

UDK: 328.187:061.1](4)
Biblid 1451-3188, 13 (2014)
Год XIII, бр. 49–50, стр. 28–50
Изворни научни рад

др Слободан ЗЕЧЕВИЋ¹

УТИЦАЈ ИЗБОРА ЗА ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ 2014. ГОДИНЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИ СИСТЕМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

Elections to the European Parliament in May 2014, may represent an institutional precedent in the development of the European Union. European political parties represented in the European Parliament for the first time on the eve of the election nominated its candidate for President of the Commission. The European Parliament has managed to impose European Council the nomination of Jean-Claude Juncker (Jean-Claude Juncker) as candidate for presidency of the European Commission, as the leader of the federation center-right parties that won the most votes in the parliamentary election. Democratically elected President of the Commission should have a stronger role in determining and leading the policy of the Commission, a greater influence in the selection of commissioners and greater political accountability for the European Parliament. The way that happened European parliamentary elections in 2014. actually contributes to the growth and influence of supranational democratic institutions within the institutional system of the European Union.

Key words: European Parliament elections, the Commission, the President of the Commission, the European Council, democratic legitimacy, parliamentary group, the federation of European political parties.

1) УВОД

Европски парламентарни избори из маја 2014. године одржани су у контексту економске кризе и јачања национализма и евро-скептицизма у појединим државама чланицама. Уступање нових надлежности и уређивачка делатност институција Европске уније у Бриселу постала је спорна због тога

¹ Институт за европске студије у Београду, Е-маил:

што се у јавности сматра да ове последње имају недостатак демократске легитимности. Наиме, грађани Уније их посматрају као удаљене технократске органе који немају изворну подршку народа. Стога, било је неопходно да се ојача демократски легитимитет европских власти. Овај циљ је требало да се оствари полазећи од претпоставке да данашњи европски институционални систем не треба да се мења, већ да треба да се искористе постојеће институције тј. Комисија и Европски парламент и да се ојача њихова демократска легитимност. У том контексту, председник Комисије Жозе Мануел Барозо (Jose Manuel Barroso) се у свом говору пред европским посланицима од 12. септембра 2012. године² о стању Уније, заложиио за јачање европских политичких партија, јер се до тада политичка расправа водила на националном нивоу. Зато је и предложио да на изборима за Европски парламент 2014. године европске политичке партије унапред истакну свог кандидата за председника Комисије, а да Европска унија еволуира у правцу демократске „федерације држава нација“ чиме би се одговорило на растући национализам и популизам у Европи. Тако су на изборима за Европски парламент у мају 2014. године федерације европских политичких партија унапред кандидовале лица која сматрају да би требало да буду председници Комисије у случају њихове победе на парламентарним изборима. На претходно поменути изборима највише посланичких места освојила је европска умерена десница, односно Европске народне партије (221) које су стале иза кандидатуре Жана Клода Јункера (Jean-Claude Juncker).³ Испоставило се међутим да одлука Европског савета да именује кандидата за председника Комисије чија је федерација политичких странака добила највише гласова на европским парламентарним изборима има дубље импликације на институционални систем Европске уније јер даје већи политички значај Европском парламенту и председнику Комисије. Овај политички утицај је у корелацији са демократским изборним процесом.

II) ОДНОС НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ДЕМОКРАТСКЕ ЛЕГИТИМНОСТИ ЊЕНИХ ИНСТИТУЦИЈА

Европски парламентарни избори из маја 2014. године одржани су у посебном контексту. Процес европске интеграције је од његовог покретања био карактеристичан по томе што се у федералистичком духу ишло на

² Jose Manuel Durao Barroso, *Discours sur l'etat de L'Union*, Интернет: <http://www.europa.eu>, 17.09.2012.

³ Интернет: <http://www.resultats-elections2014.eu>, 23.06.2014.

пребацивање све више нових области које су уређивале државе чланице ка институцијама Заједнице односно Европске уније. Овај процес није у потпуности обустављен доношењем уговора из Лисабона 2009. године ако имамо у виду да је са њима извршена комунитаризација области правосуђа и унутрашњих послова. Наиме, институцијама Уније поверено је да на основу редовног законодавног поступка изврше усклађивање законодавстава држава чланица у области грађанског и кривичног права.⁴ Међутим, отпор држава чланица према ширењу надлежности Заједнице односно Уније у политичком смислу изразио се кроз иницијативу да се јасније поделе и одреде међусобне надлежности. У том смислу треба узети у обзир закључке Савета у декларацији из Лакена из 2000. године или пак, декларацију о будућности Европске уније анексирану за уговор из Нице из 2003. године.⁵ У том контексту су се чак немачке покрајине забринуле за своја овлашћења, те су се залагале да се установи списак надлежности на основу којег би се јасно утврдило шта коме припада, иако је било уочљиво да би примена овако крутог решења укочила комунитарну динамику интеграције. Тако је уговорима из Лисабона по први пут извршена систематизација области у којима је Европска унија исључиво надлежна, области где долази до поделе надлежности између Уније и држава чланица, као и оних области где Унија може само да подржи акцију њених чланица.⁶ Овом кодификацијом заправо се тежи да се спречи деценијама присутна тенденција „преливања“ надлежности од држава чланица ка институцијама Уније. Поред тога, у члану 48 став 2 уговора о функционисању Европске уније утврђује се право да се на основу редовног поступка измена уговора о оснивању, умање надлежности Европске уније. Из претходно изнетог уочавамо да реформе извршене у Лисабону 2009. Године отварају могућност за смањивање надлежности Европске уније.⁷ С тим у вези, намеће се питање шта је проузроковало овакву промену правца, супротну вишедеценијском федералистичком елану којим је био обележен процес европске интеграције? Пре свега треба имати у виду да и поред одређених федералних особина Европска унија није постала федерална, већ је Унија суверених држава. Иако је суверенитет држава чланица деценијама умањиван у различитим областима (уређивање функционисања унутрашњег тржишта, монетарна унија, међународни економски односи,

⁴ Члан 83 уговора о функционисању Европске уније.

⁵ А. Berramdane, J. Rossetto, *Droit de l'Union europeenne*, LGDJ, 2 edition, Paris, 2013, p. 235.

⁶ I глава уговора о функционисању Европске уније.

⁷ G Isaac, G. Blanquet, *Droit general de l'Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012., p. 85.

правосуђе и унутрашњи послови) изгледа да се дошло до одређене границе када ове више не прихватају да се њихове надлежности крње, поготову не на прећутан начин кроз законодавно деловање европских институција. У овом контексту треба имати у виду Британску политику отпора ефекту преливања надлежности (*spill over*) за који желе да заинтересују друге државе чланице попут Данске, Пољске, Бугарске итд...

Уступање нових надлежности институцијама Европске уније у Бриселу постало је спорно због тога што се сматра да ове последње имају недостатак демократске легитимности. Наиме, грађани Уније их посматрају као удаљене технократске органе који немају изворну подршку народа. Стога је у контексту даљег преноса надлежности на Европску унију, било неопходно да се ојача демократски легитимитет европских власти. С тим у вези, председник Комисије Жозе Мануел Барозо (Jose Manuel Barroso) у свом говору пред европским посланицима од 12. септембра 2012. године⁸ о стању Уније, истакао је да ова мора да иде у другом правцу и да усвоји другачију филозофију у будућности која би била прилагођена новом свету у настајању. Глобализација тражи повећање европског јединства кроз већу интеграцију, али ова последња пак, условљена је јачањем европске демократије односно демократизације институционалног система Европске уније. У свету који је у пуном преображају да би европске државе очувале своје интересе, Унија мора да постане озбиљан актер на глобалном нивоу. Тако Барозо даје примере који одражавају брзину и обим актуелних преображаја. У XX веку држава од десет до петнаест милиона становника могла је да буде светска сила, али данас и највеће европске државе изгледају безначајне у односу на Сједињене Америчке Државе или Кину. Историјски процеси се убрзавају па је Великој Британији тако требало сто педесет пет година да удвостручи свој унутрашњи бруто друштвени производ, Сједињеним Америчким Државама педесет, а Кини свега петнаест година. При томе, Барозо мисли да постојећи европски институционални систем не треба да се мења, већ да треба да се искористе постојеће институције тј. Комисија и Европски парламент и да се ојача њихова демократска легитимност и надлежности. У том смислу Барозо се залагао за јачање европских политичких партија, јер се до сада политичка расправа водила на националном нивоу. Зато је предложио да на изборима за Европски парламент 2014. године европске политичке партије унапред истакну свог кандидата за председника Комисије. Барозо заправо сматра да Европска

⁸ Интернет 17.09.2012., <http://www.europa.eu>, Jose Manuel Durao Barroso, discours sur l'etat de L' Union.

унија треба да еволуира у правцу демократске „федерације држава-нација“ чиме би се одговорило на растући национализам и популизам у Европи. Институције европске федерације (Европски парламент и Комисија) имале би веће и дубље надлежности у економској и монетарној сфери. Овакве реформе захтевају доношење новог уговора у области европских интеграција којим би били измењени постојећи, што пак подразумева сагласност и оних држава чланица које се противе федералном устројству Европске уније.

Услед супротности између идеје о европском федерализму и потребе влада држава чланица да задрже уређивачка овлашћења и политички утицај у својим земљама јавила се нова концепција европске интеграције. Наиме, претходна полази од претпоставке да треба да се умање надлежности Уније у областима које за њу нису суштинске и које могу да се уреде на нивоу држава чланица. Тиме се спречава претерано европско законодавно „деталјисања”. Институцијама Уније у надлежности треба да буде само оно суштински неопходно, без чега заједнички напредак и живот у Унији нема смисла. Без обзира на претходно изнето, институције Европске уније треба да буду што ближе грађанима. Њихове уређивачке надлежности морају да буду у корелацији са њиховом већом демократском легитимношћу.

III) ЈАЧАЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ И ДЕМОКРАТСКЕ ЛЕГИТИМНОСТИ ЕВРОПског ПАРЛАМЕНТА

Тенденција да се ојача демократска легитимност, али и надлежности демократских и наднационалних институција Европске уније тј. Парламента и Комисије није нова већ је дубока укорењена у процес европске интеграције. Имајући у виду начело демократске легитимности власти,⁹ творци уговора о оснивању Европских заједница сматрали су да у институционалном систему Заједница треба да постоји скупштински орган који би вршио надзор над извршном влашћу.¹⁰ Стога се Европски парламент као демократски орган у уговору о Европској заједници нашао на првом месту на списку њених институција.¹¹ Из претходно изнетог могао би да се стекне утисак да је Европски парламент био, попут националних скупштина у

⁹ С. Самарцић, Европска унија као модел наднационалне заједнице, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998., п. 98.

¹⁰ Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., п. 297.

¹¹ Некадашњи члан 7 уговора о Европској заједници. Идентично решење је усвојено у уговору о Европској унији из Лисабона у члановима 13 и 14.

државама, носилац законодавне власти и надлежности да именује и смењује владе. Европски парламент је међутим, све до краја седамдесетих година прошлог века имао симболичну¹² тј. саветодавну улогу у поступку доношења законодавних аката Заједнице, да би затим постепено уз сталну политичку борбу постао козаконодавац и незаобилазни учесник у поступку именовања Комисије. Иначе, Европски парламент је у оснивачким уговорима Заједница био назван „скупштином”, али су сами посланици одлучили да промене назив 1962. године у „Европски парламент”, што је касније и формално потврђено ступањем на снагу Јединственог Европског Акта 1987. године и уговора о Европској унији из Маастрихта 1993. године.¹³ Посланици су наиме, сматрали да назив „скупштина” превише упућује на међународну организацију, док назив Европски парламент даје федералну димензију Европским заједницама.

1. Избор чланова Европског парламента на непосредним изборима

У оквиру уговора о Европској заједници за угаљ и челик скупштину Заједнице чинили су делегати које су одређивали национални парламенти из свог састава.¹⁴ Постојала је могућност да државе чланице бирају делегате на непосредним изборима, али ни једна од њих није се определила да на овај начин упућује посланике у скупштину Заједнице. Уговори о Европској економској заједници и Европској заједници за атомску енергију преузели су праксу насталу из примене уговора о Европској заједници за угаљ и челик с тим што је било предвиђено: „да ће скупштина да припреми предлоге чиме би се омогућио избор посланика на непосредним изборима са општим правом гласа према једнообразно важећем поступку у свим државама чланицама.”¹⁵ Међутим, Савет министара је тек 20. септембра 1976. године усвојио правни акт у том смислу, а који је ступио на снагу 1. јуна 1978. године.¹⁶ Први непосредни избори за посланике Европског парламента одржани су од 7 до 10. јуна 1979. године. Разлози за оволико кашњење били

¹² Ph. Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 45.

¹³ L. Cartou, J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 132.

¹⁴ L. Cartou, J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 133; Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 298.

¹⁵ Члан 138 став 2 уговора о Европској економској заједници.

¹⁶ „Акт о избору представника у Европски парламент на непосредним изборима са општим правом гласа”, 20.9.1976., JOCE n° L 278, 28.10.1976.

су вишеструки. Током шездесетих година Француска је блокирала демократски поступак избора, почетком седамдесетих чекало се на приступање нових чланова (Велике Британије, Ирске и Данске), а касније је дошло и до проблема у вези са смислом одредбе о „утврђивању једнообразног поступка избора.“¹⁷ Уговором о Европској унији усвојеном у Лисабону 2009. године је одређено да Европски парламент чине представници грађана Уније.¹⁸ Иначе, у некадашњем члану 189 уговора о Европској заједници стајало је да „Европски парламент чине представници народа држава окупљених у Заједници“. Одредбе претходно поменутог члана боље су одражавале стварно стање јер су се помињали народи Европе као извор демократске легитимности, а да при томе нису биле изостављене ни државе које су биле и остале носиоци „континента“ тј. одређеног броја посланичких места.¹⁹ Из претходно изнетог може да се закључи да Европски парламент, због начина избора његових чланова, није у потпуности добио положај класичног скупштинског већа које заступа интересе народа попут оних која постоје у федералним државама (Представнички дом у Сједињеним Америчким Државама, на пример), а која су противтежа „већу држава“ (Сенат у Сједињеним Америчким Државама).²⁰ У контексту институционалног система Европске уније ово друго веће био би Савет који окупља представнике влада држава чланица.

2. Јачање надлежности Европског парламента

Обзиром да су његови посланици добили политички легитимитет непосредно од народа, Европски парламент је појачао притисак на државе чланице да му доделе надлежности којима располажу скупштине у федералним државама. Тако је седамдесетих година прошлог века Европски парламент стекао надлежности у буџетској сфери,²¹ а осамдесетих стекао право да издаје сагласност на пријем нових држава чланица у Заједницу и на закључивање споразума о придруживању. Доношењем уговора о Европској унији из Мастрихта 1993. године Европски парламент је постао орган који

¹⁷ J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 76; Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 301.

¹⁸ Član 14 stav 2 уговора о Европској унији.

¹⁹ Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 184.

²⁰ Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 298.

²¹ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 227.

даје сагласност Савету за закључивање најзначајних међународних споразума у области привреде. Међутим, што је још важније уговором из Матрихта ова институција је стекла надлежност законодавног коодлучивања са Саветом у поступку усвајања законодавних акта.²² На тај начин је законодавни поступак у области привреде попримио федерална обележја. Данас поступак усвајања законодавних аката Уније још је више приближен федералном моделу у смислу да једна врста европске владе (Комисија) предлаже већу народа (Европском парламенту) и већу држава (Савету) законодавне акте.²³ Ипак, да би акт био усвојен потребна је сагласност оба већа чиме се делимично одступа од федералног модела где веће народа по правилу има последњу реч у законодавном процесу. Законодавна делатност Уније у привредној сфери била је врло обимна посебно на плану уједначавања производних и еколошких стандарда. Европска унија је током деведесетих година прошлог века у просеку доносила преко 120 прописа годишње, узевши у обзир само уредбе и директиве, а не убрајајући одлуке.²⁴ Врхунац законодавне активности одиграо се између 1987. и 1993. године када је усвојено преко 300 прописа усмерених на завршетак стварања унутрашњег тржишта. Поједини теоретичари процењују да Европска унија поставља преко осамдесет одсто правила која управљају производњом, дистрибуцијом и разменом роба, услуга и капитала на тржиштима држава чланица.²⁵

IV НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА У ПОСТУПКУ ИЗБОРА ПРЕДСЕДНИКА И ЧЛАНОВА КОМИСИЈЕ

Према одредбама уговора о Европској унији усвојеног у Лисабону 2009. године, Европски савет имајући у виду резултате избора за Европски парламент и након одговарајућих консултација, а на основу одлуке донете квалификованом већином, предлаже Европском парламенту кандидата за председника Комисије.²⁶ Уговор из Лисабона дакле уводи и формалну обавезу за Европски савет да приликом именовања кандидата за председника Комисије одабере лице које припада странци која располаже већином у Европском парламенту. У пракси приликом именовања господина Бароза за

²² Некадашњи члан 251 уговора о Европској заједници.

²³ Члан 289 уговора о функционисању Европске уније.

²⁴ С. Хикс, Политички систем Европске уније, Службени гласник, Београд, 2007., п. 88.

²⁵ С. Хикс, Политички систем Европске уније, Службени гласник, Београд, 2007., п. 25.

²⁶ Члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

председника Комисије, Европски савет је узимао политичку припадност кандидата у обзир иако га уговор из Нице из 2003. године на то није обавезивао.²⁷ Уговорима из Лисабона такође је, у симболичном смислу, предвиђено да Парламент више не одобрава како је то било одређено уговором из Нице,²⁸ већ бира предложеног кандидата за председника Комисије већином гласова својих чланова. Уколико се кандидат за председника не изабере, Европски савет је дужан да у року од месец дана предложи другог кандидата. Из претходно изнетог проистиче да поступак именовања председника Комисије све више личи на поступак именовања председника владе у смислу да колективни шеф државе (Европски савет) предлаже скупштини тј. Европском парламенту кандидата за председника Комисије из редова странака које имају парламентарну већину. Ипак, треба имати у виду да кандидат за председника Комисије до парламентарних избора 2014. године није био шеф странке или коалиције странака која је победила на изборима, већ је била реч о лицу које су дискреционо одабрали шефови држава или влада чланица Уније, а које припада парламентарној већини. Уговорима из Лисабона није било предвиђено ни да посланички клубови у Европском парламенту имају право да унапред кандидују на парламентарним изборима лица за која сматрају да би требала да буду председници Комисије.

1. Нова улога Европског парламента у поступку избора председника Комисије проистекла из европских парламентарних избора 2014. године

Приликом избора за посланике у Европском парламенту 2014. године унета је новина у правцу јачања његовог утицаја и демократске легитимности будуће Комисије. Наиме, федерације европских политичких партија иако за то нису имале изричита овлашћења у уговорима из Лисабона унапред су предложиле своје кандидате за председника Комисије. Тако су странке европске умерене деснице окупљене у посланичком клубу Европских народних партија кандидовале Луксбурганина Жан Клод Јункера (Jean-Claude Juncker), европски социјалисти су подржали кандидатуру председника Европског парламента Немца Мартина Шулца (Martin Shultz), европске демократе и либерали стали су иза бившег белгијског премијера Ги Верхофштада (Guy Verhofstad), партије зелених екологиста су имале чак два кандидата Немицу Франциску Келер (Franziska Keller) и Француза Жозеа

²⁷ Члан 214 став 2 уговора о Европској заједници.

²⁸ Члан 214 став 2 уговора о Европској заједници.

Бовеа (Jose Bove) док су странке европске левице стале иза Грка Алексиса Ципраса (Alexis Tsipras).²⁹ Кандидати су водили активну кампању у државама чланицама Уније и учествовали у међусобним телевизијским сучељавањима и то 28. априла у Мاستрихту, 9. маја у Фиренци и 15. маја 2014. године у Европском парламенту у Бриселу.³⁰ Ово последње сучељавање преносило је више од сто четрдесет телевизијских станица широм континента. На праламентарним изборима 2014. године највише посланичких места освојила је европска умерена десница, односно Европске народне пратије (221) испред Европских социјалиста (191).³¹ Међутим, партије европске деснице нису имале апсолутну већину у Европском парламенту тако да је била неопходна шира коалиција да би се изабрао председник и чланови нове Комисије. Демократска логика ствари ишла је у прилог томе да Жан Клод Јункер добије подршку Европског савета као кандидат за председника Комисије обзиром да су странке десног центра освојиле највише гласова на изборима. Међутим, реч је о релативној већини тако да су у контексту парламентарних коалиција, а најреалнија је била она велика између Европских народних партије и социјалиста, била могућа и друга решења. Управо овде су и настала размимоилажења у приступу избору кандидата за председника Комисије између Европског савета и Европског парламента. Главни актер и у Европском савету (премијери Немачке, Француске и Велике Британије) су у прво време сматрали да у складу са уговорима из Лисабона и даље имају дискреционо право да предложи кандидата за председника Комисије. На тај начин би Европски савет као међудржавни орган задржао политичку доминантну улогу у институционалном систему Уније и избегао дијалог и поделу власти са председником Комисије чија би политичка моћ порасла уколико би иза њега стајала одређена демократско-изборна легитимност. Стога није изненађење што је традиционално евроскептични британски премијер Дејвид Камерон (David Cameron) ушао у фронталну опозицију према кандидатури Жана Клода Јункера за председника Комисије, у страху од даље федерализације институционалног система Европске уније. Да би подвукао међудржавну природу претходно поменутог, као и да би очувао прерогативе Европског савета Камерон је изашао са тезом да Европски савет треба да предложи најбољу могућу, односно најјачу личност

²⁹ Sabine Suylfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne?*, <http://www.challenges.fr>, 11.06.2014.

³⁰ Sabine Suylfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne?*, <http://www.challenges.fr>, 11.06.2014.

³¹ Интернет, <http://www.resultats-elections2014.eu>, 23.06.2014.

за председника Комисије. То наводно, по Камерону, свакако није Луксембуржанин Јункер.³² С друге стране, посланици у Европском парламенту били су одлучни да спрече наметање будућег председника Комисије од стране Европског савета. У том смислу чак је постојао и интерни договор међу кандидатима за председника Комисије који су учествовали на изборима 2014. године да заједнички подрже једног од њих.³³ Европски парламент је имао чврст институционални аргумент у руци јер, према члану 17 уговора о Европској унији могао је већином гласова да одбије да подржи кандидата којег је предложио Европски савет. Имајући у виду претходно изнето, али и притиске којима је у Немачкој јавности била изложена Ангела Меркел у смислу да мора да поштује изборну вољу европских бирача, расположење у Европском савету се променило у корист кандидатуре Јункера. Како је време одмицало постало је све јасније да Камерон не може да сакупи блокирајућу мањину против ове кандидатуре. Већина чланова Европског савета сматрала је да су партије деснице на челу са Јункером добиле изборе и да је боље прихватити његову кандидатуру од неизвесног вишемесечног сукобљавања са Европским парламентом у потрази за идеалним кандидатом.³⁴ Стога је на седници Европског савета 27. јуна 2014. године донета одлука квалификованом већином уз гласове против председника владе Велике Британије и Мађарске, Дејвида Камерона и Виктора Орбана да Жан Клод Јункер буде кандидат за председника Комисије.³⁵ У консултацијама које су претходиле гласању у Европском савету, а које је обавио његов председник Херман Ван Ромпуј (Herman Van Rompuy), била је присутна теза да би кандидат требало да буде изабран без гласања консензусом, обзиром да једини има подршку посланичких клубова у Европском парламенту. Међутим, премијер Британије Дејвид Камерон је инсистирао да се формално приступи гласању, надајући се вероватно да би у том последњем тренутку могао да преломи ствари у своју корист и да сакупи блокирајућу мањину. Ни ова иницијатива није донела за њега жељени резултат те су његова гледишта претрпела политички пораз. Било како било, реч је о још једној победи Европског парламента у одмеравању снага са Европским саветом у смислу даљег јачања његових прерогатива унутар

³² Revue de presse, Presidence de la Commission europeenne: Cameron isole, Интернет: <http://www.touteleurope.eu>, 23.06.2014.

³³ Sabine Suyfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne?*, <http://www.challenges.fr>, 11.06.2014.

³⁴ Revue de presse, Ibid.

³⁵ Интернет: <http://www.euractiv.fr>, 30.06.2014.

институционалног система Европске уније. Наиме, на овај начин је направљен институционални преседан у смислу кандидовања на изборима будућег председника Комисије који ће вероватно морати да се озакони у случају нових промена уговора о оснивању или у одсуству претходно поменутих да се примењује у пракси као демократско достигнуће. Иницијатива посланичких клубова да кандидују своје фаворите за председника Комисије допринела је порасту интересовања бирача за европске изборе,³⁶ али и порасту демократске легитимности европских власти. У новој констелацији снага председник Комисије требало би да ојача свој политички положај и престиж. Међутим, извесно је да ће овај последњи да буде под већим надзором Европског парламента коме дугује свој избор.

2. Поступак избора председника Комисије је плод вишедеценијских институционалних промена

Претходно изложени поступак именовања председника Комисије плод је вишедеценијских институционалних реформи. Иницијално, према уговору о Европској економској заједници из 1957. године, владе држава чланица заједничким су споразумом именовале чланове, а затим међу њима и председника Комисије. Мандат председника Комисије трајао је две, са могућношћу продужетка за још две године.³⁷ Овом одредбом председник Комисије био је скромно представљен као „први међу једнакима”. Прва промена у одређивању кандидата за председника Комисије јавила се средином седамдесетих година прошлог века на иницијативу шефова држава или влада чланица Заједнице који су желели да шест месеци пре одређивања чланова Комисије предложи кандидата за председника Комисије.³⁸ У претходно поменутих шест месеци државе чланице су могле да консултују будућег председника у вези са избором чланова Комисије. Тако је у јулу 1976. године Европски савет предложио Роја Џенкинса (Roy Jenkins) за председника Комисије (Р. Џенкинс је обављао функцију председника Комисије од 06.01.1977. до 05.01.1981. године). До претходно изнетог одступања у односу на одредбе уговора о Европској економској заједници

³⁶ На изборима 2014. године по први пут од 1979. године је дошло до незнатног пораста броја изашлих на гласање у односу на претходне изборе (43,09 у односу на 43 одсто 2009. године). Интернет: <http://www.touteurope.eu>, internet, 30.06.2014.

³⁷ Некадашњи члан 156 уговора о Европској економској заједници који је био измењен уговором о спајању органа из 1965. године – *Les traites de Rome et de Maastricht, textes compares*, La documentation française, Paris, edition, 1995.

³⁸ Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 241.

дошло је због процене држава чланица да именовану председника треба дати већи престиж и политичку тежину.³⁹ Чланом 158 уговора о Европској заједници, који је био уграђен уговором из Мастрихта из 1993. године, било је предвиђено да владе држава чланица заједничким споразумом, по консултовању Европског парламента, одређују лице које намеравају да именују за председника Комисије. Међутим, у складу са претходном праксом кандидата за председника Комисије нису одређивале владе, већ Европски савет кога чине шефови држава или влада чланица Уније.⁴⁰ Затим, владе држава чланица одређују чланове Комисије консултујући кандидата за председника Комисије. Правило о именовану кандидата за председника шест месеци пре истека мандата Комисије је изостављено, али се подразумевало да се кандидат одређује раније да би се са њим обавили разговори о именовану чланова. Европски парламент је са своје стране вешто искористио одредбу Мастришког уговора о консултовању посланика пре коначног одређивања кандидата за председника Комисије.⁴¹ Својим унутрашњим правилником Парламент је утврдио да, по договору држава чланица о мандатару, председник Парламента позива предложеног кандидата да да изјаву пред посланицима, а затим следи „скупштинска“ расправа. Савет је такође позван да учествује у овој расправи. Парламент подржава или одбацује избор кандидата за председника Комисије већином изражених гласова. Председник Европског парламента прослеђује резултате гласања председнику Европског савета и владама држава чланица у облику „мишљења Европског парламента“. Уколико је мишљење негативно председник Парламента позива владе држава чланица да повуку предлог и предложе другог кандидата. Уговором из Амстердама озакоњен је претходно изложен поступак. Наиме, у члану 214 став 2 уговора о Европској заједници било је предвиђено да одлуку влада држава чланица о одређивању кандидата за председника Комисије мора да одобри Европски парламент. Уколико Парламент одбије да подржи предложеног кандидата, владе држава чланица биле би дужне да именују другог, за њега прихватљивог кандидата.⁴² Изменама уговора о оснивању извршеним уговором из Нице из 2003.

³⁹ J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, Paris, 1994, p. 270; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 182.

⁴⁰ Ph. M. Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 38.

⁴¹ Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 241.

⁴² Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 184.

године⁴³ предвиђено је да кандидата за председника Комисије одређује Савет окупљен на нивоу шефова држава или влада чланица Европске уније и то квалификованом већином. Овде је била приметна „комунитаризација” поступка јер кандидата за председника Комисије није више именовано Европски савет, хибридни врховни орган Европске уније који по правилу одлучује једногласно, већ орган Заједница, Савет (додуше за ову прилику састављен од истих лица као и Европски савет) који примењује квалификовану већину. Одређивање кандидата за председника Комисије квалификованом већином било је узроковано повећањем броја држава чланица, тј. жељом да се избегне опасност од блокирања поступка. Предлог Европског устава из 2004. године предвидео је да Европски савет на основу одлуке донете квалификованом већином предлаже Европском парламенту кандидата за председника Комисије, узевши у обзир резултате избора за европске посланике.⁴⁴ Парламент не одобрава, већ бира будућег председника Комисије већином гласова посланика. Уколико се кандидат за председника не изабере, Европски савет би био дужан да у року од месец дана предложи другог кандидата. Ово решење је затим пренето и у уговор о Европској унији из Лисабона који је ступио на снагу 1. децембра 2009. године.⁴⁵

3. Избор чланова Комисије

На основу заједничког споразума са кандидатом за председника Комисије, Савет усваја списак лица која намерава да предложи за чланове Комисије.⁴⁶ Овај списак се саставља на основу сугестија држава чланица. Међутим ако имамо у виду нове околности настале европским парламентарним изборима 2014. године и ојачан демократски легитимитет кандидата за председника Комисије сигурно је да ће овај последњи моћи да у већој мери учествује у избору нових комесара у државама чланицама као и да се супротстави кандидатурама лица које сматра нестручним или недовољно блиским његовим политичким погледима. Према некадашњим одредбама уговора о оснивању Европске економске заједнице⁴⁷ чланови

⁴³ Члан 214 став 2 уговора о Европској заједници.

⁴⁴ Члан I-27 предлога уговора о Европском уставу.

⁴⁵ Члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

⁴⁶ Члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

⁴⁷ Некадашњи члан 156 уговора о Европској економској заједници који је био измењен уговором о спајању органа из 1965. године – *Les traites de Rome et de Maastricht, textes compares*, La documentation française, Paris, edition, 1995.

Комисије били су именовани „заједничким споразумом влада држава чланица”. Претходно изнето могло је да значи да би избор лица које не ужива поверење представника влада свих држава, односно њихових министара иностраних послова окупљених у Савету, било искључено. Међутим, у овом случају правна норма је претежно остала „мртво слово на папиру”. Прећутно, у пракси се развило правило према коме државе чланице имају дискреционо право да одређују своје или свог комесара без мешања других.⁴⁸ Ипак, треба имати у виду да државе чланице приликом предлагања кандидата за чланове Комисије морају да поштују критеријуме предвиђене уговором о Европској унији усвојеног у Лисабону као што су стручност, непристрасност и проевропска опредељења кандидата.⁴⁹ Уколико би нека од држава чланица предложила неодговарајућу личност, кандидат за председника Комисије има право да одбије сугестију о којој је реч, односно да захтева од државе чланице да предложи новог за њега прихватљивог кандидата. Историјски посматрано поступак именовања чланова Комисије међан је у смислу ширења надлежности кандидата за председника Комисије. Изворно, кандидат за председника Комисије није имао никакав утицај на предлоге држава чланица у овој области.⁵⁰ Доношењем уговора о Европској унији из Мастрихта 1993. године у члан 158 уговора о Европској заједници уграђена је одредба према којој владе држава чланица тек по консултовања мандатара за председника Комисије, одређују лица која намеравају да именују за чланове Комисије. Новину је представљало консултовање мандатара, које је у пракси, према тврдњама бивших председника Комисије, и даље било формално односно у суштини необавезујуће за владе држава чланица.⁵¹ Новину је представљало и то што је Европски парламент захтевао да се пре гласања о његовом одобрењу за постављање Комисије, изврши расподела дужности међу кандидатима за Комесаре. Ови последњи би затим били саслушани пред скупштинским комисијама задуженим за одређене области, у складу са ресорима на које су распоређени.⁵² На тај начин посланици би стекли слику о стручности будућих Комесара. Ова процедура је по први пут примењена код избора

⁴⁸ Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p.155, D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 110.

⁴⁹ Члан 17 став 7 и став 3 уговора о Европској унији.

⁵⁰ Некадашњи члан 156 уговора о Европској економској заједници.

⁵¹ Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p. 157.

⁵² D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001. p. 186.

Комисије Сантер која је ступила на дужност 1. јануара 1995. године.⁵³ Уговором из Амстердама појачана је улога председника Комисије, јер је предвиђено да владе држава чланица *заједничким споразумом* са председником одређују лица која планирају да именују за чланове Комисије.⁵⁴ Председник Комисије имао је могућност да евентуално одбије кандидате држава чланица који му не одговарају. Уговором из Нице⁵⁵ било је одређено да Савет квалификованом већином, а у споразуму са кандидатом за председника Комисије, утврђује списак лица која кандидује за чланове Комисије у складу са предлозима сваке од држава чланица. Претходно изнети поступак није битно мењан предлогом Европског устава.⁵⁶ Једина разлика је била у томе што у претходно поменутом тексту више није било речи о предлогу, већ о сугестијама држава чланица у вези са члановима Комисије.

4. Именовање чланова Комисије

Кандидовани председник, Високи представник за спољне послове и безбедносну политику и чланови Комисије затим су као колегијум подвргнути гласању о подршци (одобравању) пред Европским парламентом.⁵⁷ Овим је потврђена пракса настала почетком осамдесетих година коју је наметнуо Европски парламент, а реч је о симболичном изласку нове Комисије пред посланике ради изгласавања поверења.⁵⁸ Поступак затим тече на следећи начин.⁵⁹ Кандидат за председника Комисије на пленарној седници Европског парламента излаже свој програм, затим следи расправа која доводи до израде предлога резолуције о одобравању или одбацивању програма нове Комисије. Подршка је стечена ако се за њу изјасни већина посланика. Гласање о поверењу односи се на Комисију у целини, тј. није предвиђено посебно изјашњавање о комесарима. Додуше, Парламент може да ускрати поверење целој Комисији, ако је незадовољан њеним појединим

⁵³ Ph. Manin, L' Union européenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 242.

⁵⁴ Члан 214 став 2 уговора о Европској заједници.

⁵⁵ Члан 214 став 2 уговора о Европској заједници.

⁵⁶ Члан I-27 предлога уговора о Европском уставу.

⁵⁷ Некадашњи члан 214 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

⁵⁸ Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 185.

⁵⁹ Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 185.

члановима или пак, њеном социјалном или полном структуром. И поред тога што је гласање о подршци Европски парламент желео да оцени као постављање (инвеституру), у уговору о Европској унији употребљен је термин који заиста одговара стварном стању.⁶⁰ Наиме, састав Комисије није као код класичних демократских влада био плод избора парламентарне већине, већ је одражавао вољу држава чланица које су предлагале њеног председника и чланове. Ово стање се мења после избора за Европски парламент 2014. године обзиром да је кандидат за председника Комисије наметнут Европском савету као лидер федерације странака које су освојиле највише гласова на парламентарним изборима. Од кандидата за председника Комисије који има избрну легитимност очекује се већи утицај приликом избора чланова Комисије од стране држава чланица. По добијању подршке у Европском парламенту, Европски савет квалификованом већином именује председника и чланове Комисије.⁶¹ Одлучивање квалификованом већином од стране шефова држава или влада чланица Уније окупљених у Европском савету је у систему Европске уније ретко, али у овом случају једино оправдано зато што би било нелогично да се представнику неке од држава чланица дозволи да блокира постављање Комисије чији су чланови и председник били кандидовани квалификованом већином.

V) ЈАЧАЊЕ МОГУЋНОСТИ НАДЗОРА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА НАД КОМИСИЈОМ

1. Изгласавање неповерења Комисији

У складу са начелима на којима почивају савремене демократске државе, Европском парламенту је додељена надлежност да изгласа неповерење Комисији, чиме се њени чланови обавезују да колективно поднесу оставке.⁶² С обзиром да је изгласавање неповерења одлука са озбиљним политичким последицама, предвиђена су строга процедурална правила.⁶³ Предлог о изгласавању неповерења мора да поднесе најмање једна десетина чланова Европског парламента у писменом облику уз образложење. Након тога,

⁶⁰ J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 96.

⁶¹ Члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

⁶² Некадашњи члан 201 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 17 став 8 уговора о Европској унији.

⁶³ Члан 234 уговора о функционисању Европске уније; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 229.

парламентарци имају три дана за размишљање пре расправе и гласања. Неповерење је усвојено уколико у гласању учествује апсолутна већина посланика, а при томе се њих две трећине изјасни за предлог. Иако на први поглед изгледа природно и демократски, ово право Парламента у контексту институционалног система Заједница и Европске уније није било довољно утемељено.⁶⁴ Ако је реч о систему Европске заједнице за угаљ и челик донекле је било логично да се Скупштина овласти да изгласа неповерење Високој власти по подношењу годишњег извештаја о раду с обзиром да је управо ова институција била носилац одлучивања, али шта рећи за систем уговора о Европској економској заједници и Европској заједници за атомску енергију где су носиоци одлучивања били међудржавни органи, Савет министара и Европски савет.⁶⁵ Према одредбама уговора о Европској заједници Европски парламент није био овлашћен да санкционише поменуте институције, већ Комисију којој је била ускраћена надлежност одлучивања и која се објективно врло често појављивала као природни савезник Парламента, у тежњи да се “наднационалним институцијама” Заједнице повере што шири овлашћења. Стога је процедура изгласавања неповерења врло ретко коришћена, тачније иницијатива је поднета осам, док се до самог гласања дошло свега шест пута.⁶⁶ Треба међутим напоменути да је у Европском парламенту, по сазнању о ненаменском трошењу средстава Уније, покренуто питање поверења Комисије Сантер још у јануару 1998. године. Том приликом се значајан, али не и довољан, број парламентарца изјаснио за обарање Комисије.⁶⁷ С обзиром на деликатност ситуација, али и због притисака из Европског парламента, Жак Сантер затим пристаје да именује комитет експерата који би требало да истражи овај случај. У Парламенту је пак јачала свест да као демократска институција има дужност да надзире ваљано трошење средстава Уније, али и да треба да санкционише супротно понашање. С обзиром на релативно неповољан извештај “комитета експерата” као и на све извеснију могућност да јој се у Парламенту изгласа неповерење, Комисија Сантер колективно подноси оставку у марту 1999.

⁶⁴ Слободан Зечевић, *Еволуција надлежности Европског парламента*, Српска политичка мисао, број 4, 2011., УДК 342.53(4-672ЕУ), стр. 169-195.

⁶⁵ J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 276 i 277; Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 315; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Puf, Paris, 1997., p. 140.

⁶⁶ Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 315.

⁶⁷ Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 315; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Puf, 3 edition, Paris, 2001., p. 229.

године и поред тога што су две највеће државе Уније - Француска и Немачка сматрале да није време за њено рушење.⁶⁸ Тиме је Европски парламент као институција први пут показао да може да се понаша као врховни орган власти, али и да се издигне изнад интереса држава чланица. Обзиром да Жан Клод Јункер као кандидат за председника Комисије умногоме дугује своје именовање чврстом ставу Европског парламента према Европском савету врло је вероватно да ће овај први имати већа очекивања од будуће Комисије. У новом контексту Европски парламент има легитимитет да тражи од председника Комисије конкретне економске и друге резултате као и да захтева од њега да води политику која одражава расположење већине посланика у Европском парламенту. Дакле, треба очекивати да буде ојачана политичка одговорност Комисије пред Европским парламентом, све до изгласавања неповерења истој у случају да не оствари осетан напредак у решавању кризе у Европској унији. Решавање економских и институционалних питања је кључно за враћање поверења у европски пројекат и опстанак Европске уније. У циљу текућег надзора над Комисијом према уговорима из Лисабона Европски парламент располаже низом институционализованих механизма.⁶⁹

2. Текући надзор

У демократским државама уобичајено је да скупштина надзире извршну власт, те су у том смислу Европском парламенту поверена одређена овлашћења. Надзор Парламента врши се и путем расправа о годишњем извештају који подноси Комисија у вези са активностима Уније⁷⁰ или о посебним извештајима Комисије припремљеним на захтев Парламента, или пак кроз расправе о актуелним или хитним проблемима и догађајима.⁷¹ У пракси, парламентарни надзор заснован на расправи о извештајима, проширен је на активности Савета министара и Европског савета како у области привреде, тако и у области спољнополитичке сарадње.⁷² Тако на пример, председник Европског савета подноси извештај Парламенту након сваког састанка овог органа и обавештава га о заузетим ставовима. Чланови

⁶⁸ Француска и Немачка су сматрале да није опортуно да се руши Комисија којој у кратком временском року истиче мандат.

⁶⁹ Од члана 223 до члана 234 уговора о функционисању Европске уније.

⁷⁰ Некадашњи члан 200 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 233 уговора о функционисању Европске уније.

⁷¹ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 228.

⁷² Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 316.

Европског парламента су на основу некадашњег члана 197 уговора о Европској заједници (садашњи члан 230 уговора о функционисању Европске уније) развили спектар “парламентарних питања.” Уговори о оснивању су предвидели да се питања постављају само Комисији, али је и Савет прихватио да одговара на парламентарна питања.⁷³ У пракси се јављају три врсте питања. Питања у писменом облику, усмена питања без расправе и усмена питања праћена расправом. Писмена питања се достављају унапред председнику Парламента који их прослеђује надлежној институцији (Комисији или Савету), а одговор се објављује у Службеном листу Европске уније. Право да постављају усмена питања имају политичке групе, комисије парламента или пак, пет посланика. Питања се достављају председнику Парламента, док о томе да ли су прихватљива и о њиховом стављању на дневни ред одлучује “биро” Парламента. Усмена питања се достављају надлежној институцији (Комисији или Савету) нешто пре пленарне седнице Парламента на којој су на дневном реду, како би ова могла благовремено да припреми одговор. Усмена питања без расправе се такође достављају бироу парламента који може да одлучи да их претвори у писмена питања. По угледу на британску парламентарну процедуру, уведен је и тзв. “час за питања“ (*question time*).⁷⁴ Посланици Европског парламента могу у периоду заседања једном у недељи да постављају питања председнику или члановима Комисије. О прихватању питања одлучује председник Парламента. Ова питања везана су за актуелне догађаје и треба да буду кратка и конкретна, не смеју да имају личну конотацију нити да садрже тврдње или судове о појединим проблемима. Парламент им посвећује сат и по у сваком периоду заседања. На кратка и конкретна питања Комисија или Савет дужни су да дају прецизне, кратке и конкретне одговоре. Уговором о Европској унији парламентарни надзор је ојачан институционализовањем права грађана и правних лица⁷⁵ да подносе петиције Европском парламенту,⁷⁶ као и правом Парламента да оснива привремене истражне комисије⁷⁷ чији је циљ подношење извештаја о примени права Уније. При томе не треба губити из вида и информације које

⁷³ L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union eurpeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 140; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 316.

⁷⁴ Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 316 i 317.

⁷⁵ Ово право уживају страна правна и физичка лица стално настањене у Европској унији.

⁷⁶ Некадашњи члан 194 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 227 уговора о функционисању Европске уније.

⁷⁷ Некадашњи члан 138 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 226 уговора о функционисању Европске уније.

Парламент добија путем годишњих извештаја медијатора (заштитника грађана) о раду институција и органа управе Уније.⁷⁸

VI) ИЗВОРИ

- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit de L' Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- Berthu, Georges, Dominique Souchet, *Le traite d' Amsterdam, contre la democratie*, O.E.I.L., Francois-Xavier de Guibert, Paris, 1998.
- Boulouis, Jean, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995.
- Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
- Clapie, Michel, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010.
- Giscard d' Estaing, Valery, *La constitution pour l' Europe*, Albin Michel, Paris, 2003.
- Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012.
- Jacque, Jean Paul, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009.
- Manin, Philippe, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.
- Moreau Defarges, Philippe, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.
- Pecheul, Arnel, *Le traite de Lisbonne, La constitution malgres nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008.
- Rideau, Joel, *Droit institutionnel de L' Union et des communautes europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002.
- Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Shapira, Jean, Le Tallec, Georges, Blaise, Jean-Bernard, *Droit europeen des affaires*, PUF, Paris, 1994.
- Simon, Denys, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- Vedi, Henri-Louis, *L' Europe a vingt cinq*, Dunod, Paris, 2004.
- Зечевић, Слободан, *Европска унија – право и институционални систем*, Европски универзитет, Београд, 2011.

⁷⁸ Некадашњи члан 195 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 228 уговора о функционисању Европске уније.

- Самарџић, Слободан, *Европска унија*, Институт за европске студије, Едиција-Анализе, Београд, 1998.
- Сиђански, Душан, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996.
- Хикс, Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.

VII) ЗАКЉУЧАК

Избори за Европски парламент из маја 2014. године остаће забележени у историји Европске уније. Европске политичке партије заступљене у Европском парламенту први пут су уочи парламентарних избора унапред истакле своје кандидате за председника Комисије. Претходно поменути активно су водили кампању у државама чланицама Европске уније и учествовали у телевизијским дуелима где су образлагали своје политичке програме. Ова кампања је међутим је допринела преображају односа снага у институционалном систему Европске уније. Као прво, уговори о оснивању изричито не дају право посланичким клубовима да истакну кандидате за председника Комисије. Друго, Европски савет као међудржавни орган који окупља шефове држава или влада чланица Уније има дискреционо право да водећи рачуна о резултатима парламентарних избора по свом нахођењу одреди лице за које сматра да треба да буде кандидат за председника Комисије. Око овог питања дошло је до сукоба између Европског парламента као демократске, и Европског савета као међудржавне институције. Наиме, сви посланички клубови у Европском парламенту стали су иза Жана Клода Јункера као кандидата за председника Комисије обзиром да је његова федерација странака умерене деснице освојила релативну већину места у Европском парламенту. Заправо, Европски парламент је ставио до знања Европском савету да не прихвата међудржавне комбинације и евентуална наметнута решења, односно да жели да будући председник Комисије има демократски легитимитет. Посредно, Европски парламент је заузео став да Европски савет не може слободно да бира кандидата за председника Комисије квалификованом већином водећи рачуна о резултатима избора како је предвиђено уговорима из Лисабона, већ да мора да прихвати унапред кандидованог фаворита европске политичке странке која је освојила већину места у Европском парламенту макар ова била и релативна, под условом да је подржавају и други посланички клубови. Правно гледано, Парламент није могао да спречи Европски савет да предложи свог кандидата за председника Комисије, али је претио да та кандидатура касније не би добила неопходну подршку европских посланика. Стога је Европски савет на крају прихватио

Жан Клода Јункера као свог кандидата за председника Комисије упркос мањинском противљењу неких његових чланова (Дејвид Камерон и Виктор Орбан). Из овог дуела Европски парламент је изашао као победника, а губитници су присталице међудржавне концепције Европске уније односно Британски председник владе Дејвид Камерон. О овом демократском искорак у поступку именовања председника Комисије мораће да се води рачуна приликом будуће формалне промене уговора о оснивању. Демократски легитимитет даје већи политички престиж како Европском парламенту, тако и будућем председнику Комисије, али и увећава политичку одговорност овог последњег пред европским посланицима. Из претходно изнетог уочавамо пре свега до које су мере демократске вредности временом укорењене у државама чланицама Уније. У европској јавности било је неприхватљиво да председник Комисије буде лице које није учествовало као кандидат на парламентарним изборима и иза кога не стоји значајно бирачко тело. Евроскептицизам се јавља као реакција на бирократизацију институција у Брислеу. Међутим, европски бирачи не одбацују ни европску идеју, нити Унију саму по себи већ су гладни институција које имају демократску легитимност (парламент и влада) и које имају политичку моћ да решавају проблеме и понуде излаз из економске кризе.