

*Prof. dr Mile Račić*

Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu

## NEKI ASPEKTI INSTITUCIONALNOG SISTEMA EVROPSKE UNIJE

*Institucije Evropske unije organizovane su slično mnogim državama danas u svetu. Institucije, njihova struktura, funkcionisanje i nadležnosti uveliko podsećaju na organe i nadležnosti savremenih parlamentarnih država. U okviru ovog rada, predmet našeg interesovanja su osnovni organi Evropske unije: Evropski parlament, Evropski savet, Savet ministara Evropske unije, Evropska komisija i pravosudni organi Evropske unije.*

*U radu se analiziraju sastav i način izbora organa, njihove nadležnosti i uloga, te mesto u funkcionisanju institucionalnog sistema Evropske unije. Analiziraju se postupci koordinacije i usaglašavanja stavova, a posebno načini odlučivanja.*

*Celokupna analiza treba da potvrdi osnovnu hipotezu da organi i njihovo učestvovanje u institucionalnoj strukturi Evropske unije nemaju (bitno) različitu ulogu od organa parlamentarnih država koji promovišu vrednosti predstavničke demokratije i vladavine prava.*

**Ključne reči:** Evropski parlament; Evropski savet; Savet ministara; Evropska komisija; Pravosudni organi Evropske unije.

### 1. UVOD

Evropska unija je organizovana slično savremenoj državi. Organi Unije, njihova struktura, funkcionisanje i nadležnosti uveliko podsećaju na organe i nadležnosti savremenih parlamentarnih država.<sup>1</sup> Evropska unija je zasnovana na *principu nadnacionalnosti (supranacionalizma)* kada je reč o pitanjima koja su u nadležnosti Unije.<sup>2</sup> Tada se odlučuje većinom glasova članova organa koji nisu vezani uputama svojih država i vlada, a tako donesene od-

---

Mile Račić, *mileracic@yahoo.com*.

<sup>1</sup> R. D. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac 2014, 79.

<sup>2</sup> S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Beograd 1988.

luke obavezuju sve države i direktno se primenjuju na njihove državljane i preduzeća, te sve pravne i fizičke osobe. To su najčešće ekonomska pitanja, pitanja međunarodne razmene unutar Unije i sa zemljama izvan Unije.

Pored nadnacionalnog, postoji i drugi način odlučivanja, prema *načelu suverene jednakosti država*, gde njihovi predstavnici odlučuju s jednim glasom, vezani imperativnim mandatima svojih država i vlada. Tako donesene odluke obavezuju samo države koje su ih prihvatile, a nekad i uz posebne uslove kao što su ratifikacija i odobrenje najviših organa vlasti.

Po osnivačkom ugovoru, Evropska unija ima sledeće zajedničke organe:

1. *Evropski parlament*, demokratski izabran organ od svih građana država članica Unije;
2. *Evropski savet*, predstavljen na nivou šefova država članica ili šefova vlada država članica;
3. *Savet*, predstavljen na nivou ministara država članica;
4. *Komisiju*, organ nadležan za ostvarenje Ugovora o osnivanju EU, ima zakonodavnu inicijativu i nadležna je za izvršenje akata i mera EU;
5. *Pravosudne organe Evropske unije* (Sud pravde, Opšti sud, specijalizovane sudove i Finansijski sud), koji odlučuju o spornim pitanjima koja proizilaze iz osnivačkih ugovora.

Pored ovih osnovnih, postoje i drugi organi EU koji takođe imaju značajnu ulogu u institucionalnoj konstrukciji Unije. To su: Ombudsman, Evropska centralna banka, Evropska investiciona banka, Komitet za regione, Monetarni komitet, Ekonomski i socijalni komitet, Sekretarijat, kao administrativno-tehnički aparat, Predsednik Evropske unije i Visoki predstavnik za inostrane poslove i bezbednost.<sup>3</sup>

## 2. EVROPSKI PARLAMENT

Evropski parlament je zajednička skupština (prema Osnivačkim ugovorima) demokratski izabrana na opštim, univerzalnim i neposrednim izborima, koja predstavlja 500 miliona stanovnika – građana Evropske unije. Skupštinu su u početku činili delegirani članovi nacionalnih parlamenata, u broju određenim Ugovorom, a ne predstavnici izabrani neposrednim glasanjem građana u pojedinim državama članicama. Kasnije je takva solucija revidirana i sam Evropski parlament je formulisao odgovarajući predlog za prelazak na neposredne i opšte izbore kojeg je Savet preporučio na usvajanje državama članicama. Krajem 1976, Savet je usvojio odgovarajuću odluku

---

<sup>3</sup> N. Misita, *Evropska unija osnivanje i razvoja*, Sarajevo 2010, 153.

i prateći Akt o neposrednim izborima i preporučio državama članicama na usvajanje što je dovelo do *opštih i neposrednih izbora* za Evropski parlament održanim u junu 1979.<sup>4</sup> Posle ovih, izbori su održani u junu 1984, zatim u junu 1989, 1995, 1999, 2004, 2009. i konačno u maju 2014. godine na kojima je izabran aktuelni Evropski parlament.

## 2.1. Sastav i rad Evropskog parlamenta

Posle najnovijeg proširenja Evropske unije na 28 država članica, Evropski parlament se sastoji od 751 poslanika kojeg su birali glasači 28 država članica Evropske unije. Broj poslanika po državama članicama u skladu je sa odgovarajućim političkim i pravnim odlukama i srazmeran je broju stanovnika država članica. Broj poslanika u Evropskom parlamentu, izabranih neposredno od građana, izgleda ovako:

	1999–2004.	2004–2007.	2007–2009.	2014– 2019.
Belgija	25	24	22	21
Bugarska	-	-	17	17
Kipar	-	6	6	6
Češka Republika	-	24	22	21
Danska	16	14	13	13
Nemačka	99	99	99	96
Grčka	25	24	22	21
Španija	64	54	50	54
Estonija	-	6	6	6
Francuska	87	78	72	74
Mađarska	-	24	22	21
Irska	15	13	12	11
Italija	87	78	72	73
Latvija	-	9	8	8
Litvanija	-	13	12	11
Luksemburg	6	6	6	6
Malta	-	5	5	6
Holandija	31	27	25	26
Austrija	21	18	17	18
Poljska	-	54	50	51
Portugal	25	24	22	21
Rumunija	-	-	33	32

<sup>4</sup> B. P. Košutić, *Osnovi prava Evropske unije*, Beograd 2010, 143.

Slovačka	-	14	13	13
Slovenija	-	7	7	8
Finska	16	14	13	13
Švedska	22	19	18	20
UK	87	78	72	73
Hrvatska			12	11
<b>UKUPNO:</b>	<b>626</b>	<b>732</b>	<b>748</b>	<b>751</b>

Evropski parlament je sastavljen od članova – poslanika koji su organizovani u političke poslaničke grupe (višestranački). Na ovaj način, njihove odluke su opredeljene prvenstveno politički, a ne nacionalno. Tako se gradi struktura parlamentarnih tela i vrši raspodela sredstava. U novom sastavu parlamenta deluje osam političkih grupa, od kojih su najbrojnije evropske narodne partije, zatim partija evropskih socijalista, evropski konzervativci i reformisti, savez liberala i demokrata, evropska ujedinjena levica, evropska partija zelenih, razne evroskeptične stranke i nesvrstani. Sedište Evropskog parlamenta je u Strazburu, Generalni sekretarijat je u Luksemburgu, a sednice parlamentarnih odbora održavaju se u Briselu. Konkretnija pravila o unutrašnjoj organizaciji i radu Parlamenta data su u Poslovniku o radu koje Parlament donosi većinom glasova svojih članova. Sednice Evropskog parlamenta mogu biti redovne, dopunske i vanredne. Redovna zasedanja održavaju se jedne nedelje mesečno u sedištu Parlamenta u Strazburu. To znači da Parlament zaseda u dvanaest redovnih plenarnih sednica ili sesija, pri čemu se podrazumevaju kako plenarne sednice tako i rad u parlamentarnim telima. Radom Parlamenta rukovode predsednik, biro i konferencija predsedavajućih. Evropski parlament bira iz svojih redova predsednika i određeni broj potpredsednika za dvoipogodišnji period. Ovi funkcioneri, predsednik, potpredsednici i određen broj savetnika čine Biro Evropskog parlamenta. U skladu sa Poslovnikom, Biro se stara o finansijskim, administrativnim i organizacionim pitanjima u radu Parlamenta.

Konferencija predsedavajućih, koju čine predsednik Parlamenta i predsedavajući parlamentarnih političkih grupa, obavlja deo organizacionih poslova vezanih za rad Parlamenta. Sekretarijat Parlamenta obavlja administrativne i tehničke poslove. Sekretarijat ima nekoliko službi: generalni sekretarijat, pravnu službu i sedam generalnih direktora, a na čelu mu je generalni sekretar. Krajem devedesetih godina, Sekretarijat Evropskog parlamenta imao je oko 4000 zaposlenih.

Evropski parlament odlučuje apsolutnom većinom glasova ukoliko Ugovorom nije predviđeno drugačije. U određenim slučajevima, Ugovor predviđa specifičnu kvalifikovanu većinu: dvotrećinsku ili tropetinsku većinu

onih koji su glasali ili većinu svih članova. Pitanje kvoruma regulisano je Poslovníkom o radu, a prema ovom poslednjem, punovažan rad Parlamenta pretpostavlja prisustvo najmanje jedne trećine članova Parlamenta. U skladu sa odgovarajućim protokolom, članovi Parlamenta tokom svoga mandata uživaju odgovarajuće privilegije i imunitet.

## 2.2. Nadležnost Parlamenta

Evropski parlament nije jedini zakonodavni organ i njegova uloga na tom polju je znatno ograničena. On ima značajnu političku ulogu u zauzimanju stavova o najznačajnijim pitanjima EU. Njegov uticaj je veliki u zauzimanju stavova o odnosima i vezama sa parlamentima država članica i parlamentima država nečlanica i zemalja van Evropske unije.<sup>5</sup>

Značajna je *uloga Evropskog parlamenta u legislativnom procesu* – procesu donošenja pravnih akata koju možemo pratiti u: postupku konsultovanja, postupku saradnje, postupku saodlučivanja i postupku davanja saglasnosti.

*Konsultativna nadležnost* Evropskog parlamenta u legislativnom procesu počiva na odredbama Osnivačkih ugovora, Jedinstvenom evropskom aktu i dokumentu iz Maastrichta. To praktično znači da Komisija i Savet konsultuju Parlament u postupku donošenja određenog akta. Traženje mišljenja nije formalnost, jer, kako ističe Evropski sud, taj postupak „odražava jedan od temeljnih demokratskih principa, da narodi treba da učestvuju u ostvarivanju vlasti posredstvom Parlamentarne skupštine“. Mišljenje Parlamenta ne obavezuje Komisiju i Savet, ali odsustvo konsultovanja Parlamenta dovodi u pitanje valjanost usvojenog akta.

*U postupku saradnje* uloga Parlamenta je i dalje konsultativna. Komisija koja predlaže akt pribavlja mišljenje Evropskog parlamenta (tzv. prvo čitanje). Usaglašeni tekst se usvaja u Savetu većinom glasova i upućuje predlog Parlamentu (tzv. drugo čitanje). Ako Parlament prihvati tekst ili ne preduzme ništa u roku od tri meseca, Savet može usvojiti akt. Ukoliko Parlament odbije predlog ili predloži amandmane (apsolutnom većinom), Savet može usvojiti akt i bez uvažavanja amandmana, odnosno odbijanja predloga, ali samo jednoglasnom odlukom. Ukoliko ne postoji jednoglasna odluka, Komisija podnosi novi predlog Savetu, koji ga može usvojiti kvalifikovanom većinom.

*Postupak saodlučivanja* odnosi se na jedan uži krug pitanja, gde Parlament ima pravo veta na akte Saveta. Postupak je isti kao u postupku saradnje, s tim što se kod neusaglašavanja stavova između Saveta i Parlamenta traži kompromisno rešenje putem *ad hoc komiteta*, koji čine predstavnici

---

<sup>5</sup> S. Hix, *Politički sistem Evropske unije*, Beograd 2007, 84.

Parlamenta i Saveta. Bez saglasnosti Parlamenta, taj pravi akt ne može biti usvojen i reč je o aktu Parlamenta i Saveta.

*Postupak davanja saglasnosti* vezan je za akte ustavnog karaktera, odnosno odluke o pristupanju Uniji ili pridruženom statusu trećih država, gde je potrebna saglasnost, odnosno odobrenje Evropskog parlamenta. Bez te saglasnosti, predmetne odluke nisu pravno valjane.

Dalja pitanja o kojima Evropski parlament odlučuje samostalno i donosi konačne odluke ograničena su na *usvajanje budžeta EU* i *nadzor nad radom Komisije*, kao izvršnog tela Unije.

U postupku usvajanja budžeta, Evropski parlament do sada se više puta koristio pravom da ne prihvati predlog budžeta ili da izmeni podneseni predlog. U takvim slučajevima, predviđeni su uslovi privremenog finansiranja EU. U nadzoru nad radom Komisije koja se stara o realizaciji budžeta, Parlament ima ovlašćenje razrešenja iste zbog njene odgovornosti za trošenje budžetskih sredstava.

### 2.3. Nadzorna funkcija

Nadzorna funkcija Evropskog parlamenta, kao najšireg i najvišeg političkog organa izabranog neposredno od građana EU, može se pratiti u zakonodavnom delovanju unijskih institucija, njihovom nezakonitom postupanju i mogućnosti obraćanja građana Evropskom parlamentu zbog nezakonitih postupaka unijskih institucija.<sup>6</sup>

Neposredan nadzor se ostvaruje upućivanjem pitanja od strane Evropskog parlamenta, pismeno ili usmeno Evropskoj komisiji i Savetu ministara iz domena njihovog rada i nadležnosti, na šta ovi organi treba pismeno ili usmeno da odgovore Parlamentu.<sup>7</sup>

Komisija ima obavezu da podnosi godišnji izveštaj o radu i godišnji plan zakonodavne aktivnosti, o čemu Parlament raspravlja na zajedničkoj javnoj sednici. Pravo je Parlamenta da bude konsultovan u procesu nominovanja članova Komisije i da stavi veto na nominaciju predsednika i članova Komisije. Evropski parlament može izglasati nepoverenje Komisiji, pri čemu je prisiljava na kolektivnu ostavku.

U odnosu na Savet ministara, Parlament ne raspolaže značajnijim ovlašćenjima. Praksa je da predsedavajući Saveta obaveštava Parlament o sadržaju rada svakih šest meseci.

---

<sup>6</sup> Z. Pajić, „O jedinstvu pravnog sistema Evropske zajednice“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo* 3/1985, 499.

<sup>7</sup> Tako je 1994. godine bilo postavljeno preko 3900 usmenih i pisanih pitanja na koja su organi Unije bili dužni da odgovore.

Evropski savet ima nešto konkretnije obaveze u odnosu na Parlament. Tako, on je dužan podneti godišnji izveštaj o razvoju Unije, a nakon svake svoje sednice Evropski savet podnosi izveštaj Parlamentu. Redovna praksa je da na sednicama Evropskog saveta predsednik Parlamenta informiše učesnike o stavovima Evropskog parlamenta o aktuelnim pitanjima. Parlament nema bilo kakvih nadzornih ovlašćenja u odnosu na Evropski sud. Sudije, tužioc i pravobranioci mu nisu odgovorni.<sup>8</sup> Sva pravna i fizička lica koja imaju prebivalište ili registrovano sedište u jednoj od država članica imaju pravo podnošenja peticije (pismenog obraćanja) Evropskom parlamentu povodom pitanja iz unijskog domena ukoliko ih to pitanje neposredno tretira.

### 3. EVROPSKI SAVET

Evropski savet nije predviđen ugovorima Evropske unije, već je institucionalizovana praksa povremenog okupljanja šefova država i vlada članica Unije posvećenih opštim diskusijama o opštoj politici i saradnji. Ustavni okvir Evropskom savetu daje Jedinstveni evropski akt (čl. 2), koji određuje njegov sastav i broj godišnjih zasedanja bez navođenja njegovih funkcija. Mastihtski ugovor (čl. 4) dograđuje ova rešenja u pravcu razvoja Unije i formulisanju opštih političkih smernica Evropske unije. Lisabonskim ugovorom, Evropskom savetu je priznat status institucije Unije i podložnost kontroli Suda pravde „kada su u pitanju akti Evropskog saveta koji proizvode pravno dejstvo u odnosu na treća lica“ (čl. 263 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije). Lisabonskim ugovorom uvodi se funkcija predsednika Evropskog saveta, koji se bira na dve i po godine sa mogućnošću jednog reizbora. Njegove nadležnosti su:

1. Predsedava i rukovodi zasedanjima Evropskog saveta;
2. Obezbeđuje pripremu i kontinuitet rada Evropskog saveta;
3. Doprinosi usklađivanju stavova i postizanju konsenzusa;
4. Podnosi izveštaj Evropskom parlamentu posle svakog sastanka;
5. Predstavlja Evropsku uniju na spoljnom planu.

Sednici Evropskog saveta pored šefova država i vlada država članica prisustvuju predsednik Komisije i predsednik Evropskog saveta Evropske unije. Ako to zahteva predmet o kome se raspravlja, šefove država i vlada mogu pratiti resorni ministri odnosno član Komisije (čl. 15 (3) Ugovora o Evropskoj uniji). Visoki predstavnik učestvuje u radu Evropskog saveta, ali ne kao njegov član.

Evropski savet se sastaje najmanje dva puta tokom šest meseci, što odgovara periodu u kojem država članica predsedava Evropskom unijom. Od

<sup>8</sup> S. Rodin, *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagreb 1990.

1. XII 2014, funkciju predsednika Evropskog saveta vrši bivši poljski premijer Donald Tusk.

Osnovna funkcija Evropskog saveta je da formuliše generalni pravac razvoja Unije (čl. 4) i utvrđuje principe i opšte smernice u oblasti zajedničke vanjske i bezbednosne politike, uključujući i pitanja odbrane EU (čl. 13).

Najznačajniji akti koje je doneo Evropski savet su: Svečana deklaracija o Evropskoj Uniji iz 1983, kojom je Evropska zajednica transformisana u Evropsku uniju i predlog Lisabonskog ugovora 2007. godine.

Evropski savet po pravilu odlučuje jednoglasno, odnosno konsenzusom. Suprotno vredi samo ako je predviđeno izričito Ugovorom (čl. 15 (4)), gde se traži dvotrećinska većina u postupku izbora predsednika Komisije, Visokog predstavnika za inostrane poslove i bezbednost, kao i izbor predsednika Evropskog saveta.<sup>9</sup>

Evropski savet, u smislu Ugovora, nema ovlašćenje da usvaja pravno-obavezujuće akte, već dokumente kojima „poziva“, „naglašava“, „insistira“, „pozdravlja“, „preporučuje“, itd., dakle signalizira nadležnim institucijama (Komisiji i Savetu) kakve pravnoobavezujuće akte bi trebalo usvojiti.<sup>10</sup>

#### 4. SAVET EVROPSKE UNIJE (SAVET MINISTARA)

Savet Evropske unije (Savet) je osnovni organ Unije koji izražava interese država članica. Sastoji se od po jednog ovlašćenog ministra koji zastupa interese svoje zemlje zavisno od predmeta o kome se raspravlja (otuda „Savet ministara“). Sastav Saveta Evropske unije je promenljiv i zavisi od pitanja koja su na dnevnom redu sednice Saveta. Ministri inostranih poslova raspravljaju i odlučuju ne samo o pitanjima inostrane politike već i o svim opštim pitanjima i pitanjima organizacione prirode. Tada se takva zasedanja nazivaju opštim zasedanjima. Kada se raspravlja i odlučuje o posebnim pitanjima kao što su poljoprivreda, finansije, industrija, saobraćaj, zapošljavanje, obrazovanje, unutrašnji poslovi i pravosuđe, životna sredina, sastav Saveta čine resorni ministri država članica za pitanja koja su na dnevnom redu. U postlisabonskom režimu Savet deluje u deset varijabilnih formacija.<sup>11</sup>

Sedište Saveta je u Briselu, gde se održavaju sednice, uz tri sednice (april, jun, decembar) koje se održavaju u Luksemburgu. Savetom predsedava tzv. Trojka, s tim da svaka njena članica ima „svojih“ šest meseci predsedavanja ako se ne dogovore o nekom drugom aranžmanu, uloga preostale dve je da predsedavajućoj državi pomaže u radu, odnosno predsedavanju Savetom

---

<sup>9</sup> B. P. Košutić, 173.

<sup>10</sup> S. Kostadinović, M. Račić, *Poslovno pravo*, Novi Sad 2011, 261.

<sup>11</sup> N. Misita, 264.

(osim Savetom za inostrane poslove, kojim predsedava Visoki predstavnik za inostrane poslove i bezbednost). Uloga predsedavajućeg je da priprema sednice Saveta, utvrđuje dnevni red zasedanja i rukovodi njenim radom.

*Nadležnost Saveta* Evropske unije ispoljava se u tri bitne oblasti: 1) komunitarne aktivnosti Evropske Unije; 2) spoljna politika i bezbednost; 3) pravda i unutrašnji poslovi.

Komunitarna politika Unije obezbeđuje ostvarivanje zadataka utvrđenih Ugovorom o osnivanju: koordinacijom – usklađivanjem opšte ekonomske politike država članica, uklađivanjem međusobnih nesporazuma i sporova i legislativnom ulogom – donošenjem najvažnijih akata Unije.

U oblasti zajedničke spoljne politike i bezbednosti, Savet odlučuje o stavovima i zajedničkim aktivnostima Unije.

U oblasti pravnih i unutrašnjih poslova, Savet ostvaruje svoju ulogu preko zajedničkih akcija i putem konvencija koje predlaže na usvajanje državama članicama.

Zavisno od pitanja, *Savet odlučuje* običnom većinom, kvalifikovanom većinom i jednoglasno. Ukoliko nije drugačije određeno, Savet odlučuje prostom većinom, pri čemu svaka država ima jedan glas. *Običnom većinom* najčešće se glasa o proceduralnim pitanjima, konkretnije, povodom: usvajanja poslovnika o radu; produženja vremena usvajanja akata u okviru zakonodavnog postupka saradnje i postupka saodlučivanja; obraćanja Komisiji sa određenim zahtevima ili sazivanja međuvladine konferencije u cilju izmene Osnivačkog ugovora.

*Jednoglasno odlučivanje* je predviđeno za utvrđivanje osnova zajedničke politike, u predmetima u kojima je naglašena ustavnopravna dimenzija, ili se ispoljava vitalni nacionalni interes države članice.

*Ratifikacija odluka* (dokumenata) je uslov za stupanje na snagu samo najvažnijih pravnih akata, izmena i dopuna osnivačkih akata i drugih konstitutivnih akata, trgovinskih ugovora sa zemljama nečlanicama, unifikacija trgovačkog ugovornog, poreznog i drugog prava koje se primenjuju u EU i akata o pristupanju novih država EU.

Glasanje *kvalifikovanom većinom* (dvotrećinskom) predviđeno je osnivačkim ugovorima za određena pitanja ovisno o materiji, kao npr. oblast ekonomske i monetarne politike, slobode kretanja, azila i imigracije i sl. Kod glasanja kvalifikovanom većinom, svaka država članica nema isti broj glasova. To zavisi od broja stanovnika i ekonomske snage države članice. Ugovorom o osnivanju izvršeno je ponderisanje glasova (kasnije je vršeno novo zavisno od broja država članica). Tako broj glasova dvadeset osmorice iznosi:

Nemačka, Francuska, Italija i UK	29
Španija i Poljska	27
Rumunija	14
Holandija	13
Belgija, Češka Republika, Grčka, Mađarska i Portugalija	12
Austrija, Švedska i Bugarska	10
Danska, Irska, Litvanija, Slovačka, Finska i Hrvatska	7
Kipar, Estonija, Latvija, Luksemburg i Slovenija	4
Malta	3
<b>UKUPNO:</b>	<b>352</b>

Kod odlučivanja kvalifikovanom većinom ostvaruje se kombinacija glasova velikih, malih i srednjih država, čime se uspostavlja ravnoteža u donošenju odluka. Lisabonskim ugovorom uveden je novi sistem većinskog odlučivanja glasanja u Savetu ministara. Pored postojećeg „sistema kvalifikovane većine“ uvodi se novi sistem „duple većine“ u oblastima u kojima Savet odlučuje kvalifikovanom većinom. Prema novom sistemu, potrebno je da za odluku glasa najmanje 55 % država članica Evropske unije koje predstavljaju 65 % stanovnika od ukupnog broja stanovnika u svim državama članicama. Ovakav sistem će se primenjivati od 1. novembra 2014. sa prelaznim periodom do 31. marta 2017, kada postaje obavezan Lisabonski ugovor. Praktično, to vodi ka uspostavljanju konsenzusa za većinu pitanja. Radi boljeg organizovanja i ubrzanja rada Saveta i ostvarivanja njegovih zadataka, vremenom je uspostavljena razučena mreža administrativnih i savetodavnih tela. Formiran je sekretarijat za obavljanje administrativnih poslova i Komitet stalnih predstavnika država članica – *COREPER*.

## 5. EVROPSKA KOMISIJA

Evropska komisija je izvršni organ Evropske unije koji sadrži elemente zakonodavne, izvršne i nadzorne vlasti sa nadnacionalnom prirodom i nezavisan je od pojedinačnih interesa država članica Unije. To se ogleda u načinu izbora, položaju članova, načinu delovanja i nadležnostima. Komisiju čine predstavnici država članica (po jedan predstavnik) koji su imenovani uz saglasnost svih država, saglasnost Evropskog saveta i uz potvrdu Evropskog parlamenta, sa zadatkom da deluju u interesu Unije. Na čelu Komisije je predsednik Komisije, koga na osnovu rezultata izbora za Evropski parlament i posle sprovedenih konsultacija, predlaže Evropski savet kvalifikovanom većinom Evropskom parlamentu. Evropski parlament bira ovog kandidata većinom od ukupnog broja svojih članova.

Komisija odražava političku strukturu Evropskog parlamenta, a utoliko i političku strukturu birača u državama članicama. Aktuelnu Komisiju (2014–2019) čine komesari prema sledećem ključu: 14 članova pripada evropskim narodnim partijama; osam socijalistima i demokratima; pet liberalima; jedan evropskim konzervativcima i reformistima. Komisija ima sedam potpredsednika. U izboru aktuelne Komisije inicijativu je vodio novoizabrani predsednik Komisije Žan-Klod Junkers, dugogodišnji premijer Luksemburga, u koordinaciji sa vladama država članica, vodeći računa o njihovoj kompetentnosti ili sposobnosti, nezavisnosti i evropskom opredeljenju. Predsednik Komisije je listu prosledio Evropskom savetu, koji ju je dvotrećinskom većinom potvrdio, a zatim Evropskom parlamentu, u kome su obavljani iscrpni razgovori sa kandidatima u različitim komisijama. Na kraju, Evropski parlament je prihvatio listu komesara koju je Evropski savet imenovao kao Evropsku komisiju sa petogodišnjim mandatom. Članovima Komisije je zabranjeno da traže ili primaju bilo kakva uputstva ili instrukcije država članica. Komisija je kolektivno odgovorna samo Evropskom parlamentu, koji je može kvalifikovanom većinom opozvati. Pojedinačno članovi Komisije mogu biti opozvani odlukom Suda na predlog Komisije ili Saveta. Ovim su izražena nadnacionalna obeležja Komisije čiji su zadaci i ciljevi jasno regulisani pravnim i političkim aktima.

Predsednik Komisije politički usmerava rad Komisije. On učestvuje u radu Evropskog saveta, a Evropskom parlamentu podnosi godišnji izveštaj o radu Unije i program zakonodavne aktivnosti.

Lisabonskim ugovorom je predviđeno smanjenje broja komesara, uključujući njenog predsednika i Visokog predstavnika za inostrane poslove i bezbednost na broj od dve trećine država članica, što bi se primenjivalo posle 2017. godine.

Komisija po pravilu zaseda jednom sedmično. Sedište Komisije je u Briselu, a sednice Komisije su zatvorene za javnost. Komisija donosi odluke većinom glasova. Delovanje i nadležnosti Komisije proizilaze iz čl. 9 Ugovora o fuziji triju zajednica. U sklopu tih različitih funkcija Komisije postoje tri grupe osnovnih delatnosti i funkcija.

### 5.1. Nadzorna uloga

Komisija Evropske unije je čuvar i branilac evropskih ugovora. Komisija na osnovu čl. 211 Osnivačkog ugovora „osigurava primenu odredbi Ugovora i mera koje su preduzele institucije u skladu sa njima“.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Lj. Obradović-Bešlić, „Ugovorno pravo i ujedinjena Evropa“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu XXXVIII*, 113.

Da bi nadzorna uloga bila kvalitetna u primeni unijskog prava, Komisija prati ponašanje država u izvršavanju obaveza predviđenih Ugovorom, odnosno preuzimanje i primenu propisa donetih na nivou Unije. U slučaju da država ne izvršava obaveze, Komisija pokreće postupak pred Evropskim sudom. Komisija, takođe, kontroliše ponašanje privatnih lica povodom provedbe unijskog prava i s tim u vezi preduzima neophodne mere, za što je dobra ilustracija oblast tržišne konkurencije. Pre nego što podnese tužbu Sudu zbog neizvršavanja obaveza neke države prema Ugovoru ili usvojenim propisima, Komisija nastoji privoleti državu članicu da izvrši predmetnu obavezu – u čemu je Komisija do sada imala velike rezultate – pa je mali deo završavao pred Evropskim sudom.

Da bi uspešno obavila navedenu ustavnu ulogu, Komisija raspolaže ovlašćenjima da pored informacija koje joj dostave nadležni organi država članica ili privatna lica ili poslanici Evropskog parlamenta može zahtevati od države članice da joj dostavi potrebne informacije, tj. preduzme neophodne radnje tim povodom. To je tzv. *obaveza lojalnosti, odnosno saradnje* iz čl. 10 i čl. 5 Ugovora.<sup>13</sup>

## 5.2. Zakonodavna aktivnost

Komisija Evropske unije kao izvršni organ ovlašćena je za donošenje pravnih akata kojima se ostvaruje zamisao o stvaranju Unije kao relativno čvrste zajednice evropskih država članica. Akti koje Komisija donosi moraju biti u skladu sa Ugovorom i aktima Saveta. Pravna priroda tih pravnih akata može se uporediti sa prirodom podzakonskih akata pojedinih država (uredbe, odluke, pravila, pravilnici, naredbe, uputstva, rešenja). Uz to, Komisija ima ovlašćenje da usvaja akte koji nisu obavezujući, tipični za državne organe, ali koji ipak imaju određene pravne konsekvence, kao što su preporuke i mišljenja.

Komisija je u ulozi predlagača pravnih akata nezavisna, ali mora osluškiivati impulse koji stižu neposredno od država članica, odnosno iz Saveta, Evropskog saveta ili Evropskog parlamenta. Komisija „prati“ predlog i u fazi njegovog razmatranja u Savetu. U tom cilju, jedan od komisionara prisustvuje sednicama Saveta na kojima se raspravlja o predlogu akta (mere). Odnos Komisije i Saveta u zakonodavnom procesu često se izražava rečima: Komisija predlaže, ali ne usvaja; Svet usvaja, ali ne predlaže.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> R. Etinski *et al.*, *Osnovi prava Evropske unije*, Novi Sad 2010, 104.

<sup>14</sup> T. C. Hartley, *Osnovi prava Evropske zajednice*, prevod O. Račić, Sarajevo 1988.

### 5.3. Predstavljanje

Komisija predstavlja Evropsku uniju u pravnim odnosima sa državama članicama, odnosno u odnosima sa trećim državama (čl. 282, eh čl. 211). Prvo, Komisija učestvuje u oblikovanju i realizaciji unijske trgovinske politike u skladu sa čl. 133, eh čl. 113 (učestvujući u međunarodnim trgovinskim pregovorima). Drugo, Komisija učestvuje u procesu kandidovanja i prijema novih članica EU (evropski sporazumi i sporazumi o pridruženju). Treće, Komisija predstavlja EU u drugim međunarodnim organizacijama (OUN, Savet Evrope i dr.). Četvrto, Komisija predstavlja Evropsku uniju prema trećim državama (više od 160 diplomatskih predstavništava akreditovanih pri EU, odnosno više od 120 predstavništava EU u trećim zemljama u kojima deluju službenici koje angažuje Komisija). Peto, Komisija ostvaruje politiku Evropske unije u okviru III stuba (saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova) upotrebom pratećih ekonomskih mera (sankcije, finansijska podrška) u cilju provođenja zajedničke unijske politike prema drugim državama.<sup>15</sup>

U ovim brojnim i složenim poslovima, Komisiji na raspolaganju stoje administrativne i stručne službe kojima ona rukovodi. Računa se na gotovo 30.000 stalno ili povremeno zaposlenih na nivou Zajednice, od čega oko 20.000 radi u službama Komisije, tačnije u jednom od njenih generalnih direktorata ili u drugim organizacionim jedinicama. Konkretnije, polovina su službenici, a ostatak „tehničko“ i „pomoćno“ osoblje.

## 6. PRAVOSUDNI ORGANI EVROPSKE UNIJE

### 6.1. Sud pravde

Ugovor o Evropskoj uniji definiše Sud pravde Evropske unije kao instituciju Unije, njen sastav i zadatak (čl. 19 UEU/L), a u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije nalaze se odredbe koje uređuju unutrašnju organizaciju svih sudova u okviru Unije i njihove nadležnosti (čl. 251–281 UFEU). Sud pravde sastoji se od određenog broja sudija i generalnih pravobranilaca koji se biraju uz saglasnost vlada država članica. Svaka država članica EU ima po jednog državljanina u sastavu Suda pravde. Naime, po Ugovoru, Savet može povećati broj članova Suda prihvatajući predlog Suda i odlučujući jednoglasno. Njihov mandat je šest godina, s tim da mogu biti birani ponovo. Sudije biraju predsednika Suda iz svojih redova na period od tri godine. U postlisabonskom rešenju, posebnom deklaracijom Saveta predviđeno je šest

---

<sup>15</sup> V. G. Popović, R. D. Vukadinović, *Međunarodno poslovno pravo – Opšti deo*, Banja Luka – Kragujevac 2007, 147.

stalnih i pet „rotirajućih“ pravobranilaca. Inače, i generalni pravobranioci učestvuju u odlučivanju o tome da li konkretni predmet podrazumeva njihovo mišljenje. U stvari, o tome se odlučuje na Opštoj sednici Suda, kojoj uz sudije prisustvuju i generalni pravobranioci. Generalni pravobranioci biraju jednog između sebe na jednogodišnju dužnost prvog generalnog pravobranioca. Sudije i pravobranioci se biraju između nezavisnih ličnosti čiji stručni kvalitet odgovara onome koji je potreban za najviše pravosudne dužnosti u zemljama koje ih kandiduju ili koji su pravници priznatih kvaliteta. Sedište Suda je u Luksemburgu.

Sud radi u veću od tri, pet sudija ili velikom veću od trinaest sudija. Zbog pretrpanosti poslom, Sud pravde retko odlučuje u plenumu (punom sastavu), samo kada je u pitanju slučaj od izuzetne važnosti (čl. 16, st. 4 i 5 Statuta Suda pravde).

Pravila organizacije i rada Suda, te pravila postupka sadržana su u ugovorima, Statutu i Poslovniku o radu Suda.

Sud pravde u okviru nadležnosti koje ima deluje kao ustavni, upravni, građanski, apelacioni, a u nekima i kao međunarodni sud. Osnovna funkcija Suda je da obezbedi poštovanje prava u primeni i tumačenju prava u primeni evropskih ugovora i evropskog prava.

Svoju pravosudnu funkciju Sud pravde vrši tako što:

1. Ceni zakonitost unijskih pravnih akata koje su doneli Parlament, Savet, Komisija ili drugi organ EU, te odlučuje o njihovoj primeni (poništava u celosti ili delimično) kada se to pitanje postavi pred Sudom;
2. Utvrđuje da li država članica izvršava svoje obaveze ustanovljene evropskim ugovorima, tzv. postupak povodom neizvršenja obaveza (pokrenut od Komisije ili države članice);
3. Utvrđuje propuste u radu unijskih institucija, tzv. postupak povodom nečinjenja ili propuštanja u radu unijskih institucija (npr. ćutanje administracije i sl.);
4. Dosuđuje naknadu štete koju su prouzrokovale unijske institucije u vršenju svojih aktivnosti, tzv. postupak za naknadu štete;
5. Odlučuje o žalbama na presude Opšteg suda, tzv. apelacioni postupak;
6. Donosi odluke kojima tumači unijsko pravo i izjašnjava se o tzv. „prejudicijelnim pitanjima“ u tzv. prethodnom postupku, na zahtev nacionalnih pravosudnih organa u pogledu tumačenja i važnosti nekih odredaba prava EU;

7. Odlučuje u sporovima između država članica, tzv. postupak međunarodnog delovanja;
8. Daje mišljenje o saglasnosti određenog dokumenta (ugovora, sporazuma) kojeg zaključuje Unija sa trećim subjektima, tzv. postupak davanja mišljenja.

Aktima unijskih institucija ili posebnim sporazumima država članica mogu biti ustanovljene i druge nadležnosti Evropskog suda pravde o pitanju vezanom za Ugovor.

Evropski sud pravde okončava postupak u određenim predmetima donošenjem presude ili rešenja. Presudom se okončava postupak iniciran tužbom i zahtevom nacionalnih pravosudnih organa za tumačenjem unijskih propisa. Rešenje se donosi povodom odobrenja privremene mere ili dopuštanja intervencije uz presudu ili njeno izvršenje.

Dokument iz Mastrihta je dodelio Evropskom sudu ovlašćenja u određivanju sankcija i kazni državama koje ne sprovode sudske presude.

Svojim dosadašnjim radom, Sud pravde Evropske unije dao je značajan doprinos određivanju pojma i sadržaja unijskog prava – prava Evropske unije. Presude Suda su izvor jednog novog pravnog poretka koji je još u razvoju, a posebno u nekim područjima kao što su pravo konkurencije i međunarodno poslovno pravo.

## 6.2. Opšti sud

Opšti sud je prvostepeni sud (Lisabonskim ugovorom dobio je ovaj naziv) uspostavljen odlukom Saveta 1989. da odlučuje u prvom stepenu u sporovima između Zajednice – Unije i njenih službenika, sporovima u oblasti konkurencije između preduzeća, te sporovima za naknadu štete prouzrokovane aktivnošću unijskih institucija.<sup>16</sup>

„Opšti sud je nadležan za vođenje prvostepenog postupka u skladu sa članom 263, 265, 268, 270 i 272, sa izuzetkom onih koji su u nadležnosti specijalizovanih sudova uspostavljenih na osnovu člana 257 i onih koji su Statutom rezervisani za Sud pravde. Statutom se može predvideti nadležnost Opšteg suda i u drugim slučajevima.“, navodi se u čl. 265 (1) UFEU. Članom 51 Statuta Suda rezervisana je nadležnost za Sud pravde ako tužbu predviđenu u čl. 263 i 265 podnose države članice ili institucije Unije, izuzev:

1. Odluka koje je doneo Savet na osnovu trećeg potparagrafa čl. 108 (2) UFEU;
2. Akata Saveta usvojenih prema odredbi Saveta koja se odnosi na mere zaštite trgovine u okviru značenja čl. 207 UFEU;

---

<sup>16</sup> M. Stanivuković, *Pojedinac pred sudom Evropskih zajednica*, Beograd 2007.

3. Akata Saveta kojima Savet ostvaruje izvršnu vlast u saglasnosti sa drugim paragrafom čl. 291 UFEU.

U skladu s tim, može se konstatovati da Opšti sud odlučuje povodom:

1. Ocene zakonitosti unijskih akata kad postupak pokreće privatnopravno lice;
2. Naknade štete po zahtevu privatnopravnih lica;
3. Sporova dodeljenih na osnovu arbitražne klauzule u privatnopravnom i javnopravnom ugovoru;
4. Žalbi na odluke apelacionih tela donetih u internom postupku u okviru određenih unijskih ustanova.<sup>17</sup>

Zavisno od značaja predmeta, njegove složenosti i posebnih okolnosti, Opšti sud može delovati kao: sudija pojedinac, u veću od tri, izuzetno pet sudija i u plenumu (svaka država članica ima po jednog sudiju).

Postupak pred Opštim sudom je skoro isti kao i pred Sudom pravde EU. Međutim, protiv odluka Opšteg suda moguće je uložiti žalbu Sudu pravde u roku od tri meseca od dana dostavljanja. Žalbu je moguće uložiti iz materijalnih i procesnih razloga. Žalba je moguća zbog: nedostatka nadležnosti, bitne povrede postupka i pogrešne primene unijskog prava. Žalba ne odlaže izvršenje, ali žalilac može tražiti od Suda da odloži izvršenje.

### 6.3. Specijalizovani sudovi

Ugovorom iz Nice (čl. 225a UEZ) Evropski parlament i Savet mogu ustanoviti specijalizovane sudove za vođenje prvostepenog postupka kod nekih vrsta tužbi. Prvi takav sud osnovan odlukom Saveta (2005. godine) moguće je nazvati Službeničkim sudom. Nadležan je za sporove Unije i njenih službenika. U Službenički sud imenovano je sedam sudija. Postoji pravo žalbe Opštem sudu utemeljeno na pravnim i činjeničnim pitanjima.

Postoje inicijative za formiranje još nekih specijalizovanih sudova (Sud Unije za patente i sl.)

### 6.4. Finansijski sud

Finansijski sud je osnovan izmenom i dopunom Ugovora o osnivanju 1975. godine, čime je ukinuta dotadašnja praksa interne finansijske kontrole.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> B. Košutić, B. Rakić, B. Milisavljević, *Uvod u pravo evropskih integracija*, Beograd 2012, 220.

<sup>18</sup> B. P. Košutić, 226.

Članove Finansijskog suda postavlja Savet kvalifikovanom većinom, nakon što pribavi mišljenje Evropskog parlamenta (svaka država članica ima jednog sudiju). Njihov mandat traje šest godina i obnovljiv je. Sudije iz svojih redova biraju predsednika Finansijskog suda sa mandatom od tri godine.

Sudije Finansijskog suda u svome radu deluju potpuno nezavisno, vođeni opštim interesom Unije. To znači da u obavljanju poverenih poslova ne smeju tražiti, niti primati instrukcije od Vlada država članica ili bilo kojeg drugog organa. U slučaju ne izvršenja svojih obaveza član Finansijskog suda može biti razrešen dužnosti i pre isteka mandata.

Finansijski sud vrši nadzor nad prihodima i rashodima, kao i pravilnim finansijskim poslovanjem organa i službi EU. Poslove kontrole vrši na osnovu finansijske dokumentacije, a ako je potrebno i „na licu mesta“, tj. u prostorijama bilo kojeg organa koji koristi sredstva EU uključujući i prostorije bilo kojeg fizičkog ili pravnog lica koje prima sredstva iz budžeta.<sup>19</sup>

Sud podnosi godišnji izveštaj o finansijskom poslovanju i dostavlja ga ostalim institucijama Unije. Sud po potrebi dostavlja i druge izveštaje i akte na zahtev određenih institucija ili po svojoj inicijativi kada oceni da je to potrebno.

## 7. ZAKLJUČAK

Ovde je reč o osnovnim institucijama Evropske unije koje određuju osnivački ugovori: Evropskom parlamentu, Evropskom savetu, Savetu ministara, Evropskoj Komisiji i pravosudnim organima Evropske unije. Izloženi su samo osnovni elementi navedenih institucija i tela – onoliko koliko je potrebno da bi se svatio aktuelni institucionalni okvir Evropske unije. Kako se vidi ove institucije načinom izbora, svojom strukturom, nadležnošću i funkcionalnošću obezbeđuju funkcionisanje Evropske unije kao složene asocijacije 28 država, organizacije „*sui generis*“ u kojoj dominiraju načela demokratije, pravne države, podele vlasti...

Navedene institucije nisu nastale istovremeno niti su u početnom periodu delovale kao deo jedinstvene institucionalne strukture. Dalji razvoj jedinstvenog institucionalnog okvira Evropske unije zahteva i nove organe – institucije koje su obogatile to jedinstvo. Tako se pojavljuju i drugi organi kao: Evropska centralna banka i Evropska investiciona banka, Ombudsman, Komitet regija, Ekonomsko-socijalni komitet... Da bi institucionalni sistem Evropske unije bio uspešan u organizacionom i funkcionalnom smislu potrebno je obezbediti da svaki elemenat tog sistema funkcioniše u tom jedinstvu.

---

<sup>19</sup> R. Đurović, *Međunarodno privredno pravo*, Beograd 2004, 113.

Dosadašnja institucionalna izgradnja Evropske unije pokazuje uticaj određenih rešenja iz ustava država članica na institucionalni sistem Evropske unije. Bez sumnje postoji konsezus država članica da Unija treba da se zasniva na načelima predstavničke demokratije i vladavine prava.

## LISTA REFERENCI

### Bibliografske reference

1. Đurović, Radimir, *Međunarodno privredno pravo*, Beograd 2004;
2. Etinski, Rodoljub, Đajić, Sanja, Stanivuković, Maja, Bordaš, Bernadet, Đundić, Petar, Tubić, Bojan, *Osnovi prava Evropske unije*, Novi sad 2010;
3. Hartley, T. C., *Osnovi prava Evropske zajednice*, prevod Račić O., Sarajevo 1988;
4. Hiks, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2007;
5. Kostadinović, Svetolik, Račić, Mile, *Poslovno pravo*, Novi Sad 2011;
6. Košutić, P. Budimir, *Osnovi prava Evropske unije*, Beograd 2010;
7. Košutić Budimir, Rakić, Branko, Milisavljević, Bojan, *Uvod u pravo Evropskih integracija*, Beograd 2012;
8. Misita, Nevenko, *Evropska unija osnivanje i razvoj*, Sarajevo 2010;
9. Obradović-Bešlijić, Ljiljana, *Ugovorno pravo i ujedinjena Evropa*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu XXXVIII;
10. Pajić, Zoran, *O jedinstvu pravnog sistema Evropskih zajednica*, JRMP, Beograd 1985;
11. Popović, Vitomir, Vukadinović, Radovan, *Medjunarodno poslovno pravo – Opšti deo*, Banja Luka – Kragujevac 2007;
12. Pravo Evropske unije, Zbornik radova, Udruženje za pravo Evropske unije, Centar za međunarodne studije, Službeni Glasnik, Beograd 1995;
13. Rodin, Siniša, *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagreb 1990;
14. Samardžić, Slobodan, *Evropska unije kao model nadnacionalne zajednice*, Beograd 1988;
15. Stanivuković, Maja, *Pojedinac pred sudom Evropskih zajednica*, Beograd 2007;
16. Turčinović, Filip, *Pravo Evropske unije*, Beograd 2006;
17. Vukadinović D. Radovan, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac 2014.

*Associate Professor Mile Račić, LL.D.*

Faculty of Law, University of East Sarajevo

## **CERTAIN ASPECTS OF THE EUROPEAN UNION INSTITUTIONAL SYSTEM**

### *Summary*

Institutions of European Union are organised in a similar way as many countries of the world today. Institutions, their structures, functions and authority remind, to a large extent of the authority of modern parliamentary states. In this paper the subject of our interest is basic structures of European Union: European parliament, European Council, Council of the European Union Ministers, European Commission and European Court.

The paper analyzes the structure and the electoral process of the bodies of the European Union institutional system, their jurisdiction, roles and positions in this system. More specifically, the procedures of coordination and attitude adjustments are analyzed, with special emphasis on the decision making process.

The overall analysis is intended for supporting the initial hypothesis that the bodies and their roles in the institutional structure of the European Union are not substantially different from the bodies of parliamentary states that promote the values of representative democracy and the rule of law.

**Key words:** *European Parliament; European Council; Council of the European Union Ministers; European Commission; Judicial institutions of European Union.*