

KAKO FUNKCIONIŠE EVROPSKA UNIJA

*Ništa se ne stvara bez ljudi,
ništa ne traje bez institucija*
Žan Mone

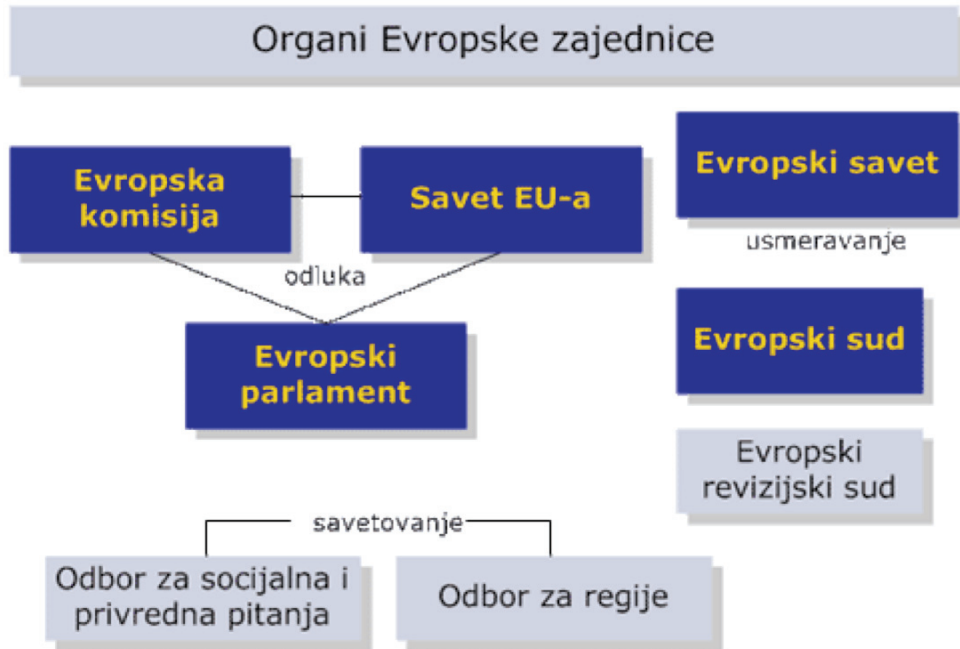
Pitanje funkcionisanja organizacije, rođene iz ideje o podizanju Evrope iz materijalnog i duhovnog beznađa, evoluirale u entitet, ekskluzivni klub koji danas obuhvata 27 zemalja i skoro pola milijarde stanovnika predstavlja veliki izazov za svakoga ko želi nešto naučiti nešto više o Evropskoj uniji (EU). Kako objasniti uspeh ovog evropskog projekta koji traje već pola veka ako se uzme u obzir da je u pitanju organizacija kojoj po institucionalnoj strukturi i načinu funkcionisanja nije bilo i nema slične. Država - to je zasigurno nije, iako se vode žustre debate oko toga da li se u tom pravcu kreće. Može se reći da je međunaradna organizacija, ali nikako tipa organizacija koje poznajemo. U svakom slučaju nećemo pogrešiti ako kažemo da smo savremenici jedne specifične supranacionalne organizacije čiji institucionalni i funkcionalni osnov predstavlja splet nadnacionalnih i međuvladinih organa i procedura za donošenje odluka različite sadržine i obavezujućeg karaktera.

Evropska zajednica/unija se iznova transformisala, temeljući se na nizu ugovora - od Pariskih i Rimskih iz pedesetih godina prošlog veka do onih potpisanih u Matrihtu (kada je Evropska unija stvorena), Amsterdamu i Nici. U trenutcima dok nastaju ovi redovi, zemlje članice Evropske unije se nalaze u procesu ratifikacije Reformskog ugovora iz Lisabona. Ovi ugovori predstavljaju osnovni, "primarni" zakonodavni okvir Evropske unije. EU se, međutim, isto tako zasniva na spektru zakonodavnih akata koji se donose da bi omogućili normalni svakodnevni život njenih građana - "sekundarno" zakonodavstvo o kome će biti reči kasnije.

Zakonodavni sistem Evropske unije, zajedno sa njenom politikom, rezultat je interakcije institucija koje po svom sastavu, organizaciji i nadležnostima najbolje odslikavaju složenost i atipičnost ove organizacije.

Institucije Evropske unije

Da bi smo razumeli način na koji funkcioniše EU neophodno je da poznajemo njen institucionalni sistem.



Važno je na samom početku napomenuti da ovaj sistem i, uopšte, podela vlasti unutar Evropske unije odstupaju od klasičnog koncepta podele vlasti. Institucije kojima su povereni zadaci kreiranja zakonodavnog sistema i politike EU su sledeće:

EVROPSKI SAVET - U složenom spletu institucija Evropske unije ovo je telo koje na najbolji način predstavlja međuvladin formu saradnje u procesu donošenja odluka i kreiranja politike ove organizacije. Evropski savet čine šefovi država i vlada zemalja članica EU, kao i predsednik Evropske komisije. Njima u radu pomažu ministri inostranih poslova i jedan član Komisije (najčešće je to u pitanju potpredsednik). Sastaje se najmanje dva puta godišnje pod predsedništvom šefa države ili vlade zemlje članice koja predsedava Savetom ministara EU. Posle svakog ovakvog zasedanja Evropski savet podnosi Evropskom parlamentu izveštaj, kao i godišnji izveštaj o ostvarenom napretku Unije.

Može se sa sigurnošću tvrditi da je ovo "institucija" koja je izazvala veliki broj polemika, naročito među naučnicima, oko svoje uloge i značaja koje je imala i ima za EU. Dijapazon aktivnosti i funkcija Evropskog saveta je u mnogome diferenciraniji i značajniji u odnosu na zadatke koji su utvrđeni Ugovorom. Zanimljivo je da je Evropski savet od trenutka svog ustanovljavanja (samit zemalja članica Evropskih Zajednica (EZ) u Parizu 1974.. godine) pa sve do donošenja Jedinog evropskog akta (JEA) 1987. godine bio van institucionalnog okvira EZ. Ovim aktom, kao i onima koji će nastati nakon njega, Evropski savet je stekao svoj ugovorni okvir, ali ne i institucionalno utemeljenje.

Strogo pravno gledano, tumačeći odredbe Ugovora, Evropski savet nije organ Evropske unije. Ova "institucija" se ne pominje u odredbama Ugovora koje utvrđuju organe kojima je povereno ostvarivanje zadataka Zajednice, odredbama koje na svojevrsan način "definišu" institucionalni okvir Evropske unije. Logičan zaključak koji iz ovoga sledi jeste da Evropski savet nema zakonskih ovlašćenja da donosi odluke i preuzima mere u pravcu ostvarenja ciljeva Zajednice. Kako se onda u literaturi tvrdi da je u pitanju "institucija" koja je suštinski obeležila i omogućila uspeh evropskog integracionog procesa?

"Evropski savet daje neopodan podsticaj za razvoj Unije i utvrđuje opšte političke smernice...". Snaga i značaj Evropskog saveta leži upravo u neformalnosti ali istovremeno i u velikoj političkoj težini odluka koje on donosi. Istina je da Evropski savet ne preuzima inicijativu kod najvećeg broja situacija u kojima se ostvaruju ciljevi EU, međutim u trenutku kada se jave ozbiljne nesuglasice među državama članicama, kada se jave problemi koji su od suštinskog, strateškog značaja za dalji integracioni proces, njegova uloga dolazi do punog izražaja.

Evropski savet u procesu izgradnje Evrope kakvu danas poznajemo daje "opšti politički impuls", igra ulogu konstitucionalnog graditelja. Međuvladina konferencija o jedinstvenim evropskim aktima iz 1985. godine, inicijativa o Evropskoj monetarnoj uniji i političkoj uniji, rezultirale potpisivanjem [Ugovora iz Mاستrihta](#) 1992. godine, revizije ovog ugovora sporazumima iz [Amsterdama](#) (1997. godina) i [Nice](#) (2000. godina), sve su ovo inicijative Evropskog saveta kojima su oblikovane odluke od fundamentalnog značaja za Evropsku uniju. Evropski savet je, takođe, zaslužan za donošenje nekih suštinskih odluka o proširenju EU (Kopenhaški kriterijumi za pristupanje 1993, izbor kandidata za pristupanje, Luksemburg 1997, Helsinki 1999).

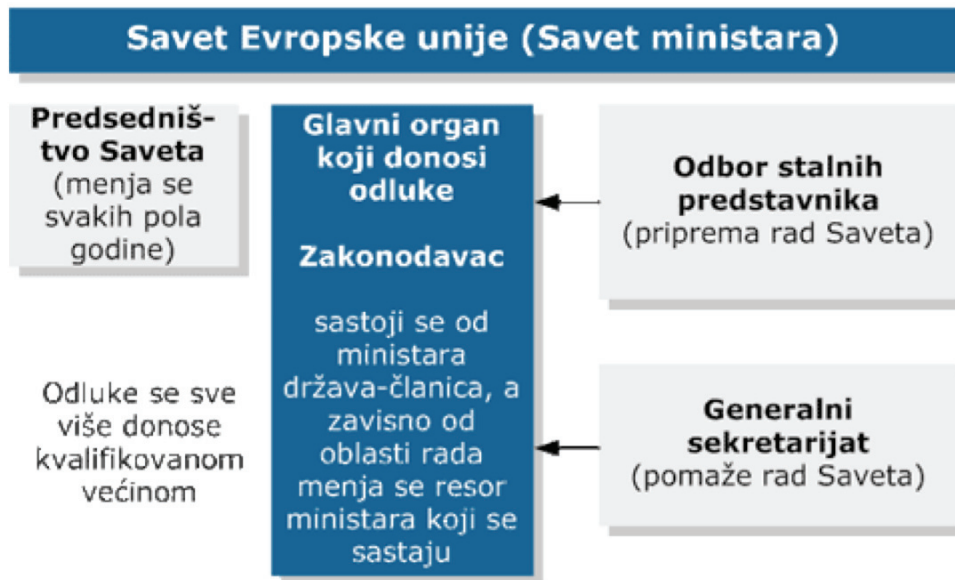
Tvorci JEA i Ugovora iz Mastihta su ostavili širok manevarski prostor Evropskom savetu želeći da, izostavljanjem ovog tela iz striktno ugovorne regulacije, smanje njegovu preteranu proceduralizaciju, obezbede što veću efikasnost i rukovodeći uticaj na dalji razvoj EU.



SAVET MINISTARA - Kao i u Evropskom savetu, u Savetu ministara Evropske unije države su neposredno zastupljene (međuvladina saradnja). Savet sačinjavaju predstavnici svake države članice u rangu ministra. Odluke koje se donose u Savetu, dakle, potiču od resornih ministara koji su samim tim ovlašćeni da obavežu vladu zemlje iz koje dolaze. Radom Saveta predsedava svaka zemlja članica u vremenskom periodu od šest meseci. Sastav Saveta se menja u zavisnosti od oblasti koja se razmatra. Ako je u pitanju poljoprivreda Savet će činiti ministri poljoprivrede, ako je u pitanju spoljna politika - ministri spoljnih poslova. Savet ministara spoljnih poslova, poznatiji kao Savet za opšte poslove ima zadatak da koordinira rad ostalih resornih zasedanja Saveta i da usklađuje države članice u oblasti spoljne politike. Sektorski Saveti se sastaju, po pravilu, dva puta u toku šestomesečnog mandata predsedavajuće države članice (Savet ministara ekonomije i finansija - Ecofin se, na primer, sastaje češće - po jednom mesečno). Podršku savetu pružaju Generalni sekretarijat, mnogobrojne radne grupe, kao i Komitet stalnih predstavnika (COREPER). COREPER, koji sačinjavaju diplomate visokog ranga (najčešće su u pitanju ambasadori), je veoma zaslužan za uspešno funkcionisanje Saveta budući da priprema njegov rad i izvršava zadatke koje mu Savet poveri.

Savet i Evropski parlament su centralni zakonodavni organi u Evropskoj uniji. Savet ima značajnu ulogu u usvajanju budžeta EU, takođe sklapa međunarodne ugovore u kojima je kao pregovarač učestvovala Evropska komisija. Savet donosi odluke jednoglasno, prostom većinom ili kvalifikovanom većinom. Ukoliko savet donosi odluke o važnim pitanjima (npr. izmene i dopune osnivačkih ugovora, krciranje nove zajedničke politike, primanje zemlje kandidata u EU) primenjuje se princip jednoglasnosti - konsenzus. U ovom slučaju, kao i u donošenju odluke prostom većinom, glas svake države ima podjednaku težinu. U slučaju donošenja odluka tzv. kvalifikovanom većinom dolazi do odmeravanja (ponderacije) glasova u Savetu.

Savet ministara, kao što smo već napomenuli, je jedan od centralnih zakonodavnih organa Evropske unije. Drugi takav organ neposredno reprezentuje izbornu volju građana Evropske unije i u tom svojstvu, za razliku od Saveta, predstavlja instituciju sa izraženim nadnacionalnim karakterom. Reč je, naravno, o Evropskom parlamentu.



EVROPSKI PARLAMENT - Budući da ga čine neposredno izabrani predstavnici građana zemalja EU, Evropski parlament daje Uniji pečat demokratskog legitimiteta, oklanjajući u izvesnoj meri demokratski deficit koji se često ističe kao jedan od velikih nedostataka ove organizacije. Poslanici Evropskog parlamenta (EP) se biraju na osnovnu izbornih sistema svake od država članica EU, počevši od 1979. godine, a njihov mandat traje pet godina. Poslednji neposredni izbori za Parlament održani su 2004. godine. Parlamentarci su grupisani po [političkoj](#), a ne nacionalnoj pripadnosti, što Evropski parlament čini, kao što smo napomenuli, komunitarnom institucijom izraženog nadnacionalnog karaktera. Sedište Evropskog parlamenta se nalazi u Strazburu. Efikasan rad Parlamenta potpomažu Biro, Generalni sekretarijat, [Komiteti \(stalni i privremeni\) i radne grupe](#).

Evropski parlament predstavlja izuzetno važan organ u institucionalnoj strukturi Evropske unije. Njegov značaj proizilazi iz njegovih ovlašćenja koja se mogu sistematizovati u nekoliko grupa:

a) Zakonodavna ovlašćenja - Zajedno sa Evropskim savetom Evropski parlament predstavlja zakonodavnu polugu Evropske unije. Parlament i Savet sudeluju u zakonodavnoj vlasti sprovodeći je kroz četiri osnovna postupka:

- postupak konsultacije
- postupak saradnje
- postupak odobravanja
- postupak saodlučivanja

b) **Budžetska ovlašćenja** - Parlament i Savet su ključne institucije i u proces usvajanja budžeta EU. Nacrt budžeta potiče od Komisije da bi zatim o njemu raspravljali gore pomenuti organi. Ukoliko Parlament odbije predloženi proračun (što se već dešavalo u nekoliko navrata), ceo postupak se vraća na početak. Evropski parlament u potpunosti koristi svoja ovlašćenja u ovoj oblasti da bi intenzivirao svoj uticaj na kreiranje politike unutar Evropske unije.

c) **Kontrolna ovlašćenja** - Imajući u vidu specifičan institucionalni karakter i podelu vlasti unutar EU, na osnovu usaglašenosti i efikasnosti kontrolnih funkcija centralnih organa Unije se najbolje ogleda stepen demokratičnosti i otklanjanje demokratskog deficita unutar institucionalnog okvira Evropske unije. Odnosi EP i Saveta su prošli kroz različite stadijume uporedo sa razvojem EZ/EU. Od veoma ograničene komunikacije njihov odnos je, pre svega, uvođenjem postupaka saradnje, odobravanja i saodlučivanja, evoluirao u tesnu međuzavisnost koja se ogleda i u drugim oblastima kao što su, na primer, budžetska ovlašćenja i politički dijalog unutar Evropske unije. Intenzivan politički dijalog koji se odvija na relaciji ove dve institucije se najbolje ogleda u obavezi budućeg predsedavajućeg Savetom da svoj plan zadataka i mera za narednih šest meseci predstavi EP i njegovim relevantnim komitetima. Sa druge strane, EP vrši kontrolu rada Evropske komisije, naročito u izvršavanju njenih osnovnih zadataka (čuvar Ugovora, ostvarivanje zajedničkih ciljeva Unije). Parlament daje saglasnost na izbor predsednika i članova Komisije, a takođe može joj izglasati nepoverenje.

Evropski parlament predstavlja pogonsku snagu evropske politike. To je centralno mesto za raspravu u Evropskoj uniji, mesto gde se susreću, prepliću i promovišu nacionalni stavovi zemalja članica u pogledu kreiranja politika unutar Unije. Dok evropske partije i Evropski parlament unutar koga one funkcionišu "doprinosu stvaranju evropske svesti i izražavanju političke volje građana Unije", jedna druga institucija se stara da pravila igre, ustanovljena Ugovorima budu poštovana i da se proces produbljivanja i proširenja promovise unutar, ali istovremeno i van granica Evropske unije.

EVROPSKA KOMISIJA - Iako su predsednik i članovi Komisije predloženi i imenovani od strane vlada država članica EU, uz konsultacije i *post festum* datu saglasnost Evropskog parlamenta, oni su u svom radu potpuno nezavisni u odnosu na svoje matične države. Članovi Evropske komisije (komesari) se biraju na period od pet godina i izvršavaju svoje dužnosti u opštem interesu Unije. Zastupajući isključivo njene interese oni ne smeju tražiti niti primati bilo kakva uputstva od bilo koje vlade ili pak tela. Sa svoje strane države članice se, takođe obavezuju da će poštovati načelo nezavisnosti članova Komisije. Trenutno Evropska komisija broji 27 članova (svaka država članica ima po jednog komesara), mada je predviđeno da u budućnosti dođe do smanjenja broja članova ovog tela uz uvođenje principa rotacije. Članovi Komisije se sastaju jednom nedeljno radi donošenja odluka o pitanjima iz njihove nadležnosti ili pokretanja inicijativa za donošenje neophodnih komunitarnih akata. Svaki komesar je zadužen za jednu ili više oblasti iz nadležnosti Komisije. Uspešno funkcionisanje ove institucije omogućuju Generalni direktorati, opšte i unutrašnje službe.

"Čuvar tekovina Zajednice", "Čuvar Ugovora" su samo neki od naziva kojima se pokušava oslikati veoma bitna funkcija Komisije koja se sastoji u kontroli donošenja i ispravnosti primene komunitarnih akata (pravnih akata koje donose organi Zajednica). Komisija prati izvršavanje Ugovora i ovih propisa kako u zemljama članicama tako i u samim zakonodavnim organima Unije - Savetu, Parlamentu i drugim pomoćnim telima. U slučaju suprotnog ponašanja Komisija se, pored ostalih ovlašćenja koja su joj na raspolaganju, može obratiti i Evropskom sudu pravde (Sudu pravde Evropskih zajednica) kako bi obavezala državu/organ Unije da se ponaša u skladu sa pravnim poretkom EU. Evropska komisija je zakonodavni inicijator, ima isključivo pravo inicijative za donošenje komunitarnih akata. Prilikom formulisanja ovakvih inicijativa, kao što smo napomenuli, Komisija se mora voditi interesima Unije a ne partikularnim interesima država članica ili pojedinih interesnih grupa. Ovakav položaj čini Komisiju mestom gde se preplicu interesi najrazličitijih aktera, mesto gde se ispituju početne pozicije i usaglašavaju stavovi. Komisija ima značajna izvršna ovlašćenja u odnosu na odluke koje donosi Savet. Komisija predstavlja Uniju u međunarodnim ekonomskim odnosima i pregovara u ime Unije radi zaključivanja širokog spektra međunarodnih ugovora.

Ovakva pozicija Evropske komisije joj omogućuje da igra ulogu promotera produbljivanja evropskih integracionih procesa, ulogu koju je ona u više navrata tokom razvoja EZ/EU i preduzimala (stvaranje jedinstvenog tržišta, stvaranje ekonomske i monetarne unije sa uvođenjem zajedničke valute u Uniju).

EVROPSKI SUD PRAVDE - Ovo je institucija koja predstavlja temelj efikasnog sistema pravosudne zaštite komunitarnih prava. "Sud pravde brine o poštovanju prava prilikom tumačenja i primene Ugovora...", uloga suda je od vitalnog značaja za nesmetano funkcionisanje Unije, budući da on predstavlja vrhovnog tumača konstitutivnih Ugovora. U tom svojstvu on rešava sporove između komunitarnih organa, kao i sporove između tih organa i država članica EU u oblasti primene komunitarnog prava. Sud istovremeno, kao organ pravne zaštite, ima zadatak zaštite komunitarnog prava od njegovog kršenja (kontrola zakonitosti akata komunitarnih organa, sporovi o naknadi štete prouzrokovane od strane komunitarnih organa ili službenika EU i sl.). Sud čine 27 sudija koji se biraju na šest godina. Njima u radu pomaže osam pravobranilaca. Sud je jedina institucija koja na zahtev nacionalnih sudova može dati presudom tumačenje Ugovora i zakona Unije. Kada se pitanje ovakve prirode pojavi pred nacionalnim sudom on može (u pojedinim slučajevima mora!) tražiti odluku Evropskog suda pravde. Treba napomenuti da je od 1989. godine u institucionalni sistem EU uveden i Prvostepeni sud (Sud pravde prve instance) radi rasterećivanja rada Evropskog suda.

Pravni akti evropskih zajednica

Govorili smo na početku ovog teksta o tzv. »primarnom« i »sekundarnom« zakonodavstvu. Kao rezultat aktivnosti centralnih institucija EU, između ostalog, nastaju pravni akti koji potpadaju pod taj »sekundarni« zakonodavni okvir. Ovi akti, različiti po svojoj sadržini i stepenu obaveznosti, omogućavaju nesmetano i efikasno funkcionisanje Unije. Možemo ih podeliti na obavezujuće (uredbe, uputstva i odluke) i neobavezujuće (preporuke i mišljenja).

Uredba - uredba ima opštu važnost. Ona je u svim svojim delovima obavezujućadirektno se primenjuje u svim zemljama članicama. Ukoliko nadležni organi EZ usvoje akt ove vrste, uredba se direktno primenjuje te zemlje članice nemaju prostora za slobodu akcije. One uredbu moraju poštovati kao i svoje nacionalno pravo.

Upustvo - je pravni akt koji je, takođe, obavezan za svaku zemlju članicu u pogledu cilja, ali prepušta nacionalnim zakonodavstvima izbor oblika i načina ostvarenja zacrtanog cilja. Zemlje članice unije moraju uredbu implementirati u svoje nacionalno zakonodavstvo.

Odluka - ovaj pravni akt je obavezujući u potpunosti za one na koje se odnosi. Odluka se može odnositi na zemlje članice, pojedine grupe ili pojedince. Ovi akti se najčešće primenjuju u području tržišne konkurencije.

Preporuke i mišljenja - ovo nisu pravno obavezujući akti Zajednica. Njihov cilj je da na jedan neobavezan način upute one, na koje se odnose, na određeno poželjno ponašanje. Ovi akti takođe mogu biti upućeni na zemlje članice, pojedine grupe ili pojedince. I pored njihove pravne neobaveznosti preporuke i mišljenja mogu imati značajan uticaj na aktivnosti povodom kojih se donose.

Uz osnivačke ugovore, koji predstavljaju pravni temelj funkcionisanja ove organizacije, i pravnih akata koje smo upravo pomenuli, a koji omogućavaju da svakodnevni život građana EU nesmetano funkcionise, Evropska unija zaključuje i različite međunarodne ugovore i učestvuje u radu drugih međunarodnih organizacija (Svetska trgovinska organizacija, na primer).

Od svojih početaka Evropska unija je bila vođena idejama bezbednosti, mira slobode i blagostanja. "Povratak u Evropu" zemalja iza gvozdene zavese doneo je EU jednu, novu vizionarsku misiju - misiju nosioca i promotera demokratskih vrednosti, zaštite ljudskih prava i političke stabilnosti u evropskim okvirima i šire. Konstantno se suočavajući sa izazovima unutar nje same (proširenje vs. produbljenje, pitanje instiucionalnog balansa, problem demokratskog deficita, ustav za EU da ili ne i sl.) Evropska unija uspeva da ispuni svoju misiju. Za zemlje članice ona predstavlja izvor blagostanja i sigurnosti, za zemlje u ovom regionu ona predstavlja ideju vodilju ka stabilnosti i prosperitetu za kojim na ovim prostorima toliko žudimo. Gledalno na globalnom, svetskom nivou Evropska unija je projekat koji traje, o čijem krajnjem obliku ne možemo ništa sa sigurnošću reći, u svakom slučaju projekat iz koga možemo i moramo puno toga naučiti.