leže u sveopštoj proceni o odsustvu demokratskog legitimiteta procesa odlučivanja u Uniji. S obzirom da se Parlament, zbog svog demokratskog sastava i načina izbora, smatra pravim predstavnikom naroda i građana država članica EU, otuda je poboljšanje njegovog položaja u ukupnoj institucionalnoj strukturi EU imalo za cilj da smanji prisutni demokratski deficit EU. Upravo zato su jačanje ovlašćenja Parlamenta i paralelno smanjivanje demokratskog deficita EU nerazdvojno vezani. Tu se nadovezuje i pitanje jačanja uloge nacionalnih parlamenata država članica u procesu izgradnje Unije koja je otvorena, demokratska, čije su odluke legitimne i pravi predstavnici interesa većine građana država članica, a samim tim i ispunjenje cilja sve čvršćeg jedinstva među narodima država članica. Ovaj cilj je utvrđen na samom početku Ugovora o EU iz Amsterdama, u čl. 1. Zajedničkih odredbi, kao: "... stvaranje sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose *što je moguće otvorenije* i na nivou što je moguće bližem građanima"<sup>38</sup>. Odrednica o donošenju odluka što je moguće otvorenije upućuje na ocenu o velikoj

---

<sup>38</sup> Podvlačenje autora, za kompletan tekst čl. 1. vid. prevod Ugovora iz Amsterdama: D. Lopandić, "Ugovor o EU - Rim - Mاستriht - Amsterdam", *op. cit.*, str. 43.

važnosti, kako principa transparentnosti u dnevnom odlučivanju EU, tako i načela javnosti, a pre svega demokratičnosti procesa donošenja odluka u organima EU.

Problem demokratskog deficita EU predstavlja složeno pitanje koje obuhvata više dimenzija: ne samo jačanje položaja Evropskog parlamenta, nego i ulogu nacionalnih parlamenata država članica, ulogu ostalih organa EU - pre svih Komisije, kao osnovnog izvršnog organa EU i demokratičnost njenog delovanja i brojna druga pitanja (npr. primena principa supsidijarnosti i proporcionalnosti, principa otvorenosti i dr). Za potrebe ovog istraživanja, analiza je fokusirana na povezanost demokratskog deficita i njegovog razrešavanja na institucionalnoj ravni posredstvom povećanja ovlašćenja EP i boljeg definisanja uloge nacionalnih parlamenata.

#### *a) Jačanje zakonodavnih ovlašćenja Evropskog parlamenta (EP)*

Jačanje ovlašćenja EP ogleda se prevashodno na polju zakonodavnih kompetencija EP. U Ugovoru iz Amsterdama značajno je proširena primena postupka saodlučivanja, kao načina donošenja odluka, na brojne nove oblasti. To su sledeća područja:

- 1/ nediskriminacija po osnovu nacionalnosti (čl. 12, ex čl. 6);
- 2/ sloboda kretanja i boravka na teritoriji država članica za građane Unije (čl. 18, ex čl. 8a st. 2);
- 3/ socijalno osiguranje za radnike migrante (čl. 42, ex čl. 51);
- 4/ pravo nastanjivanja za strance (čl. 46, ex čl. 56);
- 5/ uputstva za usaglašavanje nacionalnih propisa država članica o obavljanju samostalnih delatnosti (čl. 47, ex čl. 57);
- 6/ sprovođenje saobraćajne politike (čl. 71, ex čl. 75 i čl. 80, ex čl. 84);
- 7/ mere za podsticanje zapošljavanja (čl. 129, ex čl. 109 R);
- 8/ mere za jačanje carinske saradnje država članica (čl. 135, ex čl. 116);
- 9/ podsticajne mere za sprečavanje socijalne isključenosti (čl. 137, ex čl. 118);
- 10/ primena načela jednakih šansi i jednakog tretmana muškaraca i žena u zapošljavanju i načela jednakog nagrađivanja za isti rad (čl. 141, ex čl. 119);

11/ određene odredbe Socijalnog protokola, kao sastavnog dela novog Ugovora iz Amsterdama i odluke u vezi sa primenom Socijalnog fonda (čl. 148. ex čl. 125);

12/ mere u oblasti stručnog osposobljavanja (čl. 150, ex čl. 127);

13/ zaštita javnog zdravlja (čl. 152, ex čl. 129);

14/ smernice u vezi sa trans-evropskim mrežama saobraćaja, telekomunikacija i energetike (čl. 156, ex čl. 129 D);

15/ odluke o primeni mera koje se odnose na Regionalni fond (čl. 162, ex čl. 130E);

16/ istraživanje i tehnološki razvoj (čl. 172, ex čl. 130 O);

17/ zaštita životne sredine (čl. 175, ex čl. 130 S);

18/ saradnja za razvoj (čl. 179, ex čl. 130 W);

19/ načelo otvorenosti - pravo pristupa dokumentima organa EU (čl. 255, ex čl. 191 A);

20/ mere za suzbijanje pronevera koje pogađaju finansijske interese Zajednice (čl. 280, ex čl. 209 A);

21/ mere za prikupljanje statističkih podataka neophodnih za obavljanje aktivnosti Zajednice (čl. 285, ex čl. 213 A);

22/ stvaranje savetodavnog kontrolnog tela za zaštitu ličnih podataka (čl. 286, ex čl. 213 B).

Navedena poboljšanja zakonodavnih ovlašćenja Parlamenta u Ugovoru iz Amsterdama imala su u vidu predloge Komisije, iznete u njenom Mišljenju od 1996. u kome se založila da svi zakonodavni akti budu usvajani u postupku saodlučivanja Parlamenta i Saveta. Saodlučivanje, međutim, nije postalo jedini zakonodavni postupak, jer postoje i dalje procedura konsultovanja Parlamenta i postupak davanja sglasnosti Parlamenta. Sama procedura saodlučivanja je pojednostavljena, tako što je izostavljeno tzv. treće čitanje predloga akta (čl. 251, ex čl. 189 B). Ukoliko predlog akta na kraju procedure tj. posle usaglašavanja u Komitetu za usaglašavanje, u formi zajedničkog predloga ne prihvate jedna od dve institucije (bilo Parlament, bilo Savet), isti se smatra odbačenim. Ove odredbe čl. 251. ukazuju da je Parlament u postupku saodlučivanja izjednačen sa Savetom u mogućnosti da spreči donošenje akta sa kojim se ne slaže.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Sličnu ocenu iznosi D. Lopandić, "Ugovor iz Amsterdama o izmeni Ugovora o EU i Ugovora o osnivanju EZ - komentar", *op. cit.*, str. 27.

Postupak saradnje Parlamenta i Saveta je skoro ukinut, osim u nekim odredbama vezanim za poglavlje o ekonomskoj i monetarnoj politici (modaliteti multilateralnog nadzora nad ekonomskim politikama država članica - čl. 99, ex čl. 103). To je takođe još jedan vid pojednostavljivanja zakonskih procedura donošenja komunitarnih akata u EU.

*b) Ostale institucionalne odredbe u odnosu na Parlament*

Ugovor iz Amsterdama ograničio je broj članova Parlamenta na maksimum od 700 članova, imajući u vidu predstojeće širenje članstva EU (čl. 189, ex čl. 137).

Parlament treba da pripremi predloge za opšte neposredne izbore prema jedinstvenom postupku u svim državama članicama ili u skladu sa zajedničkim načelima država članica (čl. 190, ex čl. 138). Na osnovu toga će Savet jednoglasno usvojiti odredbe čije će usvajanje preporučiti državama članicama, u skladu sa njihovim ustavnim propisima. Za usvajanje ovih odredbi Saveta neophodna je saglasnost Parlamenta (većinom članova).

Ovlašćenje Parlamenta da podnese predlog o jedinstvenom postupku neposrednih izbora za svoje članove u svim državama članicama predstavlja mogućnost da izborni postupak i sami izabrani članovi Parlamenta budu što bliži glasačima u državama članicama. To je jedan od puteva smanjivanja demokratskog deficita EU.

Odredbama čl. 190 (tačka 5) Parlamentu je u nadležnost stavljeno da utvrđuje status i opšte uslove za obavljanje funkcija od strane njegovih članova. Ova kompetencija EP, ograničena je obaveznom saglasnošću Saveta, koji odlučuje jednoglasno prihvatajući mišljenje Komisije o tome.

Parlament je ovlašćen da odobri (većinom glasova) imenovanje predsednika Komisije, posle njegovog određivanja od strane država članica u zajedničkom dogovoru (čl. 214, ex čl. 158). Time je formalno-pravno ozvaničena praksa dobijanja pozitivnog mišljenja Parlamenta za izbor i naimenovanje predsednika Komisije i njenih članova, ali je i ojačan položaj predsednika Komisije. Pored toga, razlozi uvođenja ove dopune ovlašćenja Parlamenta ukazuju na izlaženje u susret potrebi smanjivanja demokratskog

deficita u institucionalnoj strukturi EU<sup>40</sup>. Potvrđivanje Parlamenta za imenovanje predsednika Komisije ima za cilj da poveća demokratski karakter Komisije, kao izvršnog organa EU.

Parlament, međutim, nije stekao ovlašćenja u postupku revizije konstitutivnog Ugovora o EU (čl. 48, ex čl. N), jer se u postupku izmena i dopuna Ugovora o EU i dalje ne zahteva saglasnost Parlamenta. Za stupanje na snagu izmena Ugovora o EU dovoljna je njihova ratifikacija u svim državama članicama prema njihovim ustavnim pravilima. Ovakvo rešenje navodi na ocenu o čvrstoj rešenosti država članica da oblast revizije samih "ustavnih" osnova Unije odnosno Ugovora kao konstitutivnog akta, zadrže u oblasti svoje isključive jurisdikcije, bez uplitanja nadnacionalnog organa EU - kakav je Evropski parlament po svom sastavu i načinu funkcionisanja.

#### **d. Uloga nacionalnih parlamenata u smanjenju demokratskog deficita EU**

Tokom Međuvladine konferencije razmatrana je uloga nacionalnih parlamenata država članica u procesu donošenja odluka EU. Kroz njihovu ulogu prelama se pitanje efikasnog sprovođenja usvojenih odluka EU u državama članicama. To znači da aktivna uloga nacionalnih parlamenata u procesu odlučivanja institucija EU može obezbediti povoljnu situaciju za primenu tako usvojenih odluka. Ova činjenica je posebno bitna sa stanovišta primene odluka EU u vrlo delikatnom području saradnje država članica na polju pravosuđa u krivičnim stvarima tj. u trećem stubu Unije. Tim pre, jer pitanja iz ove oblasti zadiru u isključivu nacionalnu nadležnost država članica.

Države članice su postigle saglasnost o potrebi da nacionalni parlamenti budu blagovremeno obaveštavani o predlozima akata organa EU pre njihovog usvajanja. Stoga je prilikom potpisivanja Ugovora o EU u Amsterdamu (1997) usaglašen Protokol (br. 9) o ulozi nacionalnih parlamenata u EU.<sup>41</sup> U ovom Protokolu države članice su se opredelile da ne

---

<sup>40</sup> Bliže vid. kod: Simon Hix, "Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?", 14. 11. 1997. Internet adresa: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-021a.htm>

<sup>41</sup> Vid. prevod Ugovora iz Amsterdama: D. Lopandić, *op. cit.*, str. 229 - 230.

stvaraju novo telo EU koje bi predstavljalo interese nacionalnih parlamenata, nego da osiguraju njihovo aktivno učešće u procesu odlučivanja EU. To je učinjeno stvaranjem pravnog okvira za takvu ulogu nacionalnih parlamenata, posredstvom odredaba Protokola. Protokol br. 9 predviđa da svi konsultativni dokumenti Komisije (tzv. zelene i bele knjige i predlozi) budu odmah dostavljeni nacionalnim parlamentima država članica u cilju njihovog informisanja.

Zakonodavni predlozi Komisije biće upućeni državama članicama u roku dovoljnog da vlade svake države članice budu u mogućnosti da obezbede njihovu odgovarajuću dostavu nacionalnom parlamentu. Za pitanja koja spadaju u treći stub Unije (policajska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima) utvrđen je rok od šest nedelja od dana dostave zakonodavnog predloga Komisije Savetu i Evropskom parlamentu do dana njegovog stavljanja na dnevni red Saveta, radi usvajanja. U ovom roku nacionalni parlamenti treba da razmotre zakonodavni predlog Komisije i izvrše uticaj na svoje vlade, koje su zastupljene u Savetu. Na ovaj način vrši se ujedno demokratizacija odlučivanja EU, jer su stvoreni uslovi za vršenje kontrole nacionalnih parlamenata u odnosu na svoje vlade u pogledu njihovog zauzimanja stava u Savetu u kasnijoj fazi, tokom usvajanja predloga akta Komisije.

Pored toga, Protokol ozvaničuje ulogu Konferencije Komiteta za evropske poslove,<sup>42</sup> uspostavljene još 1989. godine, koja je sada ovlašćena da podnese bilo koji svrsishodan predlog institucijama EU: Parlamentu, Savetu i Komisiji. To se naročito odnosi na nacрте propisa koje Konferenciji zajednički proslede predstavnici vlada država članica. Konferencija je nadležna da razmotri svaki predlog propisa u vezi sa uspostavljanjem prostora slobode, bezbednosti i pravde u EU, koji bi mogao imati direktne posledice za ljudska prava i slobode. Takođe, Konferencija može uputiti Parlamentu, Savetu i Komisiji bilo koji predlog u pogledu zakonodavnih aktivnosti EU, koji se tiču primene principa subsidijarnosti, zatim stvaranja prostora slobode i sigurnosti, kao i pitanja osnovnih ljudskih prava. Ovakvi predlozi, međutim, ne obavezuju nacionalne parlamente država članica za utvrđivanje njihovih stavova o ovim pitanjima.

---

<sup>42</sup> Skraćénica na engleskom je: COSAC (*Conference of European Affairs Committees*).

Navedene odredbe Protokola usvojene su uz Ugovor o EU iz Amsterdama, kao njegov sastavni deo. Cilj njihovog donošenja je stvaranje pravnih okvira za praktično smanjenje demokratskog deficita EU, posebno u procesu donošenja odluka EU. Na ovu ocenu upućuje uvodni deo Protokola, koji ističe neophodnost da nacionalni parlamenti izraze mišljenja o pitanjima koja su od posebnog interesa za njih. Kontrola nacionalnih vlada od strane nacionalnih parlamenata u pitanjima aktivnosti EU spada u oblast regulisanja ustavne organizacije i prakse svake države članice. Uprkos tome, ciljevi smanjenja demokratskog deficita Unije rukovodili su države članice da se saglase o usvajanju Protokola, radi obezbeđivanja većeg učešća nacionalnih parlamenata u operativnom funkcionisanju Unije.

### *V Zaključna razmatranja*

Dometi institucionalne reforme EU izvršene Ugovorom iz Amsterdama upućuju na zaključak o nedovršenom karakteru ovih reformi. To potvrđuje i aktuelna praksa zakazivanja nove Međuvladine konferencije država članica za reviziju Ugovora o EU iz Amsterdama, posebno u pogledu njegovih institucionalnih odredbi. Iako nedovršene, reforme institucija EU u velikoj meri su ispunile zadati cilj stvaranja uslova za veću demokratizaciju odlučivanja organa EU. Što se tiče cilja reforme usmerenog ka boljoj efikasnosti delovanja organa Unije, ostaje da se u praksi dokaže vrednost izvršenih dopuna, ali već prilikom normativne analize proističe zaključak o potrebi daljih koraka reforme u domenu efikasnosti Unije.

Nedovoljna politička spremnost predstavnika država članica uticala je da brojna ključna pitanja reforme EU ostanu nerešena u Ugovoru iz Amsterdama. To su sledeća institucionalna pitanja:

- način odmeravanja glasova u Savetu,
- većinsko glasanje u Savetu nije postalo osnovni metod odlučivanja Saveta;
- nije odlučeno o broju članova Komisije;
- nije određen broj članova Suda pravde imajući u vidu širenje EU i dr.

Iz tih razloga je donet Protokol br. 7. o organima u perspektivi proširenja EU, koji usaglašavanje država članica o ovim pitanjima ostavlja za

naredni period, tj. najmanje godinu dana pre nego što broj članica EU pređe dvadeset.

U prilog zaključka o tendencijama jačanja nadnacionalnog karaktera EU i smanjenja demokratskog deficita u njenom funkcionisanju, posle reformi iz Amsterdama, govore sledeće činjenice:

- povećanje zakonodavnih kompetencija Evropskog parlamenta;
- jačanje uloge nacionalnih parlamenata u funkcionisanju EU;
- jačanje uloge Komisije i njenog predsednika;
- poboljšanje institucionalnog položaja Suda pravde.

Koncipiranje zaključaka o institucionalnoj reformi EU, izvršenoj Ugovorom iz Amsterdama, svakako je nezahvalno, imajući u vidu kontinuiranost procesa reformi Unije. Na pitanje kuda ide Unija posle Amsterdama - sa stanovišta institucionalnih aspekata EU, nije moguće dati definitivan odgovor, jer posle reformi iz Amsterdama slede dalje reforme EU, naročito u institucionalnim pitanjima EU. Otuda reforme organa EU iz Amsterdama predstavljaju samo jednu od etapa na putu uobličavanja sastava i funkcionisanja efikasnih i demokratskih institucija Unije, čije članstvo još nije konačno zaokruženo.

Postoje, međutim, neke očevidne tendencije iskazane u institucionalnoj reformi EU iz Amsterdama, kao bitne karakteristike ove reforme. Pre svega, izmene i dopune položaja i nadležnosti organa EU ukazuju da se izvršene reforme nadovezuju na postignute rezultate u ovoj oblasti. Stoga nema tzv. institucionalne revolucije u reformi EU, već se može govoriti o institucionalnoj evoluciji Unije.

Druga osnovna karakteristika institucionalnih reformi EU iz Amsterdama odnosi se na odsustvo čarobnih formula za prevazilaženje problema funkcionisanja i odlučivanja EU u situaciji budućeg članstva od preko dvadeset i više država, u odnosu na prvobitnih šest država članica. Stoga institucionalne reforme EU čine nerazdvojno pitanje sa procesom širenja članstva EU.

Ukoliko se ova karakteristika institucionalne reforme EU sagleda u organskoj vezi sa prvom, sledi zaključak o permanentnom karakteru institucionalne reforme EU. Ova reforma odvija se kroz seriju "manjih" koraka revizije konstitutivnog Ugovora o EU<sup>43</sup> i posredstvom poboljšanja

---

<sup>43</sup> Tako zaključci Evropskog saveta sa zasedanja u Helsinkiju, 10-11. decembra 1999. godine utvrđuju da će se održati nova Međuvladina konferencija o institucionalnoj reformi

internih poslovnika o radu organa EU. Naredne etape reformisanja institucija EU biće prevashodno usmerene na rešavanje pitanja opšte primene većinskog glasanja u Savetu, umesto jednoglasnosti. Ovo naročito na polju donošenja spoljno-političkih odluka EU i za pitanja pravosuđa i unutrašnjih poslova država članica. Takođe i pitanje novog odmeravanja glasova država članica u Savetu čini predmet buduće revizije institucionalnih odredaba Ugovora iz Amsterdama.

Veoma je značajno zalaganje Parlamenta da se uključi u proces revizije Ugovora o EU, kroz predlog EP o davanju saglasnosti za stupanje na snagu izmena Ugovora o EU, pored postupka ratifikacije u državama članicama. To ukazuje da su i dalje prisutne tendencije jačanja tzv. federalističkog karaktera Unije, na čelu kojih stoje institucije EU, a posebno Evropski parlament. Ostaje da se vidi koliko će ove "supranacionalne" struje u EU nadvladati postojeće čvrste zagovornike dosadašnjeg postupka reforme EU, koji se zasniva na jednoglasnosti svih država članica i potvrđivanju ovog konsensusa putem ratifikacije u državama članicama. Za sada odlučujuća reč u postupku institucionalnih reformi EU i dalje pripada svim državama članicama podjednako. Ključni organi EU imaju sekundarnu ulogu prilikom davanja amandmana na Ugovor o EU (u vidu sugerisanja predloga izmena Ugovora), ali države članice imaju isključivo pravo odlučivanja o reformama EU.

Institucionalna struktura EU posle usvajanja Ugovora o EU u Amsterdamu pretrpela je poboljšanja u odnosu na Ugovor o EU iz Matrihta, ali nije došlo do korenitih institucionalnih reformi. Ipak, utvrđeni ciljevi reforme komunitarnih organa, u smislu preciziranja ovlašćenja, efikasnosti odlučivanja, a naročito u odnosu na potrebe budućeg proširenja EU, uglavnom su ispunjeni izmenama i dopunama u Amsterdamu<sup>44</sup>. Dalja evolucija institucionalne reforme EU zavisi pre svega od eksterno uslovljenih činilaca, kao što su: dinamika proširivanja EU na Istok i uspeh jedinstvene valute.

---

EU. Pored toga, zaključci ES sadrže i usvojena operativna pravila poboljšanja rada Saveta EU. Vid. Internet adresu: [http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99\\_en.htm#igc](http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_en.htm#igc)

<sup>44</sup> Sličnou ocenu iznose: D. Lopandić, "O karakteristikama Ugovora iz Amsterdama", *Revija za evropsko pravo*, br. 1/1999, str. 131-132. i C. Blumann, "Aspects institutionnels", *RTDE*, No. 4, Oct-Dec. 1997, pp. 721 - 751.

Gordana ILIĆ, M.A.

*INSTITUTIONAL REFORMS OF THE EUROPEAN UNION IN  
TREATY OF AMSTERDAM AND DEMOCRATIC DEFICIT*

SUMMARY

*The essay analyzes institutional aspects of the European Union's reform made in new Treaty on EU (Amsterdam Treaty) that came into force on 1st May 1999.*

*After explaining general frameworks of the EU's institutional reform in the introduction remarks, the author evaluates the amendments in the Amsterdam Treaty in relation to main EU institutions. One of central issue addressed in this part of paper is the question of the Council's reforms. Relevant proposals for Council's voting system reform in order to making majority voting the general rule and the weighting of Member States' votes are examined in comparison to the adopted amendments regarding these problems. In addition, the improvements of the Commission institutional position are estimated as well as the strengthening of the European court of justice (ECJ) competence.*

*The special review is given to the European Parliament institutional gains in the field of legislative competencies by widening the scope of co-decision procedure in the Amsterdam Treaty. The problem of reducing of the Union's democratic deficit is closely connected with that, so the improved institutional Parliament position is essential for solving the question of the EU democratic deficit. Also, more active role of national parliaments of Member States is very important for reducing the democratic deficit in the Union.*

*Conclusion remarks point to the evolving characteristics of the EU institutional reforms that are very determined by the external factors, such as the rhythm of the EU eastern enlargement and the success of the EU single currency. Besides, considering that the new Intergovernmental conference on institutional reforms is to begin in early 2000, there seem to be enough room for institutional improvements. There are the questions that remained open after the Amsterdam reforms: weighting of votes between the Member States in the Council, the reform of the majority voting in the Council, the number of Commissioners and the number of judges in the ECJ regarding the EU next enlargement. The Amsterdam institutional reforms are good step in direction of solving these issues. Although these reforms are not comprehensive, their objectives are mostly accomplished in Amsterdam, especially regarding the democratization of decision making in the EU.*