

Dr Slobodan SAMARDŽIĆ<sup>1\*</sup>

UDK 3.076: 061.1 EC  
str. 93-114.  
izvorni naučni rad

## SISTEM VLASTI EVROPSKE UNIJE

### ABSTRACT

*The European Community/Union has a very branched-out system of government, defined and institutionalized in its agreements. The paper presents the institutional structure of government with all of its institutions included therein: European Council, Council, European parliament, Commission, European Court of Justice. A special attention is paid to the functioning of this system of government. Its specificity with regard to the familiar systems of state government is here emphasized. The community is not based on the principle of horizontal and vertical division of power after the model of a modern organization of government. Legislative and executive branches of government are not assigned to particular legislative and executive bodies.*

**Key words:** *European Union, institutional structure of government, European Parliament, European Council, Commission, Court Justice, competencies, decision-making procedure, horizontal and vertical division of power, legislative and executive power.*

Evropska zajednica/unija postoji i funkcioniše kao organizovan sistem vlasti koji, poput drugih sistema vlasti, sadrži normativno-pravnu, institucionalnu i političku dimenziju. Dvojna priroda zajednice, kao medjudržavne i nadnacionalne,

---

<sup>1\*</sup> Naučni savetnik u Institutu za evropske studije u Beogradu.

odredjuje *specificum* ovog sistema vlasti, tj. netipičnost njegovih načela, institucija, postupaka odlučivanja i načina sprovođenja odluka.

Specifičnost u odnosu na državni sistem vlasti uočljiva je već na prvi pogled, iako sistem vlasti zajednice u nekim aspektima podseća na federativno uređenje. Ovaj sistem vlasti, međutim, nema direktnog uzora ni u jednoj od postojećih federacija. On je izgrađivan saglasno potrebama konstitutivnih delova zajednice, njenih država članica, i drugih brojnih aktera koji u tome učestvuju. Samim tim, centralna vlast u zajednici nije istovremeno i najviša, nedeljiva i neotudjiva; ukratko, ona ne poseduje atribute suverene državne vlasti. Suverenost je nepodeljeno u državama članicama, dok je vlast zajednice derivativna. Ali, budući da ona raspolaže brojnim nadležnostima i organima za njihovo vršenje, nikako se ne bi moglo tvrditi da je zajednica nemoćna, a vlast kojom ona raspolaže trivijalna i uslovljena *ad hoc* konsenzusom predstavnika država članica u njenim organima. Zajednica, naprotiv, raspolaže sistemom vlasti u pravom smislu, koji je dobro uređen i funkcionalno sposoban.

Jedno od osnovnih načela sistema vlasti zajednice je njegoa pravnost (pravni karakter, u smislu načela o vladavini prava). To znači sveopšte poštovanje prava koje donosi zajednica u njegovom formalnom i materijalnom smislu. Pravo zajednice čini generalni okvir i merilo njene javne politike. Ovo načelo je utoliko značajnije što ono ne podrazumeva direktno ovlašćenje i odgovarajuću moć sankcije od strane centralnih organa zajednice. Pravo zajednice po svom karakteru nije državno pravo, već norma čije je sprovođenje garantovano dobrovoljnim (ugovornim) pokoravanjem dejstvu norme. Sila prava zajednice utemeljena je u sili razloga zbog kojih se pravo prihvata, a ne u predviđenoj sankciji centralne instance. Zbog toga je sistem vlasti zajednice zasnovan na nedržavnom pravu nadnacionalnog tipa.<sup>2</sup>

Pored ovog specifičnog načela pravnosti zajednice, funkcionisanje njenog sistema vlasti prožeto je još jednim načelom. To je načelo poverenja u zajednicu (po ugledu na federalno poverenje - *federal loyalty, Bundestreue*). Bez ovog načela, ni načelo pravnosti nedržavnog tipa ne bi bilo pravno funkcionalno. Srazmerno veliki broj predsedana u funkcionisanju sistema vlasti na formativnom i izvršnom planu odlučivanja prihvatljiv je samo zahvaljujući ovom načelu. Taj sistem predviđa ne samo dopustivost, već i vremensko ograničenje predsedana, kao i traženje fleksibilnog rešenja koje odgovara konkretnim uslovima. Dosadašnje iskustvo pokazuje da opšti interes integracije predstavlja viši razlog uklapanja u poredak zajednice od eventualne prinudne pravne unifikacije.

---

<sup>2</sup> O pojmu i prirodi prava Evropske zajednice/unije, tzv. komunitarnog prava, vid. u knjizi Radovana Vukadinovića, *Pravo evropske unije*, IMPP, Beograd, 1996, posebno str. 31-37.

Najzad, kada je o sistemu vlasti Evropske zajednice/unije reč, treba naglasiti da on nije pravno i institucionalno uravnotežen po ugledu na savremenu demokratsku državu. Unutar njega nije izvršena ni horizontalna ni vertikalna podela vlasti kakvu nalazimo u modernim državnim uredjenjima. To se posebno odnosi na relaciju zakonodavna-izvršna-upravna vlast, koje nisu razdvojene ni horizontalno - između ustanova zajednice, ni vertikalno - između zajednice i država članica. Na delu je "koncept" preplitanja ovlašćenja i funkcija odgovarajućih ustanova zajednice i država članica u okvirima iste grane vlasti - zakonodavne, izvršne i upravne. Ova okolnost, premda saglasna složenoj prirodi zajednice, izaziva najviše teškoća u analizi funkcionisanja sistema vlasti, samim tim, najviše nedoumica u oceni efekata funkcionisanja. Ujedno, ta osobenost sistema vlasti zajednice učestalo navodi i njene aktere i njene analitičare na predloge o pojednostavljenju sistema.

### 1. Institucionalna struktura

Postojeća institucionalna struktura Zajednice/Unije, ugovorna ovlašćenja njenih ustanova i način njihovog delovanja verno izražavaju karakter i specifičnost ovog sistema vlasti. Budući da u njemu nije sprovedena klasična podela vlasti, unutrašnji balans i konkurencija ustanova ne ide linijom zakonodavna-izvršna-sudska vlast, već linijom međudržavne-nadnacionalne ustanove. Polazeći od tog kriterijuma, dakle kriterijuma konkurencije vlasti, možemo da izdvojimo dve ustanove međudržavnog karaktera - Evropski savet i Savet, i dve ustanove nadnacionalnog karaktera - Evropski parlament i Komisija. Pri tom treba imati u vidu da Ugovor daje veću političku težinu prvim nego drugim, uz malu napomenu da od trenutka uvođenja kvalifikovane većine u postupak odlučivanja Saveta (1986) ovaj organ zajednice dobija i određena nadnacionalna obeležja.

Budući da postoji i ugovorna i politička konkurencija između ove dve vrste ustanova zajednice, veoma je važno mesto Evropskog suda pravde kao tumača ugovora i zaštitnika prava zajednice. Ovaj sudski organ zajednice neutralan je u odnosu na osnovni spor između međudržavne i nadnacionalne vlasti, ali svojom kontrolom prava zajednice znatno doprinosi njenom celovitom funkcionisanju.

Ostali organi zajednice su ili interesni - Ekonomski i socijalni odbor, kao i Regionalni odbor, ili stručni - Finansijski sud, Evropski monetarni institut i Evropska centralna banka.

Glavne ustanove EZ/EU moguće je predstaviti i polazeći od njihove funkcije u sistemu vlasti: Evropski savet - opšte političke smernice zajednice, Savet - odlučivanje u zakonodavnoj i izvršnoj oblasti, Evropski parlament - funkcije savetovanja, konsultacije, saradnje i saodlučivanja u zakonodavnoj oblasti, Komisija -

zakonska inicijativa, predlozi i kontrola izvršavanja, Evropski sud pravde - tumačenje i kontrola prava zajednice.

### **1.1. Evropski savet**

Evropski savet predstavlja neku vrstu kolektivnog predsedništva Zajednice/Unije. Njegov sastav govori o visokoj političkoj reprezentativnosti i autoritativnosti tog organa. Sastoji se od šefova država i vlada država članica i, po funkciji, predsednika Komisije. U ovom trenutku ima, dakle, šesnaest članova. Deluje u obliku Konferencije na vrhu (Samita), koja se po pravilu saziva dva puta godišnje radi razmatranja najkrupnijih pitanja delovanja zajednice, dajući opšte političke smernice razvoja. Takođe, uloga ovog tela prilikom reformi ugovora je veoma velika, jer upravo ono odlučuje o prihvatanju ugovornih promena i poslednja je instanca pre konačne odluke koju donose nacionalni parlamenti ili nacionalni referendumima.

Iako je ustanovljen još 1974. godine, Evropski savet je ugovorno promovisan tek Jedinstvenim aktom (1986), dok je predsednik Komisije po funkciji postao njegov član na osnovu Ugovora o evropskoj Uniji (1992)<sup>3</sup>. Da je reč o izuzetnom političkom telu zajednice od opšteg značaja govori i činjenica da mu je u Zajedničkim odredbama Ugovora posvećen poseban član (čl. D, dok je ostalim telima na ovom mestu Ugovora posvećen zajednički član E), u čijem se prvom stavu kaže: "Evropski savet daje neophodan podsticaj za razvoj Unije i utvrđuje opšte političke smernice."

Po sebi se razume da svoje odluke ovo visoko političko telo zajednice donosi jednoglasno, budući da je po pravilu reč o odlukama koje imaju strateški značaj za zajednicu. Zbog njegove visoke političke reprezentativnosti i generalnog karaktera odluka koje donosi, način delovanja ovog tela nije u Ugovoru detaljno normiran kao što je slučaj sa drugim ustanovama zajednice. Štaviše, u delu Ugovora o organima Zajednice/Unije (peti deo) Evropski savet se ni ne pominje, budući da on u strogom smislu ni ne učestvuje u njenom zakonodavstvu. U oblastima u kojima zajednica deluje kao prava nadnacionalna zajednica (tzv. prvi stub EZ/EU) i gde postoji razradjen sistem odlučivanja u kome učestvuju Savet, Parlament i Komisija, Evropski savet nema potrebu za uplitanjem. Ugovorni izuzetak je napravljen samo u slučaju odlučivanja o ispunjenosti uslova za ulazak u treću fazu monetarne unije (čl. 109J, t. 3, 4), gde je predviđeno da Evropski savet ovde deluje kao Savet (šefovi država i vlada minus predsednik Komisije) i u skladu sa njegovom procedurom odlučivanja (kvalifikovana većina).

---

<sup>3</sup> *Ugovor o Evropskoj uniji*, Međunarodna politika, Beograd, 1995; *Treaty on European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1992.

U oblastima, pak, u kojima zajednica deluje više kao međudržavna organizacija (tzv. drugi i treći stub EZ/EU), Evropski savet deluje ne samo strateški i na visoko načelnom nivou, već i formulisanjem konkretne politike. Zajednička spoljna politika i bezbednost je poslednjih godina predstavljala oblast u kojoj je bila izražena gotovo operativna delatnost Evropskog saveta.<sup>4</sup> To se u bliskoj budućnosti može očekivati za oblast zajedničke odbrane. Reč je o oblastima koje su politički osetljive koliko i sami ugovorni temelji zajednice, tako da Evropski savet, koji za države članice predstavlja najreprezentativnije telo zajednice, deluje ne samo u formulisanju opštih načela i pravaca, već često i konkretnih akcija.

### 1.2. Savet

U funkcionalno-političkom smislu Savet predstavlja najvažnije telo zajednice. To je mesto uskladjivanja politika država članica, donošenja odluka u zakonodavnoj i izvršnoj oblasti, kao i drugih operativnih političkih odluka. Savet, dakle, u sebi koncentriše zakonodavnu i izvršnu vlast u oblasti politike Evropske zajednice (prvi stub), mada, kako ćemo videti kada budemo govorili o Parlamentu i Komisiji, ne i celokupnu zakonodavnu i izvršnu vlast. U oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike (drugi stub) i zajedničkog pravosudja i unutrašnjih poslova (treći stub), Savet je isključivi organ odlučivanja u skladu sa smernicama koje daje Evropski savet.

Kao i Evropski savet, i Savet je predstavnički organ država članica, tj. njihovih vlada. Sastoji se iz resornih ministara nacionalnih vlada za pojedine oblasti delovanja: unutrašnje tržište, industrija, poljoprivreda, zaštita potrošača, saobraćaj, telekomunikacije, rad i socijalno staranje, obrazovanje, zdravstvo, kultura, sport, omladina, unutrašnji poslovi i pravosudje, razvoj, finansije, turizam, zaštita okoline, istraživanje, energija. U svakoj od ovih oblasti nadležnosti Zajednice deluje Savet sastavljen od 15 delegiranih ministara nacionalnih vlada za svaku oblast posebno. U tom okviru, svojim mestom i ulogom se izdvaja Ministarski savet, koji se sastoji od ministara spoljnih poslova država članica. Domen njegove aktivnosti nije samo zajednička spoljna politika i bezbednost kao posebno delikatan resor, već i opšta politička pitanja zajednice za čija se razmatanja i rešavanja organizuju tzv. Medjuvladine konferencije u čijem delovanju učestvuju ministri spoljnih poslova država članica.

Savet deluje kao zakonodavni organ zajednice u svim ovim oblastima donoseći odgovarajuće zakonske propise kojima se reguliše zajednička politika.

---

<sup>4</sup> Ovde postoji prećutno pravilo koje je dobro uočio Dušan Sidanski: "Što neka odluka više sadrži političku opciju ili prouzrokuje političke efekte, to je veća tendencija da se ona pripiše visokim političkim nivoima." Vid. *Federalistička budućnost Evrope*, Prosveta, Beograd, 1996, str. 336.

Budući delegirano telo nacionalnih vlada, osnovna funkcija Saveta je da svojim odlukama usaglašava nacionalne politike država članica. Ali, počev od Jedinственog akta (1986), Savet ne deluje isključivo kao konfederalni organ, tj. na osnovi usaglašavanja i jednoglasnosti. Od kako je ugovorom uveden postupak odlučivanja kvalifikovanom većinom, koji je primenjivan u sve većem broju oblasti odlučivanja, Savet više nije mogao da bude samo međudržavni organ i sve je više formalno podsećao na gornji dom federalnog parlamenta. Ako neka država tokom odlučivanja o nekom problemu može da bude nadglasana, i ako ona na to pristaje prihvatajući proceduru većinskog odlučivanja, u ovom slučaju kvalifikovane većine, to znači da ni u svom najtipičnijem međudržavnom organu zajednica više nije samo prost spoj država.

Odluka o prihvatanju kvalifikovane većine u Savetu značila je veliko unapredjenje zajedničke politike. Ali, tu se moralo voditi računa o balansu glasova. Ako bi sve države članice imale jednak broj glasova, bilo koja kvalifikovana većina značila bi veliku prednost malih i srednjih država, kojih je više, u odnosu na velike. Zbog toga su glasovi država članica u Savetu različito ponderisani:

- Nemačka - 10
- Velika Britanija - 10
- Italija - 10
- Francuska - 10
- Španija - 8
- Holandija - 5
- Belgija - 5
- Grčka - 5
- Portugalija - 5
- Austrija - 4
- Švedska - 4
- Danska - 3
- Finska - 3
- Irska - 3
- Luksemburg - 2

Ukupan broj glasova iznosi 87, a za kvalifikovanu većinu je potrebno 62 glasa, tj. 71% kada se odluke donose na predlog Komisije, odnosno isti broj glasova od strane najmanje deset država članica za sve druge slučajeve (čl. 148, t. 2 Ugovora). Osnovna ideja je u tome da se napravi balans glasova velikih i malih zemalja u Savetu da ne bi došlo do preglasavanja na toj osnovi. Sadašnja situacija je takva da nasuprot pet velikih stoji deset malih zemalja. Ali, sadašnji balans glasova više je u korist malih nego velikih. Naime, pet velikih zemalja raspolažu sa 80% stanovništva i svega 55% glasova u Savetu. Najveća disproporcija je, naravno, između najveće zemlje zajednice, Nemačke, i najmanje, Luksemburga. Dok Nemačka ima jedan glas u

Savetu na svakih osam miliona stanovnika, jedan glas Luksemburga "pokriva" svega 220 000 stanovnika. Pravilo od 71% glasova za dvotrećinsku većinu imalo je jedan efekat u zajednici dvanaestorice, kada je uvedeno, a ima drugi u zajednici petnaestorice, budući da sve tri nove članice primljene 1994. godine predstavljaju srazmerno male zemlje. Po sadašnjem rasporedu glasova, kvalifikovana većina od 71% glasova svedena je na 53,8% populacije zajednice, a ukoliko bi se odnos glasova i procenat za kvalifikovanu većinu zadržali i pri prijemu sadašnjih jedanaest kandidata, kvalifikovana većina bi "pokrivala" samo 50,3% stanovništva zajednice.

Još pre prijema tri nove države u članstvo zajednice 1994, Velika Britanija i Španija su postavile uslov da se poveća broj glasova velikih u Savetu, što je tada bilo odbijeno. Ali, tokom Medjvkladine konferencije o reformi 1996/97 ova tema bila je jedna od glavnih u sklopu institucionalnih reformi zajednice. Pošto su sve zemlje kandidati za prijem relativno male po broju stanovnika, opšte je mišljenje da bi njihovo uključenje bez prethodno promenjenog odnosa glasova u Savetu izazvalo značajniji debalans između velikih i malih u korist malih.<sup>5</sup> Ali, Samit u Amsterdamu juna 1997. nije doneo konkretno rešenje, ako ne računamo poseban protokol u kojem je povećanje broja glasova velikih u Savetu vezano za smanjenje broja njihovih članova Komisije sa dva na jednog u trenutku kada se obavi prijem novih članica. Konkretnu odluku o ovome treba, prema ovom protokolu, doneti godinu dana pre prijema novih članica.<sup>6</sup>

Sporovi oko balansa glasova država članica u Savetu govore o izuzetnom značaju ovog tela zajednice. Svima je jasno da povećani broj članica znači sve teže postizanje jednoglasnosti i samim tim sve veći značaj principa kvalifikovane većine u odlučivanju. Samim tim, pred Medjvkladinu konferenciju se postavilo pitanje o proširenju oblasti primene odlučivanja kvalifikovanom većinom. Radna grupa za pripremu Konferencije dala je predlog da u celokupnoj oblasti zakonodavstva EZ (prvi stub) bude primenjeno pravilo o kvalifikovanoj većini.<sup>7</sup> Takođe, mogli su se naći veoma ozbiljni i dobro zasnovani predlozi o tome da oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova predje u režim odlučivanja EZ i na nju bude primenjena procedura odlučivanja kvalifikovanom većinom u Savetu.<sup>8</sup> Prema tome, samo bi neka temeljna pitanja zajednice, kao što su promena delova Ugovora, prijem novih članica i određivanje prihoda, bili predmet jednoglasnog odlučivanja u Savetu. Za neke oblasti nadležnosti zajednice o kojima se još uvek odlučuje jednoglasno, kao što su građanska prava, politika istraživanja i tehnološkog razvoja i zaštita okoline, po ovim

---

<sup>5</sup> Vid. IGC 96, *Reflection Group Report and other References for Documentary Purposes*, General Secretariat of the Council of the European Union, Brussels, 1995, pp. 33-4, 63.

<sup>6</sup> Vid. *Draft Treaty of Amsterdam*, General Secretariat of the Council of the European Union, Brussels, 1997, Section IV - The Unions Institutions, čl. 1 i 2.

<sup>7</sup> Vid. *Reflection Group Report...*, nav. dokument, p. 61.

<sup>8</sup> Vid. na pr. Andrew Duff, *Reforming the European Union*, Federal Trust, London, 1997, p. 137.

predložima predvidja se takodje odlučivanje kvalifikovanom većinom. Samit u Amsterdamu, međutim, nije prihvatio ove predloge.

Što se unutrašnje organizacije tiče, Savet ima predsedavajućeg, koji se kao predstavnik države članice menja svakih šest meseci po utvrdjenom redosledu. Trenutni, prethodni i naredni predsedavajući čine Predsedništvo Saveta ("trojka"), koje ima posebna zaduženja u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Radu Saveta pomažu Komitet stalnih predstavnika (sastoji se od ambasadora država članica u zajednici), Generalni sekretarijat na čelu sa Generalnim sekretarem Saveta i oko 300 radnih grupa stručno osposobljenih za pojedine oblasti nadležnosti. Iako ima i izvršnu funkciju u sistemu vlasti zajednice, Savet ne raspolaže sopstvenim izvršnim i upravnim organima, budući da zakonodavstvo zajednice sprovode države članice preko svojih organa. O ovome će posebno biti reči u delu o funkcionisanju institucionalnog mehanizma zajednice.

### ***1.3. Evropski parlament***

Gradjani Evropske zajednice/unije imaju svoje predstavničko telo u Evropskom parlamentu. Koliki je politički značaj gradjana pojedinaca nezavisno od njihovih nacionalnih država u zajednici kao celini najbolje se može utvrditi preko političkog značaja njihovog direktnog predstavničkog tela, Parlamenta. Kao pravom nadnacionalnom telu zajednice, njegov politički značaj rastao je sve do sredine devedesetih, kada dolazi do velikih konceptualnih nedoumica oko njegove načelne uloge i uloge u sistemu vlasti zajednice. Te nedoumice vezane su za pitanje demokratske legitimnosti zajednice preko klasičnog modela parlamentarne vlade, što se u slučaju Evropske zajednice/unije, posebno u vezi s problemom subsidijarnosti, sve više dovodi u pitanje.<sup>9</sup>

Ono što čini funkcionalnu manjkavost EP u odnosu na nacionalne parlamente jeste razlika između njegove predstavničke i zakonodavne uloge. U reprezentativnom smislu EP zaista jeste predstavničko telo gradjana zajednice, budući da se konstituiše na bazi slobodnih izbora po jedinstvenoj izbornoj proceduri za celu zajednicu, tj. sve njene države članice. Svaka zemlja daje proporcionalan broj

---

<sup>9</sup> Vid. Michael Zoern, "Ueber den Staat und die Demokratie im europaeischen Mehrebenen System", u *Politische Vierteljahresschrift*, No 1, 1996, S. 37 ff. Iz drugog teorijskog ugla o neverici u značajniju ulogu EP u sistemu zajednice u: Hermann Luebbe, *Abschied vom Superstaat*, Siedler Verlag, Berlin, 1994, S. 150. O nesaglasnosti jačanja uloge EP i principa subsidijarnosti u: Gert Nicolaysen, *Funktionalitaet und Kontrolle der Subsidiaritaet*, kao i u: Heinz Laufer, *Kriterien der Kompetenzbegrenzung*, oba rada u zborniku *Reform der Europaeischen Union*, prir. W. Weidenfeld, Verlag Bertelsmann Stiftung, Guetersloh, 1995, S. 163 ff i 204, 205.



poslanika u odnosu na broj stanovnika, tj. broj birača, tako da su građani zajednice u svom parlamentu proporcionalno predstavljeni:

- Nemačka - 99 poslanika
- Velika Britanija - 87
- Italija - 87
- Francuska - 87
- Španija - 64
- Holandija - 31
- Belgija - 25
- Grčka - 25
- Portugalija - 25
- Švedska - 22
- Austrija - 21
- Danska - 16
- Finska - 16
- Irska - 15
- Luksemburg - 6
- Ukupno - 626 poslanika EP

Osim toga, parlamentarne frakcije se obrazuju po programsko-političkim, a ne državnim, kriterijumima. Tako, nakon poslednjih izbora 1994, EP ima sledeće frakcije odgovarajućeg udela:

- Socijaldemokratska partija Evrope - 221 poslanik
- Evropska narodna partija (demokristijani) - 173
- Liberalno-demokratska frakcija - 52
- Ujedinjena levica - 31
- Frakcija Zelenih - 25
- Forza Europa - 29
- Ujedinjeni evropski pokreti - 26
- Radikalna alijansa - 19
- Evropa nacija - 19
- Bez frakcije - 31 poslanik

Budući da predstavlja građane opredeljene programsko-politički, a ne nacionalno, EP donosi odluke većinskim postupkom (apsolutnom većinom svih članova). Svaki građanin Unije može da glasa za EP u bilo kojoj državi članici gde je nastanjen, uz jedini uslov da ima pravo boravišta. Što se načina rada Parlamenta tiče, ni tu se ne mogu uočiti neke bitne razlike između ovog i nacionalnih parlamenata. EP ima redovan godišnji saziv i mogućnost vanrednog zasedanja. Ima

predsednika i 14 podpredsednika. Ima, takodje, generalnog sekretara i sedam generalnih direkcija. Radi u plenumu i u parlamentarnim odborima, koji pokrivaju sve oblasti delovanja EP. Postoje odbori za: institucionalne poslove, spoljne poslove, spoljne ekonomske odnose, razvoj i saradnju, privrednu, monetarnu i industrijsku politiku, za budžet, poseban Odbor budžetske kontrole, za regionalnu politiku i uređenje prostora, unutrašnji i spoljni saobraćaj, poljoprivredu i ribarstvo, zaštitu okoline, narodno zdravlje i zaštitu potrošača, za prava žena, energiju, istraživanja i tehnologiju, socijalne službe, zaposlenost i radne uslove, kulturu, omladinu, obrazovanje i medije, za osnovna prava i slobode i unutrašnje poslove.

Sve pomenuto - način izbora, delovanje po frakcijama, način rada i odlučivanja - predstavlja elemente prave demokratske reprezentativnosti EP. Ali, kao što je rečeno, funkcionalna sposobnost ovog predstavničkog tela nije na nivou njegove reprezentativnosti, iako se razlika između ova dva obeležja EP vremenom znatno smanjila.

Sve do Jedinstvenog akta EP nije imao nikakvu zakonodavnu funkciju. Tada se uvode dve procedure koje ovom predstavničkom telu bez stvarnog političkog uticaja daju minimalnu težinu u zakonodavnom postupku zajednice. To su procedure saradnje i saglasnosti. Po prvoj, EP može da uloži amandman na zakonski predlog Saveta u oblasti jedinstvenog tržišta i, ukoliko je amandman prihvaćen od strane Komisije, može u Savetu biti odbačen samo jednoglasno. Obzirom da je Jedinstveni akt poziciju Parlamenta ovde ojačao stavom Komisije nasuprot Savetu, praksa je pokazala da je polovina od svih zakonskih amandmana EP imala prolaz i kod Saveta. Ugovorom iz Mاستrihta procedura saradnje je proširena (čl. 189C) na neke aspekte Evropske monetarne unije, tako da se primenjuje na ukupno 18 slučajeva.

Druga zakonodavna procedura u kojoj učestvuje EP uvedena Jedinstvenim aktom je procedura saglasnosti. Po njoj, prihvatanje neke odluke podrazumeva pristanak i Parlamenta i Saveta, mada ovom prilikom Parlament nema pravo na amandman. Procedura se prvobitno, po Jedinstvenom aktu, odnosila na ugovore o pridruženju, a po Ugovoru iz Mاستrihta primenjuje se na sve ugovore međunarodnog karaktera, kao i na neka unutrašnja pitanja kao što su slobodno kretanje građana i jedinstvena izborna procedura (ukupno 20 slučajeva).

Najzad, Ugovor iz Mاستrihta uveo je proceduru saodlučivanja EP u zakonodavstvu zajednice (čl. 189B), što predstavlja dosad najveći korak u jačanju političke pozicije ovog tela. Po ovoj proceduri u petnaest oblasti nadležnosti zajednice Parlament i Savet zajednički učestvuju u donošenju zakonskih akata. Parlament može u drugom čitanju da predloži amandman i ukoliko se Savet sa tim ne složi, obrazuje se Odbor za usaglašavanje od strane predstavnika jednog i drugog tela. Savetu je u interesu da traži zajedničko rešenje, jer ukoliko se ono ne nadje, Parlament ima pravo da odbije zakonski predlog.

Tri pomenute zakonodavne procedure - saradnja, saglasnost i saodlučivanje, kojima je Ugovor obezbedio pasivno i aktivno učešće EP u zakonodavstvu zajednice, približile su ovo predstavničko telo klasičnoj i osnovnoj funkciji parlamenta u jednoj političkoj zajednici. Ali, budući da je ovde uloga Saveta i dalje dominantna i da se još zadugo zakonodavna funkcija EP neće povećavati ni u širinu ni u dubinu, nasrazmera između njegove predstavničke i zakonodavne uloge ostaće strukturno neizmenljiva. Takvu orijentaciju potvrđuje Konferencija na vrhu u Amsterdamu svojim oglašavanjem o predloge u pravcu pojačane uloge EP: to se pre svega odnosi na predloge da se oblasti primene procedure saradnje integrišu u proceduru saodlučivanja, kao i preloge da se poveća broj oblasti saodlučivanja.<sup>10</sup> Umesto toga, Nacrt iz Amsterdama za promenu Ugovora samo je povećao broj oblasti u okviru procedure saradnje i saodlučivanja EP i donekle uprostio izuzetno komplikovanu proceduru saodlučivanja.<sup>11</sup> U poredjenju sa pomenutim predlozima, može se slobodno reći da je EP naišao na strateške prepreke svoga razvoja u složenoj zajednici koja želi da zadrži svoj istovremeni nadnacionalni i međudržavni karakter.

Osnovna funkcija EP, kao i svakog parlamenta, tiče se zakonodavstva. Ali, to nije njegova jedina politička funkcija. Pored prava saodlučivanja i proširenja oblasti primene procedura saradnje i saglasnosti, koje je uveo Ugovor iz Maastrichta, tu je još jedan broj funkcija koje učvršćuju položaj Parlamenta *vis-à-vis* drugih ustanova zajednice. Tu spadaju: pravo EP da od Komisije zatraži predloge propisa o sprovođenju zakona, da ih razmotri i dâ primedbe; pravo na prijem peticije građana iz domena delovanja Evropske zajednice i pravo na ustanovljenje ombudsmana; pravo na osnivanje istražnih komisija za utvrđivanje povrede prava zajednice; funkcija usvajanja i kontrole budžeta zajednice (zajedno sa Svetom), što podrazumeva i mogućnost njegovog odbijanja; saglasnost na imenovanje članova Komisije, posle čega se ona uvodi u posao.

Ovim funkcijama EP je dobio važno mesto u podeli vlasti. Iako ne deluje kao stožer vlasti zajednice, vršeći ove funkcije on svakako doprinosi većem uravnoteženju vlasti u jednom izuzetno složenom višedimenzionalnom sistemu.

#### 1.4. Komisija

Komisija, slično Parlamentu, deluje u sklopu ustanova zajednice kao nadnacionalno telo. Ali, kao što Parlament nije glavno zakonodavno telo zajednice, tako ni Komisija nije glavno izvršno telo zajednice. U oba slučaja ugovornu i

---

<sup>10</sup> Vid. IGC 1996. Commission Report for the Reflection Group, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1995, p. 6, kao i Reflection Group Report and other References for Documentary Purposes, *op. cit.*, p. 58, 59.

<sup>11</sup> Vid. Draft Treaty of Amsterdam, *nav. dok.*, pp. 115-120.

političku premoć ima Savet kao međudržavni organ sa određenim obeležjima nadnacionalnosti, koje se, kao što smo videli, ogledaju u postupku odlučivanja kvalifikovanom većinom u određenom broju oblasti. Što se izvršne vlasti tiče, Ugovor rezerviše primarna ovlašćenja Saveta za donošenje propisa o sprovođenju odluka (zakona), s tim što takva ovlašćenja Savet može da prenese na Komisiju, prepuštajući joj potpuno izvršna ovlašćenja ili, pak, propisujući joj uslove za obavljanje ove funkcije (čl. 145, al. 3).

Komisija, prema tome, nije vlada u uobičajenom parlamentarnom smislu reči, iako jednim delom svojih aktivnosti deluje i kao vlada. Ali, bez obzira na to, njen značaj kao ustanove zajednice je neobično veliki. Pored izvršne funkcije koju obavlja zajedno sa Savetom, Komisija ima još tri značajne oblasti delovanja: prvo, ona se stara o primeni Ugovora i uopšte zakonodavstva zajednice razvijajući veoma živu kontrolnu funkciju u saradnji sa Sudom pravde; drugo, Komisija je inicijator svih zakonskih odluka zajednice; i treće, ona predstavlja zajednicu prema spolja, posebno u oblasti spoljne trgovine, gde isključivo ona ima predstavničku ulogu.

Nadnacionalni karakter Komisije obezbeđuje se njenim izborom, sastavom i načinom delovanja. Ona se sastoji od dvadeset članova, po dva iz pet velikih država i po jedan iz malih. To što države, tj. nacionalne vlade, delegiraju svoje kandidate u Komisiju ne znači da su oni njihovi zastupnici (kao što je manje-više slučaj sa Savetom). U sam postupak imenovanja Ugovorom je predviđen postupak davanja mišljenja, tj. saglasnosti, EP za svakog člana Komisije, kao i za ovo telo kao celinu. Imenovanje svojih kandidata nacionalne vlade vrše tek nakon dobijanja mišljenja Parlamenta. Sličan je postupak i za imenovanje predsednika Komisije; njega sporazumno određuju nacionalne vlade, a imenuju ga nakon saglasnosti Parlamenta. Na ovaj način Komisija se više vezuje za Parlament i postaje u svom radu nezavisnija u odnosu na nacionalne vlade i Savet. Ali, tome doprinose još dve ugovorne klauzule. Prvo, članovi Komisije su u svom radu nezavisni od nacionalne vlade ili bilo kog drugog tela; *expressis verbis* oni ne smeju tražiti niti primati uputstva od bilo koje vlade ili nekog drugog tela (čl. 157, t. 1). Drugo, Komisija deluje kao kolegijalno telo (čl. 158, t. 2), što znači da odluke donosi zajednički bez obzira što je svaki njen član odgovoran za pojedinu oblast politike.

U svom radu Komisija se oslanja na Generalni sekretarijat, posebnu pravnu službu i 25 direkcija koje su zadužene za pojedine oblasti politike zajednice.<sup>12</sup> To je

---

<sup>12</sup> To su sledeće direkcije: za spoljnotrgovinske odnose, spoljnopolitičke odnose, privredu i finansije, industriju, politiku konkurencije, zaposlenost, radne odnose i socijalnu politiku, poljoprivredu, saobraćaj, razvoj, personalne i upravne poslove, medije, informisanje, masovne komunikacije i kulturu, zaštitu okoline, bezbednost i zaštitu od katastrofa, nauku, istraživanje i razvoj, telekomunikacije, ribarstvo, finansijske institucije, energiju, kreditnu i investicionu politiku, budžet, finansijsku kontrolu, carine i posredne poreze, profesionalno obrazovanje, preduzetničku politiku, trgovinu i turizam, zaštitu potrošača, humanitarnu pomoć.

ustanova sa najvećim aparatom i brojem zaposlenih (oko 15000 činovnika), što posredno govori o njenom velikom internom značaju u sklopu ustanova zajednice.

Na Medjувladinoj konferenciji otvoreno je pitanje reforme sastava i načina rada Komisije u sklopu reformi institucija zajednice. Dosta je predloga išlo u pravcu pojačanja njene izvršne funkcije, tj. povećanja njenih ovlašćenja u kontroli primeni zakona zajednice u državama članicama.<sup>13</sup> Posebno osetljivo pitanje bilo je ono o sastavu Komisije, broju i raspodeli portfelja, obzirom na povećanje broja članica i očekivano buduće proširenje zajednice. Postojeća pravila uvedena su onda kada je zajednica imala devet članova. Ali, sa dvanaest, petnaest i očekivanih dvadeset članica ista pravila o izboru i načinu rada imaju, ili bi imala, loš efekat glomaznosti Komisije kao operativnog tela i njen smanjen radni učinak. Zajednica sa dvadeset članica imala bi 25 članova Komisije, dok bi zajednica sa 30 članica imala 36 članova Komisije i njen efikasan rad bio bi onemogućen. Manje države predlagale su da veće imaju po jednog člana Komisije kao i one, dok su veće predlagale da se smanji broj portfelja (na 10, što je bio francuski predlog), a da ih članovi Komisije, koje imenuju države članice, obavljaju po utvrđenom rotacionom redosledu.<sup>14</sup>

Samit u Amsterdamu nije rešio ovo pitanje, već je izneo već pominjano privremeno kompromisno rešenje. Kada proširenje bude sasvim izvesno, velike države neće više imati pravo na dva člana Komisije, već samo na jednog, kao i sve druge države članice, a za uzvrat će dobiti veći broj glasova u Savetu, tako da će kvalifikovana većina za njih biti nešto povoljnija. S druge strane, predlozi o pojačanoj izvršnoj funkciji Komisije nisu prihvaćeni, tako da ovom telu zajednice ostaje ista ona uloga koju predviđa Ugovor iz Matrihta. Ovo jasno govori da "ustavotvorac" nije spreman da institucionalnu strukturu sistema vlasti u zajednici više približi parlamentarnom modelu demokratske vlade.

---

<sup>13</sup> Vid. Andrew Duff, *nav. delo*, p. 68.

<sup>14</sup> Vid. IGC 1996. Reflection Group Report..., *op. cit.*, p. 66. Inače, u Dodatku 3 knjige *Europa: der unmoegliche Status quo* (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1996), koja predstavlja kolektivni rad Florentinskog kluba (Club von Florenz), i za koju je veoma afirmativan predgovor napisao Žak Delor (*Jacques Delors*), nalazi se predlog Komisije od 10 članova sa znatno koncentrisanim portfeljima: predsednik, koji je koordinator Komisije i devet članova koji bi vodili sledećih 9 resora: spoljni poslovi, uključujući i pomoć za razvoj, privreda, uključujući privrednu i monetarnu uniju, prirodna okolina, saobraćaj i regionalna politika, poljoprivreda i ribolov, industrija, unutrašnje tržište i energija, socijalna politika, obrazovanje i istraživanje, politika konkurencije, budžet, finansijska kontrola, uprava i personal (vid. *nav. delo*, p. 172). Sasvim je sigurno da bi ovakva koncentracija resora zahtevala i odgovarajuću koncentraciju oblasti kojima se bave direkcije pri Komisiji, te da bi njihov broj sa sadašnjih 25 morao da se smanji na 10-12. Neprihvatanje ovakvih predloga treba gledati i sa strane čuvenog Parkinsonovog zakona.

### 1.5. Evropski sud pravde

Uloga Suda pravde veoma je značajna u sistemu vlasti EZ/EU, budući da je reč o kompleksnom institucionalnom sistemu bez striktne ustavne podele nadležnosti (sistem tzv. prepletenih nadležnosti) i bez granske podele vlasti. Kao što je već pomenuto, jedino dosledno izvedena vladavina prava može da predupredi i ograniči vladavinu političke moći u ovako složenom nedržavnom političkom sistemu. Drugim rečima, opšta je intencija da se što je više moguće sporna politička pitanja u zajednici rešavaju kao pitanja primene njenog prava. Praksa je pokazala da je ugovorna i stvarna uloga Suda pravde ovde nenadoknadiva.

Prema čl. 164 Ugovora Sud pravde brine o poštovanju prava prilikom tumačenja i primene Ugovora. Polazeći od ove opšte ugovorne odredbe, njegove funkcije se mogu podeliti na dve grupe: 1) funkcije ustavnog suda, u skladu s kojima Sud odlučuje o odnosima i sporovima između organa zajednice, kao i o sporovima između organa zajednice i država članica; 2) funkcije suda kao instance pravne zaštite, gde je reč o zaštiti prava zajednice od pravno protivranih radnji kojima mogu biti pogodjena sva fizička i pravna lica u zajednici.<sup>15</sup> U prvu grupu funkcija spadaju:

- delovanje Komisije protiv kršenja prava EZ od strane država članica (čl. 169)
- delovanje jedne države članice protiv druge (drugih) uz kršenje prava EZ (čl. 170)
- delovanje Komisije u sprovođenju pravila (presuda i odluka) Suda (čl. 171)
- zahtevi nacionalnih sudova za ispravnim tumačenjem valjanosti prava Zajednice.

U drugu grupu funkcija Suda pravde spadaju:

- delovanje institucija protiv institucija, ili država članica protiv institucija zajednice, ili individua i udruženja protiv institucija u pravcu ispitivanja legalnosti pravnih akata (čl. 173)
- ukazivanje institucija, država članica, pojednaca i udruženja da institucije zajednice nisu delovale protiv povreda ugovornih obaveza (čl. 175)
- zahtevi za naknadu štete usled protivpravnog delovanja institucija zajednice (čl. 178)

U svim ovim slučajevima Sud donosi odluku na osnovu Ugovora i drugih izvora prava zajednice (pozitivni zakonski akti), ali i na osnovu opštih pravnih principa koji često nisu sadržani u pisanim izvorima prava zajednice. U poslednjem slučaju, Sud deluje ne samo kao tumač i čuvar, već i kao stvaralac prava zajednice, zakonodavac u duhu tradicije *common law*-a, jer neke od njegovih odluka postaju pravni osnov za rešavanje potonjih sporova.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Vid. U. Eveling, Die Rolle des Europaeischen Gerichtshofs, u *Reform der Europaeischen Union*, nav. zbornik, S. 256-7.

<sup>16</sup> Neki osnovni principi prava zajednice, kao recimo koncept suprematije i direktne primene njenih zakona u državama članicama, nisu eksplicitno postavljeni u ugovorima, već su izvedeni iz tumačenja i presuda Suda pravde. Njegove odluke predstavljaju izvor principa komunitarnog prava zajednice naročito

Ovakva uloga Suda podrazumeva pre svega stručnu i profesionalnu autoritativnost njegovog sastava. Sud se sastoji od 15 sudija koje sporazumno imenuju vlade država članica. Sudijama u njihovom radu pomaže devet opštih pravobranilaca (*advocates-generel, Generalanwaelte*). Jedinstvenim aktom ustanovljen je i Prvostepeni sud (*Court of First Instance, Gericht in erster Instanz*), koji rešava tužbe fizičkih i pravnih lica, administrativnih službenika, tužbe iz oblasti Zajednice za ugalj i čelik i tužbe za naknadu štete u prvostepenom postupku. Nezavisnost rada Suda i sudija je Ugovorom zagarantovana kao jedan od osnovnih uslova vršenja njihove funkcije.

Uloga Suda bila je posebno značajna u formativnom periodu Zajednice, kada je bilo neobično važno jedinstveno tumačenje prava zajednice u svrhu njene uspešne integracije i sticanja poverenja građana i privrednih organizacija u njene institucije. Prvih decenija često nije bilo sasvim jasno šta je pravo zajednice obzirom na činjenicu da se ono sprovodi u državama članicama od strane njihovih upravnih organa, tako da je zahtev za njegovim autoritativnim nadnacionalnim tumačenjem i postojanom kontrolom izvršenja bio opšteprihvatljiv.<sup>17</sup>

Sa napredovanjem integracije i razgranavanjem nadležnosti zajednice, i posebno sa njenim prerastanjem u Uniju (zapravo udvajanjem u Zajednicu i Uniju), otvaraju se nova potencijalna područja delovanja Suda. Treba reći da se delovanje Suda odnosi na organizaciju i zakonodavstvo samo Evropske zajednice (prvi stub), a što se zaštite prava tiče - na oblast četiri slobode (slobodni promet roba, usluga, kapitala i radne snage), unutrašnje tržište, privrednu i monetarnu uniju i ostale oblasti koje reguliše zajedničko zakonodavstvo. Ali, postoji i jedan sudski slučaj (Slučaj *Nold*, 1973), kada je Sud svesno prekoračio ugovorni domen svoje sudske aktivnosti i doneo presudu koja se tiče i jednog dela osnovnih prava i sloboda.<sup>18</sup> S druge strane, član L Ugovora isključuje Sud iz poslova vezanih za političku uniju (zajednička spoljna i bezbednosna politika, saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova). Pitanje je, u najmanju ruku za oblast građanskih prava, pravosuđa i unutrašnjih poslova, da li je i zakonodavno i sudski ove oblasti moguće na duži rok držati odvojeno od opšteg režima pod koji potpada veoma razudjena

---

u slučajevima sporova oko nadležnosti. Tako je u poznatoj presudi AETR iz 1971. Sud odlučio da države članice ne mogu da zaključuju ugovore koji bi uticali na postojeće propise zajednice, te da zaključivanje takvih ugovora spada u isključivu nadležnost zajednice. (Vid. Dušan Sidanski, *nav. delo*, str. 132). Ova presuda postala je od tada izvor tumačenja prava u svim kasnijim sličnim sporovima.

<sup>17</sup> "Pravo koje propisuju organi Zajednice rezultat je teških zakonodavnih postupaka u kojima se razlike u mišljenjima češće prikrivaju nego rešavaju. Stoga Sud mora doprineti preciziranju, dopunjavanju i delotvornosti prava." U. Eveling, *op. cit.*, p. 260.

<sup>18</sup> Vid. M. C. Everson i U. K. Preuss, *Concepts, Foundations and Limits of European Citezenship*, Zentrum fuer Europaeische Rechtsgeschichte, Bremen, 1995, S. 22.

oblast prvog stuba (Evropska zajednica).<sup>19</sup> I pored izričitih predloga da prava građana zajednice *vis-à-vis* njenih institucija budu u širokom spektru zaštićena i delovanjem Suda prave<sup>20</sup>, što zahteva zajedničku politiku u oblasti pravosudja i unutrašnjih poslova, Samit u Amsterdamu je ova pitanja ostavio za neka druga vremena. Treba, međutim, očekivati da će Sud pravde, obavljajući funkciju tumačenja i zaštite prava zajednice, svojim odlukama dodirivati i ove oblasti javne politike Evropske zajednice/unije.

## 2. Funkcionisanje sistema vlasti

Praksa donošenja i sprovođenja odluka u okviru Evropske zajednice/unije pokazuje značajnu specifičnost ovog sistema vlasti u odnosu na sve poznate vrste državnog uređenja. Dve karakteristike uređenja EZ/EU, najviše doprinose ovoj njenoj specifičnosti: prvo, unutar ove političke zajednice nije izvršena vertikalna podela nadležnosti između različitih nivoa uređenja - centralnog, srednjeg (države članice) i regionalnog - kao što je to slučaj u složenim državnim uređenjima (federacija, regionalna država); drugo, među njenim osnovnim institucijama nije izvršena granska podela vlasti kakvu nalazimo u modernim državama.

Obe karakteristike uređenja zajednice su posledica jednog njenog izrazitog *specificum-a*: efektivni nosilac suverenosti nije centralni nivo njene političke organizacije, već nivo "ispod" njega, onaj koji oličavaju države članice. One se nisu odrekle nadležnosti koje su ugovorom prenele na centralni nivo ni u materijalnom ni u formalnom smislu. Stoga, u materijalnom smislu nadležnosti nisu podeljene po oblastima (nadležnosti) od kojih bi neke bile u punoj kompetenciji centra, a neke u punoj kompetenciji država članica. U formalnom smislu, pak, odluke koje se donose na centralnom nivou zajednice u punoj su proceduralnoj kontroli država članica. Ova opšta obeležja sistema vlasti zajednice dovela su do nekih izrazitih specifičnosti u načinu odlučivanja i sprovođenja odluka, ali i do teškoća u funkcionisanju takvog sistema.

Najizrazitija karakteristika ovog sistema vlasti je dvojnost zakonodavne i izvršne funkcije Saveta. Već na prvi pogled takva kumulacija funkcija daje ovom telu enormnu političku moć. I zaista, Savet jeste ključni i najmoćniji politički organ zajednice. Političke reperkusije njegovog delovanja su višestruke. Kao zakonodavni organ zajednice, Savet volšebno pretvara vlade država članica, koje u svojim državama sa sistemima podele vlasti deluju kao izvršni organi, u zakonodavne činioce sopstvenih država. Time se ugrožava autonomna zakonodavna delatnost nacionalnih parlamenata. Ta je tendencija posledica dve stvari: prvo, Savet se sastoji od resornih

---

<sup>19</sup> Upor. Andrew Duff, *nav. delo*, S. 130.

<sup>20</sup> Vid. Reflection Group Report, *op. cit.*, p. 68.



ministara nacionalnih vlada, i drugo, on kao takav donosi akte sa zakonskom snagom, u nekim slučajevima (kada je reč o uredbama, *Regulations, Verordnungen*) direktno primenjivim u državama članicama. Nacionalni parlamenti ovde ostaju po strani. Pored njih se odvija zakonodavni proces u kome oni direktno ne učestvuju.<sup>21</sup> Ali, to ne znači da se suverenost seli sa nivoa država članica na centralni nivo zajednice. To samo znači da se politička moć onog nivoa zajednice koji oličava suverenost, a to su i dalje države članice, pomera sa parlamenta na vladu.

Načelno gledano, postoje dva načina na koje je moguće sprečavati ovu koncentraciju ukupne vlasti u zajednici u nacionalnim vladama. Prvi je jačanje zakonodavnih ovlašćenja Evropskog parlamenta u odnosu na Savet. Reč je o pravcu evolucije sistema vlasti koji podrazumeva dosledniju primenu koncepta granske podele vlasti na centralnom nivou. I zaista, tokom Medjuvladine konferencije o reformi 1996/97. dati su brojni predlozi o proširenju parlamentarne procedure saodlučivanja na celokupnu zakonodavnu oblast Zajednice.<sup>22</sup> Komplementarni ovima bili su predlozi o kvalifikovanoj većini u Savetu kao opštem pravilu odlučivanja u ovom telu.<sup>23</sup> Jasno je da usvajanje ovih predloga ne bi za posledicu imalo znatnije smanjenje zakonodavnih ovlašćenja Saveta, ali bi sasvim izvesno ojačalo konkurentsku sposobnost Parlamenta u zakonodavnoj oblasti i trasiralo put njegovoj budućoj zakonodavnoj premoći. Ali, odluka u ovom pravcu značila bi sasvim određenu stratešku odluku o konceptu razvoja sistema vlasti u zajednici, za šta njeni glavni akteri ni konceptualno ni politički nisu spremni.<sup>24</sup> Samostalnjija zakonodavna uloga EP značila bi tendencijsku i sistemsku marginalizaciju nacionalnih parlamenata obzirom na kvantitativni rast zakonodavstva zajednice, a za tako nešto ne postoje ni

---

<sup>21</sup> Početkom devedesetih zakonodavstvo zajednice činilo je u proseku oko 50% ukupnog nacionalnog zakonodavstva država članica, dakle polovina zakonske materije koju direktno stvaraju vlade delovanjem u Savetu, a na koju nacionalni parlamenti imaju samo indirektan uticaj. Vid. Philippe C. Schmitter, *Interests, Powers and Fuktions: Emergent Properties and Unintended Consequences in the European Polity*, Stanford University, 1992, p. 63, ili Michael Zuern, "Ueber den Staat und die Demokratie im europaischen Mehrebenensystem", *nav. delo*, S. 43. Tim povodom Zuern izvodi dalekosežan zaključak u pogledu demokratskog karaktera vlasti zajednice: "Pravo EZ sve više obavezuje i prodire u pravo država članica, iako ta evropska državna vlast ne proizilazi od naroda i ne sprovode je posebni zakonodavni organi.... Vlast odlučivanja Saveta čini da savezna vlada, što se tiče prava EZ koje važi u Nemačkoj, predstavlja i zakonodavnu i izvršnu vlast." (S. 43).

<sup>22</sup> Vid. Reflection Group Report..., *nav. dokument*, p. 25.

<sup>23</sup> Isti dokument, str. 61.

<sup>24</sup> Ovde postoje i velike teorijske nedoumice u pogledu svrhe i smisla primene koncepta podele vlasti za EZ/EU. U pomenutom radu Mickael Zoern ističe ambivalentni značaj primene ovog koncepta: "Previše *checks and balances* bi moglo da vodi konzervativnoj demokratiji ... jer bi stavilo u pitanje uslov reverzibilnosti", *nav. delo*, S. 44. Za ovog autora uslov reverzibilnosti, koji podrazumeva da se većinsko odlučivanje zasniva na mogućnosti revizije jednom donete odluke, predstavlja jedan od najvažnijih uslova demokratije. (Vid. S. 41). Autor ne vidi strukturno obezbeđenje delovanja ovog uslova u slučaju zakonodavne dominacije Evropskog parlamenta.

sistemske pretpostavke ni političko raspoloženje u državama članicama. Pošto sistemskog rešenja praktično nema, one su za sada pre spremne na jaku ulogu nacionalnih vlada u sistemu vlasti zajednice nego na otudjivanje sopstvene suverenosti u korist centralnog nivoa vlasti.<sup>25</sup>

Zbog svega ovoga načelno je mnogo prihvatljiviji drugi metod sprečavanja koncentracije vlasti zajednice u nacionalnim vladama. Reč je o postojanoj kontroli delovanja vlada (ministara) u Savetu od strane nacionalnih parlamenata. Kada već ne mogu direktno da učestvuju u zakonodavstvu zajednice, a istovremeno ne pristaju na pojačanje zakonodavne uloge EP po ugledu na nacionalne sisteme vlasti, nacionalni parlamenti nastoje da uspostave što čvršće mehanizme kontrole zakonodavnog procesa zajednice, kao i sprovođenja zakona u svojim zemljama. Tu je delovanje nacionalnih parlamenata dvosmerno. Najpre, preko svojih odgovarajućih parlamentarnih komiteta za evropska pitanja oni daju smernice svojim vladama za delovanje u Savetu i kontrolišu njihov rad. U obrnutom smeru, kada je reč o direktnom sprovođenju zakona (uredbi) koje donose Savet i EP, oni vrše nadzor pomažući Komisiji u kontroli izvršavanja pravnih propisa zajednice.

Da bi ovo dvosmerno delovanje nacionalnih parlamenata bilo što efikasnije, Samit u Amsterdamu je doneo poseban protokol o njihovoj ulozi u okviru Evropske zajednice/unije. Protokolom se predviđa unošenje posebnih odredbi u Ugovor po kojima će nacionalnim parlamentima biti dostupni svi strateški dokumenti čiji je autor Komisija (zelene i bele knjige), kao i svi zakonski predlozi koje Komisija prosledjuje Savetu.<sup>26</sup>

Nema sumnje da ovaj komplikovan mehanizam donošenja i sprovođenja odluka zajednice, gde su ravnopravno uključene ustanove oba nivoa u sistemu vlasti, ne garantuje punu demokratičnost i efikasnost funkcionisanja zakonodavne i izvršne vlasti u zajednici. Medjuvladina konferencija se bavila i predlogom o uspostavljanju Visokog konsultativnog saveta sastavljenog od po dva predstavnika nacionalnih parlamenata, koji bi koordinisao aktivnosti dva parlamentarna nivoa u zakonodavnom procesu.<sup>27</sup> Ovakav predlog nije prihvaćen na Samitu u Amsterdamu. Ako imamo u vidu da nije prihvaćen ni predlog o integraciji parlamentarne procedure saradnje u proceduru saodlučivanja, jasno je da su se "gospodari ugovora"

---

<sup>25</sup> O posledicima, praćenim ogromnom nevericom, po britanski koncept suverenosti parlamenta, vid. Heidrun Abromeit, "Volkssouveraenitaet, Parlamentssoveraenitaet, Verfassungssouveraenitaet. Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns" u *Politische Vierteljahresschrift*, Band 1, 1995, S. 56 ff, kao i kod R. Dahrendorfa, "Warum Europa?", *Merkur*, br. 9/10, 1996, S. 569-70. Za Britance je teško shvatljivo da bi demokratsa ideja "to govern ourselves under our own laws" bila primenljiva u evropskim relacijama. No, takva je reakcija paradigmatična i za ostale države članice.

<sup>26</sup> Draft Treaty of Amsterdam, *nav. dok.*, poglavlje 19, pp. 136-7.

<sup>27</sup> Vid. Reflection Group Report, *nav. dok.*, p. 60.

opredelili za institucionalni *status quo*, iako je postojeći mehanizam tokom četiri godine nakon Mاستrihta pokazivao očigledne teškoće funkcionisanja.<sup>28</sup>

Zakonodavni mehanizam zajednice je složen i stoga što on mora da zadovolji brojne aktere ovog višedimenzionalnog političkog sistema. Tu su na prvom mestu interesi država članica, ali i njihov zajednički interes privredne i svekolike integracije, zatim posebni interesi regiona, privrednih i socijalnih grupa, kao i gradjana zajednice kao pojedinaca. Zbog toga zakonodavni proces u svakoj od svojih faza trpi uticaje svih ovih interesnih konglomeracija. Već u fazi zakonske inicijative, koja je u rukama Komisije, svoj uticaj iskazuju i nacionalne vlade i Savet i Parlament, ali takodje i Socijalni i privredni odbor i Regionalni odbor, kao i razne privredne i socijalne asocijacije (sindikati i poslodavačka udruženja, na primer) neposredno. Zasebna razrada zakonskog predloga u Savetu i EP takodje podrazumeva sistem lobiranja svih ovih aktera. Potom na scenu stupaju tri procedure zajedničkog zakonskog delovanja Saveta i EP, ukoliko nije reč o oblastima (kao što je poljoprivreda) o kojima Savet samostalno odlučuje. To su već pominjane procedure saodlučivanja, saradnje i saglasnosti.

Procedura saodlučivanja regulisana je članom 189B Ugovora iz Mاستrihta i obuhvata petnaest oblasti nadležnosti Zajednice. Njime su znatno proširena prava EP u zakonodavstvu EZ, a i pojačana je demokratska legitimacija procesa odlučivanja. Ali, sam postupak je veoma složen i samim tim spor, tako da su povodom Medjuvladine konferencije o reformi 1996/97. dati brojni predlozi o njegovom uprošćavanju, osnaženi i takvim načelnim stavom iz inicijalnog Izveštaja Radne grupe za pripremu Konferencije.<sup>29</sup>

Procedura saradnje Saveta i EP u zakonodavnom postupku uvedena je još Jedinstvenim evropskim aktom i odnosi se na 18 oblasti nadležnosti Zajednice. Regulisana je u čl. 189C Ugovora.

Tokom Medjuvladine konferencije gotovo da je preovladalo mišljenje o prevazidjenosti ove procedure i potrebi prebacivanja celokupne njene oblasti odlučivanja u režim saodlučivanja. Smatralo se da bi u ime efikasnosti bilo neophodno procedure učešća EP u zakonodavnom postupku svesti na saodlučivanje kao glavnu, uz zadržavanje njegovih funkcija saglasnosti i savetovanja, tj. konsultacija. Uz to bi se povećala savetodavna uloga nacionalnih parlamenata.<sup>30</sup> Zanimljivo je da je Samit u Amsterdamu glatko prešao preko ovih predloga, neznatno proširujući oblasti primene procedure saglasnosti i saodlučivanja EP.

---

<sup>28</sup> O ovome Andrew Duff, *nav. delo*, p. 58, gde sa autor zalaže za uspostavljanje stalnih komiteta poslanika nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta.

<sup>29</sup> Pomenuli smo već da je Nacrt Ugovora iz Amsterdama dao predlog nešto uprošćenije procedure saodlučivanja; vid. Draft treaty, izmena čl. 189b Ugovora, p. 118.

<sup>30</sup> Vid. Reflection Group Report..., *nav. dokument*, p. 25. Takođe, Andrew Duff, *nav. delo*, p. 62.

Kada je o izvršnoj vlasti u okviru zajednice reč, ona je takodje podeljena po horizontalnoj i vertikalnoj ravni zajednice. U prvom slučaju, izvršnu vlast dele Savet i Komisija, uz primat Saveta. Kao i u svakom sistemu vlasti koji treba demokratski da funkcioniše, i ovde se postavlja pitanje demokratske kontrole egzekutive, ali je u ovom slučaju to veoma teško osigurati. I to upravo zbog primata Saveta u izvršnoj vlasti zajednice. Nacionalni parlamenti bi ovde teško mogli da vrše postojanu kontrolu Saveta, jer najviše što je u njihovoj moći (a i u interesu) je kontrola njihovih zastupnika u Savetu, a ne Saveta kao takvog. Evropski parlament nije vlastan da izdaje propise o sprovođenju zakonskih akata, tako da mu ovde samo preostaje uloga upozorenja, koju efikasnije praktikuje nad Komisijom kada je Savet ovlasti da izdaje ovakve propise. Naime, on ima pravo da od Komisije zatraži predloge propisa o sprovođenju zakona, ali ne i od Saveta. Tako Savet u oblasti egzekutive ostaje načelno demokratski nekontrolisano telo zajednice. Pogotovo fuzija legislativne i egzekutivne funkcije u Savetu jeste nešto problematično s demokratske tačke gledišta. Ovde ni Medjuvladina konferencija nije imala šta novo da predloži, što znači da ovakvo rešenje u oblasti izvršne vlasti zajednice predstavlja dugoročno opredeljenje "ustavotvoraca".

Podela izvršne vlasti po vertikali zajednice predstavlja značajnu karakteristiku ovog sistema vlasti. Savet i Parlament donose zakone (uredbe, uputstva i odluke), Savet i Komisija donose propise za sprovođenje zakonskih akata, a izvršenje ovih odluka u pravom smislu pripada državama članicama, tj. njihovim izvršnim i upravnim organima i službama. Zajednica, dakle, nema svoje područne izvršne i upravne organe u državama članicama.<sup>31</sup> U ovakvom sistemu izvršavanja najvažnija je kontrolna funkcija, koju vrši Komisija. Njen zadatak je izuzetno delikatan. Ona je suočena sa brdom zakonskih propisa koji treba da se primene u petnaest država na jedanaest zvaničnih jezika. Iako sama raspolaže najvećim aparatom od svih ustanova zajednice, njeni resursi često nisu dovoljni za efikasno praćenje primene odluka zajednice u svim državama članicama.

Zadatak Komisije u praćenju izvršenja je tim više složen što zakonodavstvo zajednice, ukoliko ima formu uputstva ili odluke, ima samo okvirni karakter i zakonski se konkretizuje u nacionalnom parlamentu. Takvi zakonski akti prelaze i u domen nacionalnog sistema vlasti automatski podpadaju pod različite režime primene i tu postoji velika mogućnost modifikacije zakonskog sadržaja prema interesima i nahodjenju domaćih aktera.

Komisija, čije je zaduženje da prati i kontroliše sprovođenje pravnih propisa zajednice, mora ovde da obavlja veoma složen posao, pri čemu ni ona ni Parlament

---

<sup>31</sup> Ovakvo rešenje, koje se zasniva na potpunoj upravnoj autonomiji delova zajednice, nije nepoznato federalističkoj praksi. Federalni sistemi vlasti Švajcarske i Nemačke praktikuju upravo ovakvu decentralizovanu, tj. delegiranu, upravu.

nisu snabdeveni sankcionim sredstvima. Bez delovanja Suda pravde primena prava zajednice teško bi zadovoljavalo i minimum uslova jedinstva. Delujući i kao činilac zaštite, a ne samo tumačenja, prava zajednice, Sud pravde može na osnovu mišljenja (tužbe) Komisije da donese odluku protiv državnog organa države članice koji nije sproveo određeni zakonski akt (čl. 169 Ugovora). Osim toga, u članu 172 Ugovora utvrđuje se da se u uredbama koje donose Savet i Parlament može predvideti puna sankciona nadležnost Suda pravde ukoliko se one (uredbe) ne izvršavaju. Ako za Komisiju nisu predviđena sva potrebna pravna sredstva za efikasno sprovođenje zakona, Ugovor uvodi elemente sudske kontrole zakonitosti, a praksa Suda pravde odlučujuće doprinosi tome da sistem vlasti zajednice, iako hibridan po svom karakteru, ipak funkcioniše u duhu vladavine prava.

*Slobodan Samardžić, Ph. D.*

### *System of Government in the European Union*

#### SUMMARY

*The European Community/Union has a very branched-out system of government, defined and institutionalized in its agreements. The paper presents the institutional structure of government with all of its institutions included therein: European Council, Council, European parliament, Commission, European Court of Justice. For each one of these institutions this section presents the manner how it is formed, its composition, competencies and the decision-making procedure.*

*A special attention is paid to the functioning of this system of government. Its specificity with regard to the familiar systems of state government is here emphasized. The community is not based on the principle of horizontal and vertical division of power after the model of a modern organization of government. Legislative and executive branches of government are not assigned to particular legislative and executive bodies. Council is the main holder of the community's both legislative and executive power. Consisting as it does of the representatives of national governments (ministers), its decisions directly reflect the interests of the member states. But, since 1987 in a large number of fields the Council passes decisions by a qualified majority, which makes it a more efficient decision-making body than before, but not sufficiently democratic one. As it consists of the representatives of national governments and passes acts having the power of the law, applicable in the member states, through the Council the national governments exert direct influence on the system of national legislation turning themselves into quasi-legislative bodies. Therefore, the strengthening of the legislative empowerments of the European parliament is directly related to the question of democratic legitimacy of the overall system of government. The Parliament has in time accumulated its rights, especially in the legislative process, from advisory rights and the rights of cooperation to the rights of co-decision making. Thus, in many fields the Council can no longer*

*pass decisions without the participation of the Parliament. But, further strengthening of the Parliament meets limits on account of the fear of the member states from a centralization of decision-making. Therefore, recently there has been a growing insistence on a strengthened role of national parliaments with regard to the representatives of the national governments in the Council.*

*Whereas the Council shares the legislative power with the Parliament, it shares the executive power with the Commission. In implementing the law, the Commission acts in conformity with the instructions issued by the Council. Its role here is primarily the one of control, since legal acts are carried out by the executive and governing bodies of the member states. The Commission, as it can be seen, has neither autonomous nor effective executive power, which causes a structural problem of democratic control over the executive, primarily having in mind the fact that the bulk of legislative and executive power is fused into a single body of the community, the Council. The Commission, on the other hand, has significant initiating function in the community's legislation.*

*In such a complex and basically unbalanced system of government, an important role is played by the institute of judiciary control of legality, located in the European Court of Justice. The Court has wide contractual authority in the settlement of disputes regarding the competence both among the community's institutions, and in the relations between the community's institutions and the bodies of the member states. Over several decades of its activity, the Court has acquired rich experience in the interpretation and control of the execution of the community's rights, so that primarily due to this judiciary body the community's system of government functions on the principles of the rule of law.*