

УДК: 341.217.04(4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 59, стр. 9–22
Изворни научни рад

НЕДОРЕЧЕНОСТИ У ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ СИСТЕМУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

др Слободан ЗЕЧЕВИЋ¹

Abstract: The crisis of the European Union actually is a crisis of its constitutional order crucified between the application of federal and non-federal mechanisms of government. The process of adoption of legislation in the European Union is close to the one that occurs in the federal states as a kind of European governments (Commission) proposes to the House of Commons (European Parliament) and the House of States (Council) legislative acts. Despite all the progress towards a supranational decision-making European system is not federalized by the end. The Commission does not have the full range of powers that dispose of a government in the Member States. For example, the European Union does not have its own army in charge to defend its territory and therefore has no minister or commissioner of defence. There is no European Ministry of Interior with the authority to prevent and detect federal offenses. In the context of the European legislative procedure, European Parliament appears as a kind of the House of Commons within the imaginary bicameral Congress which is also composed by the House of States. In the federal model, the House of Commons has the power in the last instance to adopt the legislative text regardless of the objections and disagreements of the House of States. However, the European Parliament can only block the adoption of a legislative act whose contents not correspond to him, or about which there is no agreement with the Council.

Key words: The European Union, the institutional system, Commission, European Parliament, Council, federalism, confederalism, democracy

¹ Институт за европске студије, Београд, Е-маил: vzecovic@eunet.rs

1) УВОД

Највиши правни акти на којима почива данашњи уставни поредак Европске уније су два међународна уговора, тј. уговор о Европској унији и уговор о функционисању Европске уније, који су закључени 13. децембра 2007. године у Лисабону, а потом су ступили на снагу 2009. године по њиховом ратификовању у државама чланицама. Уговори из Лисабона укидају Европску заједницу која је била основ европске економске интеграције још од 1957. године, мада одредбе овог уговора наслеђује уговор о функционисању Европске уније. Према Лисабонским уговорима Европска унија има јединствен институционални оквир кога чине Европски парламент, Европски савет, Савет, Комисија, Суд правде, Европска централна банка и Обрачунски суд.² Без обзира на претходно изнето, Суд правде заузео је став да оснивачки уговори врше функцију устава у једном хијерархијски уређеном правном поретку.³ Европска унија има специфичан институционални или уставни систем који у неким деловима наликује уставном поретку које имају федералне државе. Тумачење постојања уставног поретка Европске уније заправо зависи од тога како се оцењује њена правна природа, односно да ли је реч о федерацији у настајању или конфедералном савезу у процесу распадања. Светска финансијска, грчка дужничка, мигрантска криза и Брегзит које су од 2009. године уздрмале Европску унију заправо су указале на унутрашње противречности европског недовршеног уставног поретка разапетог између федералних и конфедералних модела управљања.

2) ЗАШТО КОМИСИЈА НИЈЕ ПОСТАЛА ВЛАДА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ?

Избор председника и чланова Комисије, који личи на избор председника владе и министара Европске заједнице, већ су приликом оснивања биле оригиналне и другачије у односу на постојеће међународне организације јер су у свом саставу имале Комисију као *наднационални орган* који је имао искључиву надлежност да предлаже законодавне акте у области привреде Савету као међудржавном органу. Чланове комисије су предлагале владе држава чланица, али једном изабрани ови су постајали правно независни јер предлагачи нису више могли да их опозову или смене, осим да се Суду правде Европске уније не поднесу докази о озбиљним прекршајима и грешкама у раду. Задатак чланова Комисије био је да раде у интересу Заједнице односно Уније, да колективно већинским гласањем иза затворених врата доносе најважније одлуке, тј. предлажу законодавне акте. Дакле, владе држава чланица без

² Члан 13 Уговора о Европској унији.

³ CJCE, 23.04.1986, Parti ecologiste Les Verts. aff. 249/83, Rec. 1339.

цурења информација из саме Комисије нису могле да знају како су се чланови Комисије изјашњавали, што је јачало њихову политичку независност. Изворно кандидате за чланове Комисије предлагале су владе држава чланица, док су кандидата за председника Комисије одређивале договором по кандидовању комесара. Заправо, председник Комисије био је само први међу једнакима. Данас све изгледа другачије.

Избор кандидата за председника Комисије

Од 1974. године уведена је пракса да кандидата за председника Комисије бира Европски савет, као колективни шеф државе, шест месеци пре осталих чланова Комисије. Према одредбама важећег уговора о Европској унији из Лисабона, Европски савет доноси ову одлуку квалификованом већином и упућује свој предлог на даље одлучивање Европском парламенту.⁴ Европски парламент већином гласова посланика бира председника Комисије, а ако не изабере предложеног кандидата Европски савет је дужан да му у року од месец дана предложи другог кандидата. Циљ свих ових измена уговора о оснивању био је да се подигне политички престиж председника Комисија не би ли његов избор одговарао избору председника федералне владе. Међутим, до 2014. године кандидат за председника Комисије није био шеф странке или коалиције странака која је победила на парламентарним изборима, већ се радило о лицу кога су својом сувереном одлуком одабрали шефови држава или влада чланица Европске уније. Приликом парламентарних избора 2014. године федерације европских политичких партија унапред су предложиле своје кандидате за председника Комисије. Тако су странке европске умерене деснице, окупљене у посланичком клубу Европских народних партија, кандидовале Луксембуржанина Жана Клода 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 имале су чак два кандидата – Немицу Франциску Келер (Franziska Keller) и Француза Жозеа Бовеа (Jose Bove), док су странке европске левице стале иза Грка Алексиса Ципраса (Alexis Tsipras).⁵ Кандидати су водили активну кампању у државама чланицама Уније и учествовали у међусобним телевизијским сучељавањима и то 28. априла у Матрихту, 9. маја у Фиренци и 15. маја 2014. године у Европском парламенту у Бриселу.⁶ Ово последње сучељавање преносило је више од сто четрдесет

⁴ Члан 17 Уговора о Европској унији.

⁵ Sabine Suylfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne ?*, Интернет: <http://www.challenges.fr>, 11.06.2014.

⁶ Ibid.

телевизијских станица широм континента. На парламентарним изборима 2014. године највише посланичких места освојила је европска умерена десница, односно Европске народне партије (221) испред Европских социјалиста (191).⁷ Стога, било је логично, а у складу са демократским начелима, да кандидат умерене европске деснице Жан Клод Јункер постане председник Комисије. Кандидовање Јункера у Европском савету није ишло глатко с обзиром да је председник владе Велике Британије, уз подршку мађарског премијера, био против наметања кандидата. Наиме, Дејвид Камерон (David Cameron), тадашњи британски председник владе, сматрао је да је одређивање кандидата за председника Комисије дискреционо право Европског савета. Било како, Европски савет је кандидовао Јункера који је и изабран за председника Комисије. Комисију Јункер, у сазиву 2014–2019. године, у Европском парламенту подржава коалиција састављена од европских народних партија, социјалдемократа и либерала, те њен састав одражава поменуте политичке опције.⁸ Заправо, Комисија броји тринаест Комесара који припадају европској умереној десници, осам социјалдемократа, пет либерала и по једног политички независног и Комесара евраскептика.

Председник Комисије као премијер

Изворно, одредбама уговора о оснивању Заједница било је наглашено да Комисија доноси одлуке колективно, већином гласова њених чланова, те у овом контексту председник Комисије није имао посебна овлашћена.⁹ Ипак, с обзиром на његово звање и положај било је природно да председник Комисије координира рад комесара и да председава седницама.¹⁰ У даљем историјском развоју европске интеграције била је приметна тенденција да се ојачају овлашћења председника Комисије,¹¹ не би ли његов положај све више одговарао положају председника владе у демократским државама, који пресудно утиче на владино политичко усмерење. У том смислу, изменама у изборном поступку, о којима је већ било речи, ојачана је персонализација у одабиру председника Комисије (ранији избор кандидата за председника Комисије у функцији његових личних квалитета, уз учешће Европског парламента). Поред тога, уговором из Амстердама из 1999. године предвиђено

⁷ Интернет: <http://www.resultats-elections2014.eu>, 23.06.2014.

⁸ Интернет: <http://www.fr.wikipedia.org>, 26.09.2014.

⁹ J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995, pp. 94-95.

¹⁰ Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 254.

¹¹ J. Rideau, "Droit institutionnel de l' Union et des Communautes europeennes", L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002, p. 367.

је, на пример, да председник одређује политичке правце које Комисија мора да поштује у обављању дужности.¹² Уговором из Нице је пак предвиђено да председник одређује правце деловања, али и “унутрашњу организацију како би обезбедио склад, ефикасност и колегијалност акција Комисије.”¹³ Председник додељује дужности члановима Комисије, а може и да их прерасподели у току трајања њеног мандата.¹⁴ Чланови Комисије врше функцију коју им је доделио председник Комисије, под његовом влашћу и надзором. Штавише, председник је овлашћен да принуди члана Комисије да поднесе оставку уколико га у том захтеву подржи колегијум.¹⁵ Председник одређује потпредседнике Комисије,¹⁶ сем оног који је уједно и Високи представник за спољне послове и безбедносну политику, кога бира и смењује Европски савет квалификованом већином уз сагласност председника Комисије.¹⁷ Жан Клод Јункер је искористио право да самостално одреди кандидате за потпредседнике Комисије предложивши чак шест лица на ову функцију од укупно седам. Изборни процес из 2014. године је увећао политички ауторитет председника Комисије. Тако је Жан Клод Јункер приликом предлагања нових чланова Комисије пред посланицима Европског парламента говорио у првом лицу, представљајући се као политички руководиолац и ауторитет.¹⁸ Јункер подсећа да су Комесари дужни да спроводе његов политички програм који је бранио пред бирачима током изборне кампање, иако истовремено подвлачи да уважава начела колегијалности и тимског рада. Иначе, треба имати у виду да начело колегијалности које подразумева да чланови Комисије заједнички доносе одлуке с једне, и хијерархијски ауторитет председника Комисије над њеним члановима с друге стране, могу да представљају два супротстављена концепта у функционисању овог органа.

Кандидовање потпредседника Комисије који је истовремено Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику

Европска унија нема министра спољних послова иако је таква функција била предвиђена предлогом европског устава из 2005. године. Уместо тога

¹² Некадашњи члан 219 Уговора о Европској заједници.

¹³ Некадашњи члан 217, став 1. Уговора о Европској заједници.

¹⁴ Некадашњи члан 217 Уговора о Европској заједници.

¹⁵ Некадашњи члан 217, став 4. Уговора о Европској заједници.

¹⁶ Члан 17, став 6. Уговора о Европској унији.

¹⁷ Члан 18, став 1. Уговора о Европској унији.

¹⁸ Jean-Jacques Mevel, *Une Commission musclée pour relancer l'UE*, Интернет: <http://www.lefigaro.fr>, 15.09.2014.

уговорима из Лисабона предвиђено је да Европски савет (шефови држава или влада чланица Уније) квалификованом већином, а уз сагласност кандидата за председника Комисије, предложи Европском парламенту кандидата за Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику који би уједно био и потпредседник Комисије.¹⁹ Тим решењем једно лице добија надлежност да заступа усаглашене ставове Европске уније у области спољних послова и безбедности у јавности, као и да предложи Савету одлуке које би могле да буду донете у овој сфери.

Избор кандидата за чланове Комисије

На основу заједничког споразума са кандидатом за председника Комисије Савет усваја квалификованом већином списак лица која намерава да предложи Европском парламенту за чланове Комисије.²⁰ У овом тренутку сваки министар у Савету заправо предложи кандидата за члана Комисије из своје државе. И поред обавезног договора са кандидатом за председника Комисије, владе држава чланица у пракси користе дискреционо право да предложи свог члана Комисије. У случају израженог неслагања кандидат за председника Комисије може да одбије предлог државе чланице. Владе држава чланица у поступку кандидовања Комесара морале би да узму у обзир уговорима о оснивању утврђене критеријуме, као што су стручност у општем смислу, независност и непристрасност, као и европску опредељеност кандидата.²¹ Треба имати у виду да кандидати за чланове Комисије у даљем изборном поступку трпе проверу комисија Европског парламента које процењују њихову стручност и погодност за обављање функције. Било је примера и приликом кандидовања Комисија Барозо (у мандату 2004–2010. година), као и Комисије Јункер (мандат 2014–2019. година), да су поједини кандидати за члана Комисије одбијени у парламентарним комисијама због недостатка стручности или неприхватљивих политичких или друштвених ставова. Тако су парламентарне комисије 2004. године оцениле да Летонка, госпођа Удре није довољно стручна за функцију Комесара за порезе и царинску унију, а да је Италијан, господин Бутиљоне неподобан јер има увредљив став према хомосексуалцима. Оспоравање стручности догодило се и Словенки Аленки Братушек која је 2014. године кандидована за Комесара за енергетику у Комисији Јункер. У свим овим случајевима владе држава чланица у договору са мандатаром за председника Комисије морале су да предложи друга лица, због опасности да предложена Комисија не добије поверење Европског парламента.

¹⁹ Члан 18 Уговора о Европској унији.

²⁰ Члан 17, став 7. Уговора о Европској унији.

²¹ Члан 17, став 3. и 7. Уговора о Европској унији.

Проблематика броја чланова Комисије

Још приликом доношења уговора из Амстердама 1999. године било је речи о томе да је број чланова Комисије превелик за рационалну расподелу дужности. Иначе, у државама чланицама Европске уније влада уверење да је број од 15 министара у влади довољан и рационалан. Услед повећања броја држава чланица и правила да свака влада предлаже једног члана Комисије ушло се у проблем прегломазних Комисија са великим бројем министарских места. Да би се он превазишао уговор о Европској унији из Лисабона из 2009. године одређује да ће Комисије биране до 2014. године имати по једног члана из сваке од држава чланица Уније.²² После тога, број чланова Комисије треба да износи две трећине од укупног броја држава чланица. Са 27 држава чланица Уније број чланова Комисије био би 20. Да би се избегло дискриминисање држава чланица у погледу заступљености у Комисији јавља се правило о једнакости ротације,²³ које би се примењивало тако да свака држава чланица буде заступљена у две од три узастопне Комисије.²⁴ То би се постигло прављењем хетерогених скупова од по три или четири државе чланице (на пример, скуп А, Б, Ц, Д, итд...). У сваком скупу биле би заступљене највећа, две средње и мала држава чланица, узевши у обзир њихов број становника. У саставу Комисије ротирани би се унапред одређени скупови држава чланица.

Изгласавање поверења Комисији у Европском парламенту

О избору председника, потпредседника и чланова Комисије одлучује Европски парламент већином гласова посланика.²⁵ Тачније, кандидат за председника Комисије пред посланицима излаже програм рада Комисије. Затим следи посланичка расправа која доводи до изгласавања резолуције о одобравању или одбацивању подршке Комисији у целини. У овој фази поступка посланици не могу да ускрате своје поверење појединим члановима Комисије. Додуше, европски парламент може да ускрати поверење Комисији у целини јер је незадовољан појединим кандидатурама за чланове Комисије, или њеном социјалном или полном структуром.

Именовање комисије

У поступку избора Комисије Европски парламент нема последњу реч. Јер, да би Комисија ступила на дужност потребно је да је по добијању подршке у

²² Члан 17, став 4. Уговора о Европској унији.

²³ Члан 17, став 5. Уговора о Европској унији.

²⁴ J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008, pp. 49-50.

²⁵ Члан 17, став 7. Уговора о Европској унији.

Европском парламенту именују Европски савет кога чине шефови држава или влада чланица Европске уније гласањем квалификованом већином.²⁶

3) КОЈИ СУ РАЗЛОЗИ КОЈИ СПРЕЧАВАЈУ КОМИСИЈУ ДА ПОСТАНЕ ВЛАДА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ПРАВОМ СМИСЛУ ТЕ РЕЧИ?

Реч је о разлозима институционалне природе. Председник комисије није у правом смислу речи шеф парламентарне већине. Наиме, председника Комисије 2014. године кандидовао је савез националних странака окупљених на идеолошкој основи у посланички клуб у Европском парламенту. Кандидат за председника Комисије нема пуну слободу у избору комесара јер је зависан од предлога држава чланица. Од претходно изнетог још важније јесте да Комисија нема у пуном обиму овлашћења која имају владе у државама чланицама. Додуше, Комисија је готово искључиви предлагач привредног законодавства Европске уније о коме одлучују Европски парламент и Савет. Међутим, у области спољних послова и одбране Високи представник за спољне послове и безбедносну политику, који је уједно и потпредседник Комисије, нема монопол на подношење предлога одлука јер исто право имају и представници влада држава чланица у Савету. Европска унија нема своју војску која је задужена да брани њену територију, па стога нема ни министра или комесара одбране. У области унутрашњих послова постоји орган под називом *Еуропол* који има своје агенте и која развија сарадњу између министарстава унутрашњих послова држава чланица, али то све скупа не чини европско министарство унутрашњих послова овлашћено да превенира и открива федералне преступе. Комисија не поседује, тзв. извршне надлежности којима располажу националне владе. Носиоцу извршне власти унутар државе признато је право самосталног деловања у погледу доношења извршних аката који допуњују, односно конкретизују примену законског текста.²⁷ У уговору о Европској унији из Лисабона пак наглашава се да Комисија врши извршну функцију у складу са условима предвиђеним уговором.²⁸ У том смислу законодавни акт усвојен на основу примене редовног законодавног поступка може да садржи овлашћење којим се Комисији одобрава да са своје стране донесе акте који нису законодавни, а који допуњују или који мењају поједине несуштинске елементе законодавног акта.²⁹ Законодавним актом прецизира се циљ, садржај, смисао и трајање овог овлашћења. Према тумачењу Суда правде, приликом вршења

²⁶ Члан 17, став 7. Уговора о Европској унији.

²⁷ Ph. Manin, *l'op.cit.*, p. 262.

²⁸ Члан 17, став 1. Уговора о Европској унији.

²⁹ Члан 290 Уговора о функционисању Европске уније.

извршне функције Комисија располаже стварним правом уређивања,³⁰ јер може широко да тумачи акт, предвиди одступања и санкције, предузме хитне мере, или прилагоди акт проширењу Уније, али мора да води рачуна да не доведе у питање суштинске елементе базног акта Парламента и Савета.³¹ У пракси, извршна надлежност Комисије се спутавала јер се од ње тражило да претходно прибави мишљење *комитета* кога су чинили експерти држава чланица за релевантну област.³² Комисија је, попут других законодавних органа, надлежна да извршава буџет Уније.³³ Међутим, пуштање кредитних линија уписаних у буџет, а које су намењене одређеној активности, условљено је доношењем базног законодавног акта у том смислу који усвајају Савет или Савет и Европски парламент. Претходно изложено значи да је у вршењу буџетских надлежности Комисија *везана* актима Савета и Европског парламента.³⁴

4) ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ И САВЕТ КАО ВРШИОЦИ ЗАКОНОДАВНЕ ВЛАСТИ У ЕВРОПскоЈ УНИЈИ

Поступак усвајања законодавних аката у Европској унији приближан је оном који се јавља код федералних држава, јер једна врста европске владе (Комисија) предлаже већу народа (Европском парламенту) и већу држава (Савету) законодавне акте.³⁵

Европски парламент

У институционалном систему Европских заједница орган овлашћен да доноси привредне законодавне акте, на предлог Комисије, био је Савет као међудржавна институција која окупља министре, тј. представнике влада држава чланица.³⁶ За европски парламент у законодавном процесу била је

³⁰ СЈСЕ, 15.7.1970, "Chemiefarma", aff. 41/69, Rec. 611.

³¹ СЈСЕ, 13.7.1995, "Parlement européen/Comm.", C-156/93, Rec. I-2019.

³² Постоји више врста комитета: консултативни комитет, комитет управљања и уређивања... У зависности од врсте комитета зависиће и обавезе Комисије у вези са издатим мишљењем. На пример, негативно мишљење комитета уређивања, суспендује акте примене Комисије све док се Савет не изјасни по том питању. Комисија и Европски парламент већ дуже време доводе у питање систем "комитологије."

³³ Некадашњи члан 274 Уговора о Европској заједници. Садашњи члан 317 Уговора о функционисању Европске уније.

³⁴ Ph. Manin, op.cit., p. 268.

³⁵ Члан 289 Уговора о функционисању Европске уније.

³⁶ Члан 16 Уговора о Европској унији.

предвиђена само саветодовна улога од случаја до случаја, у смислу да треба да изда мишљење о предлогу законодавног акта онда када то од њега Савет затражи. Током развоја Европских заједница и Европске уније са сваком променом уговора о оснивању извршена је једна врста поступне *институционалне револуције* у правцу федерализовања европског институционалног система. Овај процес најбоље се уочава на плану промена у начину избора посланика и надлежностима Европског парламента. У ову институцију у почетку су делегирани посланици из националних скупштина држава чланица, мада је у одредбама уговора о Европској економској заједници подвучено да је реч о привременом решењу.³⁷ Од 1979. године уведен је поступак непосредног избора посланика Европског парламента на парламентарним изборима са општим правом гласа који се одржавају у државама чланицама.³⁸ Свака од држава чланица даје утврђен контингент односно број посланика који зависи од њене демографске заступљености (број становника) у Европској унији. Иако је према уговору о Европској економској заједници парламент имао само саветодавне надлежности,³⁹ институција о којој је реч, позивајући се на свој народни легитимитет, изборила је право на ширење својих ингеренција. Тако је седамдесетих година прошлог века Европски парламент стекао надлежности у буџетској сфери,⁴⁰ осамдесетих је изборио право да даје сагласност на пријем нових држава чланица у Заједницу и на закључивање појединих међународних уговора у области привреде, да би са доношењем уговора о Европској унији из Мастрихта 1993. године заједно са Саветом постао орган законодавног коодлучивања.⁴¹

Према уговору из Лисабона редовни законодавни поступак подразумева да Комисија прослеђује припремљени предлог законодавног акта Европском парламенту и Савету. Затим следи компликовани поступак већања у две институције који може да иде и до три читања односно до троструке размене амандмана не би ли се пронашао обострано прихватљив текст. Уколико до тога не дође, предложени акт остаје мртво слово на папиру. Европски парламент своју сагласност на законодавни акт даје већином гласова посланика.

У контексту европског законодавног поступка Европски парламент се јавља као једна врста Већа народа јер су његови посланици изабрани на непосредним и демократским изборима. Ово веће је у саставу замишљеног

³⁷ L. Cartou, J. L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz-precis, 6 edition, Paris, 2006, p. 133; Ph. Manin, op.cit., p. 298.

³⁸ Акт о избору представника у Европски парламент на непосредним изборима са општим правом гласа, 20.9.1976, ЈОСЕ n. L 278, 28.10.1976.

³⁹ D. Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 227.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Некадашњи члан 251 Уговора о Европској заједници.

дводомног Европског конгреса кога још чини Савет, тачније веће држава састављено од министара у владама, тј. од посредно делгираних чланова. У федералном уређењу уобичајено је да Веће народа у последњој инстанци има надлежност да усвоји законодавни текст без обзира на примедбе и неслагање Већа држава. Међутим, то право Европски парламент нема јер може само да блокира усвајање законодавног акта чији садржај му не одговара, односно око кога није дошло до договора са Саветом. Ова битна разлика спречава да федерално већинско одлучивање у законодавној области превлада у Европској унији. Још проблематичније јесте што Европски парламент није добио законодавну моћ одлучивања у области спољних послова, одбране и унутрашњих послова. Овде самостално одлучује Савет и то у највећем делу једногласно, заправо договором представника свих влада држава чланица.

Савет

Савет чине лица на министарском нивоу овлашћена да обавезу владу државе чланице коју заступају вршећи гласачко право.⁴² Најчешће се ради о министрима у централним владама држава чланица. Изузетно, код федерално уређених држава чланица у већању и одлучивању у Савету може да учествује и министар из федералне јединице (региона, покрајине) ако је питање које је на дневном реду везано искључиво за локалне надлежност. У савету су све државе бројчано једнаке јер свака влада шаље по једног представника. Министри који долазе на седнице Савета не постају службеници Европске уније који наступају у њено или у своје име. Они су државни службеници који од своје владе примају упутства и налоге како да преговарају и гласају. Стога се Савет сматра типично међудржавном институцијом Европске уније, која би по медицинским критеријумима имала *шизофрену природу*. Наиме, у Савету као институцији Европске уније се заступају, преламају и усаглашавају интереси држава чланица. Савет је изгубио монопол законодавног одлучивања у привредној области, с обзиром да данас ову надлежност мора да дели са Европским парламентом. Поред тога, еволуција институционалног система ишла је у правцу ширења области где се одлуке у Савету доносе квалификованом већином, науштрб једногласног одлучивања⁴³ чиме се умањивао државни суверенитет. Уговорима из Лисабона из 2009. године одлучивање квалификованом већином у Савету постало је правило, а једногласно одлучивање изузетак.⁴⁴ Квалификована већина достигнута је ако

⁴² Члан 16, став 2. Уговора о Европској унији.

⁴³ J. Rideau, Droit institutionnel de l' Union et des comunautes europeennes, LGDJ, 4 edition, Paris, 2002, p. 337.

⁴⁴ Члан 16 став 3. Уговора о Европској унији.

је 55% од укупног броја чланова Савета гласало *за*, ако их има најмање 15 и ако представљају државе чије становништво чини 65 процената од укупног становништва Европске уније. У области спољних послова, безбедности и одбране Савет и даље, у највећем делу, одлучује једногласно. Тиме се у овим осетљивим питањима за државе чланице и даље штити њихов суверенитет.

5) ИЗВОРИ

- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit de L' Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- Berthu, Georges, Souchet, Dominique, *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, Armel, *Le traite de Lisbonne, La constitution malgres nous?*, Edtions 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, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015.

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.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

За Републику Србију од значаја је да правовремено увиди да слабост Европске уније лежи у недостатку демократског легитимитета који се одражава тако што грађани Европске уније немају довољно утицаја на доношење одлука. С тим у вези треба имати у виду да се главни део политичког живота европских грађана одвија у националним оквирима, а не на нивоу Уније. Поред тога, чињеница је да не постоји јединствени званични језик попут енглеског у Сједињеним Америчким Државама, што би допринело развоју европског јавног мњења. Без обзира на претходно изнето, тезе да Унија није довољно демократска *потезу* се више из политичких, него из суштинских разлога. Европска унија заснована је на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, правне државе, као и на поштовању људских права укључујући права мањина.⁴⁵ Ова начела имају толику правну снагу да је забрањено искључење из Европске уније државе чланице која их не би поштовала. Свака од главних институција Европске уније има демократски легитимитет. Европски парламент чине посланици изабрани на непосредним изборима са општим правом гласа у државама чланицама. Европски савет и Савет министара, као међудржавне органе чине шефови држава и министри у владама држава чланица који су изабрани на слободним и демократским изборима. За разлику од чланица Сједињених Америчких Држава, Немачке или Руске Федерације државе чланице имају право да донесу одлуку у складу са својим уставним нормама да изађу из Европске уније.⁴⁶ Довољно је да само такву одлуку саопште Европском савету. Држава која излази и Европска унија затим закључују споразум којим се уређује начин повлачења, датум изласка и евентуално будући односи између две стране. Чак и ако до овог споразума не дође, повлачење ступа на снагу најкасније после две године од саопштења државе чланице Европском савету о намери да се повуче из чланства у Европској унији. Из свега претходно изнетог јасно произилази да се криза у Европској унији не јавља зато што у њој нема слободе и демократије, јер је чињеница да је има више него било где на свету. Ова теза може да се доведе у везу са пресудом Уставног суда Немачке из 2009. године

⁴⁵ Члан 2 Уговора о Европској унији.

⁴⁶ Члан 50 Уговора о Европској унији.

поводом доношења уговора из Лисабона. За немачки уставни суд и поред свих помака ка наднационалном одлучивању, поступак одлучивања у Европској унији јесте онај који имају међународне организације. Према његовом мишљењу Савет није друго скупштинско веће, Комисија није влада, а ни Европски парламент није орган где се заступају интереси сувереног народа нити тело које представља грађане Уније. Пошто нема уједињеног европског народа, немачки Уставни суд закључује да нема ни извора европске легитимности који би довели до већинског изгласавања политичких одлука. Суверенитет остаје на националном нивоу, те стога Европски парламент нема исти легитимитет као национални парламенти. Тврдње немачког Уставног суда у вези са Европским парламентом у супротности су са чланом 14 Уговора о Европској унији који утврђује да је Европски парламент сачињен од представника грађана Уније. Негирањем демократске легитимности Европске уније, немачки Уставни суд је у ствари желео да умањи њене федералне одлике, односно да претходно поменути сведе на конфедерацију суверених држава у оквиру којих се искључиво одвија демократски политички живот. По мишљењу Уставног суда једино државе чланице имају суверено право да одлучују о важним питањима за живот грађана. Криза Европске уније заправо је криза њеног уставног уређења разапетог између примене федералних и конфедералних механизма владавине. Овакав хибридни систем није довољно ефикасан да би издржао изненадне ударе у глобализованом свету.