

Doc. dr Bojana Lakićević-Đuranović

Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore u Podgorici

JEDINSTVENI INSTITUCIONALNI OKVIR EVROPSKE UNIJE

Evropska unija je moderni politički fenomen, koji je nastao kao posljedica socijalnog, istorijskog i ekonomskog konteksta dvadesetog vijeka. Taj kontekst je stvorio politički sistem koji je jedinstven u poređenju sa svim ostalim. Iako njegove karakteristike imaju sličnosti sa već poznatim federativnim sistemima i međuvladinim organizacijama, on ostaje jedinstven, sui generis, politički sistem. Ovaj rad će to pokazati kroz analizu institucija Evropske unije i njenih funkcija, pokazujući da imaju primjese federacije, unije i međudržavnih organizacija, čineći njen institucionalni okvir jedinstvenim u svijetu. Stoga, ovaj rad će istražiti egzekutivnu, zakonodavnu i sudsku stranu institucionalnog okvira Evropske unije, kao i politički uticaj na njeno funkcionisanje. Takođe, osvrnuće se i na trenutno stanje sa kojim se Unija suočava, kao i potencijalno rješenje tih problema.

Ključne riječi: Evropska unija; Unija; Federacija; Institucija; Okvir; Sporazum; Sistem.

1. ISTORIJSKI OKVIR: INSTITUCIONALNI OKVIR EU OD SPORAZUMA IZ MASTRIHTA DO LISABONSKOG SPORAZUMA

Sporazum o Evropskoj uniji, potpisan u Mاستrihtu 7. februara 1992, stupio je na snagu 1. novembra 1993, i time označio rođenje moderne Evropske unije.¹ Evropska zajednica je time proširila svoje ciljeve, koji su do tada bili samo ekonomske prirode, i tako stvorila jedinstveni sklop država, sa jedinstvenim identitetom. Za razliku od prethodnih ambicija, ciljevi Sporazuma iz Mاستrihta su:

1. Jačanje demokratske legitimnosti institucija;
2. Poboljšanje efektivnosti institucija;

Bojana Lakićević-Đuranović, *bojanal@ac.me*.

¹ M. Kreća, R. Mujović, B. Lakićević, *Izvori međunarodnog javnog prava*, Nova knjiga, Podgorica 2009.

3. Uspostavljanje ekonomske i monetarne unije;
4. Razvoj socijalne dimenzije zajednice;
5. Uspostavljanje jedinstvene spoljne i bezbjedonosne politike.

Primjećuje se da su u prvom planu ciljevi vezani za institucije. Razlog tome je više nego očigledan – ovaj sporazum znači začetak nove zajednice, čija će novopečena struktura počivati upravo na legitimnosti i funkcionalnosti institucija. Stoga, stvorena je Evropska unija, koja je počivala na tri stuba. Samo prvi stub koristi pravno obavezujuće instrumente i procedure, što ga čini jedinim nadnacionalnim stubom. Ova karakteristika sa sobom nosi tri veoma bitne odlike. Prva odlika je da u donošenju odluka vezanih za kompetencije prvog stuba države članice mogu biti preglasane, što znači da one moraju poštovati donesene odluke neovisno od njihovog glasa. Takođe, norme donesene na nivou Unije automatski postaju integrisani dio nacionalnih prava država članica. Treća odlika proizilazi direktno iz druge – norme koje postanu dio nacionalnih prava imaju nadnacionalni i superioran karakter iako su u okviru nacionalnih normi. To znači da, u eventualnom sukobu nacionalnog zakona ili norme sa tim iz Unije, zakoni na nivou Unije imaju prednost. Odlukama iz nadležnosti drugog i trećeg stuba Unija nije u mogućnosti da obaveže članice protiv njihove volje, ili ima tu mogućnost u veoma maloj mjeri.

Sporazum o Evropskoj uniji unosi značajne promjene u institucionalni okvir dotadašnje Evropske zajednice. Najveće promjene je pretrpio Evropski parlament, čije su nadležnosti znatno uvećane. Naime, u obim nadležnosti Evropskog parlamenta ušle su nove procedure, pomoću kojih on može da donosi obavezujuće odluke u saradnji sa Savjetom.² Ovo ovlašćenje podrazumijeva pojačanu vezu između Savjeta i Parlamenta, što olakšava dogovaranje prilikom donošenja pravosnažnih odluka. Takođe, Parlament je uključen u proces donošenja odluka o kompoziciji Komisije.³ Što se tiče noviteta vezanih za Komisiju, produžen je njen mandat sa četiri na pet godina, kako bi bio usklađen sa dužinom mandata Parlamenta. U Savjetu je proširena obaveznost kvalifikovane većine na dodatne procedure pri donošenju odluka. Kao odgovor na sve učestalije zahtjeve regionalnih vlasti u državama članicama da im se omogući aktivno učešće u donošenju odluka na nivou Unije koje zadiru u lokalno funkcionisanje, osnovan je Odbor regija, koji ima savjetodavnu funkciju.

Sporazum iz Maastrichta je pretrpio par izmjena i aneksa, unesenih ugovorima iz Nice i Amsterdama. Međutim, najveću reformu donio je Sporazum iz Lisabona.

² T. C. Hartley, *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2004, 33.

³ *Ibid.*, 47.

2. EVROPSKA UNIJA DANAS: INSTITUCIONALNI OKVIR NAKON RATIFIKACIJE LISABONSKOG SPORAZUMA

Cilj Lisabonskog sporazuma je bio reformisanje Evropske unije i njenog funkcionisanja nakon dva talasa proširivanja. Do ratifikacije Lisabonskog sporazuma, sve nadležnosti bile su podijeljene u tri stuba. Stupanjem Lisabonskog sporazuma na snagu, takva podjela nadležnosti nestaje i sada se fokusira na podjelu nadležnosti između Evropske unije i njenih institucija, na jednoj strani i zemalja članica, na drugoj. Veoma bitno je da EU ovim sporazumom dobija karakter pravnog lica. Ono što čini EU i njen institucionalni okvir jedinstvenim među političkim i pravnim sistemima u svijetu je upravo ta preraspodjela nadležnosti, iako je ova podjela nadležnosti mahom usmjerena ka razgraničavanju kompetencija država članica i Evropske unije.

Lisabonski sporazum je podijelio nadležnosti na sljedeće tri:

1. Ekskluzivne nadležnosti, kojima raspolaže isključivo Evropska unija i njene institucije, i samo one mogu da donose obavezujuće odluke i akte u ovom spektru;⁴
2. Podijeljene nadležnosti, što znači da i zemlje članice i institucije Evropske unije imaju nadležnost da donose pravno obavezujuće odluke i akte u vezi sa određenim stvarima, mada zemlje članice mogu da koriste svoje kompetencije samo u onoj mjeri u kojoj je to Evropska unija dozvolila svojim djelovanjem;⁵
3. Podržavajuće nadležnosti, u okviru kojih Evropska unija može samo da interveniše u cilju da podrži ili koordinira djelatnostima zemalja članica, a to radi preporukama i ostalim vidovima pravno neobavezujućih djelatnosti.⁶

Naravno, ovakva podjela kompetencija nije fiksirana, već je dinamična. To je samo jedna od karakteristika koja čini Evropsku uniju unikatnom u svijetu. Međutim, iz takve preraspodjele nadležnosti možemo zaključiti da se slično dešava i kod institucija. Naime, standardna podjela na egzekutivnu, legislativnu i izvršnu vlast ne postoji kod institucija Evropske unije. U načelu, ona se i može sprovesti, ali ne bi bila precizna. Granice između egzekutivne, legislativne i izvršne vlasti kod institucija EU su veoma maglovite, toliko da su jedva i vidljive. Gotovo sve glavne institucije svojim djelovanjem vrše gotovo sve funkcije. To je ono što izdvaja institucionalni okvir Evropske unije od svih ostalih.

⁴ *Sl. list Evropske unije*, br. 2007/C 306/1.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Sl. list Evropske unije*, br. 2007/C 306/1.

3. EVROPSKI PARLAMENT

Evropski parlament je po svom sastavu jedinstvena pojava u oblasti međunarodnog organizovanja.⁷ Proširenjem nadležnosti, postao je još vitalniji zupčanik u mašineriji Evropske unije. Glavna funkcija Parlamenta je da predstavlja stanovništvo EU kako je to predočeno u čl. 189 EU. Međutim, uprkos tome, predstavnici u Parlamentu birani su preko nacionalnih legislatura, a ne jedinstvenom regulativom EU, kako je očekivano. Tek 1976, odlučeno je da se sprovedu direktni izbori. Sporazumima kojima je to odlučeno zahtijevano je da Parlament podnese prijedlog za raspisivanje direktnih izbora, koji bi Savjet, nakon jednoglasnog usvajanja, sproveo u adekvatne odredbe, i u vidu preporuke dao zemljama članicama na usvajanje u skladu sa njihovim nacionalnim ustavima.⁸ Već ovdje vidimo jednu od jedinstvenih karakteristika Parlamenta – u ovom slučaju Parlament daje prijedlog Savjetu na usvajanje – suprotno od uobičajene procedure i veze između parlamenta i vlade (ili drugog odgovarajućeg egzekutivnog tijela). Ovakvo regulisanje direktnih izbora, specifičnije, njegova pravna priroda, predmet je kontroverze. Da li je ono efektivno međunarodni sporazum između država, zasnovan na preporuci Savjeta i nacrtu Parlamenta? Ili je ono efektivno odluka Savjeta, izglasana od strane zemalja članica, i samim tim pravno obavezujuća za njih? Najpreciznije viđenje se nalazi između ta dva – to je sporazum između država, koji postaje dio Sporazuma, samim tim obavezujući za članice.

U prošlosti, četiri najveće zemlje članice (Njemačka, Francuska, Italija i Ujedinjeno Kraljevstvo) su imale jednak broj predstavnika u Parlamentu. Međutim, Sporazum iz Nice je redukovao ukupan broj predstavnika u Parlamentu. U okviru zajedničke spoljne i bezbjednosne politike Parlament ima pravo da bude konsultovan o najvažnijim pitanjima i onovnim opredeljenjima.⁹

Možemo primijetiti da se ovlašćenja Parlamenta razlikuju od konvencionalnih legislativnih organa modernih država. Iako su njegova ovlašćenja u nekoj mjeri manja od klasičnih parlamenata, daleko je napredovao od čisto konsultativne uloge. Može reći da Evropski parlament vrši reprezentativnu ulogu.

4. EVROPSKI SAVJET

Evropski savjet je jedna od ključnih institucija Evropske unije, koja ima neosporan uticaj na funkcionisanje Unije i njenu politiku. Nastao je kao po-

⁷ Z. Radivojević, V. Karadžić-Predić, *Institucije Evropske unije*, Niš 2008, 52.

⁸ T. C. Hartley, 47.

⁹ Z. Radivojević, V. Karadžić-Predić, 52.

sljedica neformalnih i neredovnih samita glavara zemalja članica. Zakonom je predviđeno postojanje, funkcionisanje, sastajanje i kompozicija Evropskog savjeta. Kako je to definisano Lisabonskim sporazumom, Evropski savjet je institucija koja će Uniji pružiti podsticaj za razvoj.¹⁰ U suštini, on definiše političku agendu Evropske unije i smatra se glavnim pokretačem evropskih integracija. S obzirom na to da se sastoji od vođa zemalja članica, može se zaključiti da je njegova funkcija prevashodno egzekutivna. Ta funkcija upravo proizilazi iz činjenice da okuplja ljude koji tu funkciju obavljaju u svojim državama. Na samitima Evropskog savjeta odlučuje se o stvarima od važnosti za spoljnu politiku Unije, kao i o ratifikaciji određenih sporazuma ili njihovim promjenama. Iako Savjet formalno nema legislativnu funkciju, može učestvovati u debatama oko određenih legislativnih pitanja, u kojima ima glas o odlukama. Ova procedura je poznata kao „ručna kočnica“.¹¹ Samite Evropskog savjeta pohađaju vođe država članica, uz predsjednika Evropskog savjeta i predsjednika Komisije, koji nema pravo glasa. Samitu mogu prisustvovati i dodatna lica ukoliko to Savjet zahtijeva. U prošlosti, samitima su redovno prisustvovali i ministri spoljnih poslova zemalja članica, ali je Lisabonskim sporazumom ta praksa prekinuta, iz praktičnih razloga.

Funkcije Evropskog savjeta jasno ga stavljaju u središte funkcionisanja Unije. Njegov uticaj na gotovo sve grane djelovanja Evropske unije više je nego evidentan. Savjet je možda i najkarakterističnija institucija Evropske unije, s obzirom na to da, iako neformalno, ima legislativnu, uz izraženu egzekutivnu, moć.

5. EVROPSKA KOMISIJA

Najbolja definicija za jednu od pet najbitnijih institucija – Evropsku komisiju – je ta da je cilj Komisije da izrazi interese Unije. Evropska komisija je stručno tijelo koje podsjeća na nacionalne vlade.¹² Njene najbitnije djelatnosti su formulisanje prijedloga za nove norme i politiku Unije, posredništvo između zemalja članica kako bi se obezbijedilo prihvatanje tih novih prijedloga, koordinacija nacionalnim politikama unutar Unije i nadgledanje implementacije postojećih regulativnih normi.

Funkcije Komisije su još jedna karakteristika koja izdvaja Evropsku uniju od ostalih pravnih i političkih sistema. Ona vodi politiku Evropske unije i započinje proces legislative, tako što svoje prijedloge šalje Savjetu i Parlamentu na usvajanje. To je, istinski, karakteristika konvencionalnih vlada.

¹⁰ J. Paterson, M. Shackleton, *The Institutions of the European Union*, Third Edition, Oxford University Press 2012, 43.

¹¹ *Ibid.*, 50.

¹² R. D. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, II izdanje sa promjenama iz Lisabonskog ugovora, Kragujevac 2010, 29.

Međutim, Komisija takođe, u određenoj mjeri, posjeduje i legislativnu moć. Naime, Evropski sud je donio presudu u slučaju Njemačka protiv Komisije da Komisija ima potpunu moć, uključujući i legislativnu, u slučajevima kada ispunjava zadatke zadate EU sporazumima. Jedna od karakteristika Komisije je da je ona zadužena da očuva pravni poredak uspostavljen sporazumima i ugovorima. Stoga ima epitet „čuvara Sporazuma“. Komisija nadgleda ispravno i potpuno sprovođenje Sporazuma od strane država članica. Ukoliko to nije slučaj, Komisija je ovlašćena da tuži državu članicu pred Evropskim sudom, u kojem se javlja kao stranka. U kontekstu te funkcije, Komisija jednom godišnje izdaje izvještaje o sprovođenju prava u EU.

Prema ostatku svijeta, Komisija predstavlja EU. U brojnim državama postoje delegacije EU koje su dio Komisije. Komisija je takođe u kontekstu Evropske unije ovlašćena voditi pregovore o sklapanju međunarodnih sporazuma na temelju mandata koji joj u svakom pojedinom slučaju dodjeljuje Savjet EU. Amandmanom na odluku 99/468 iz 2006,¹³ Parlamentu je data mogućnost da pokrene posebnu proceduru protiv Komisije zvanu *regulatorna procedura sa nadzorom*. To može uraditi ukoliko smatra da je Komisija prekoračila svoju nadležnost u slučajevima kada se donosi odluka u saradnji sa Parlamentom. Na taj način, Parlament štiti svoje interese ograničavajući nadležnosti Komisije. To je svojevrsni *checks and balances* sistem između Parlamenta i Komisije. Ta procedura se koristi kada je, u okviru delegirane nadležnosti, prekršen princip subsidijariteta ili proporcionalnosti.¹⁴

U zaključku, možemo reći da je Komisija možda i najvažnije tijelo Evropske unije. Faktički vlada Unije, sa ograničenom legislativnom moći, predstavnik Unije i čuvar pravnog poretka unutar iste, Komisija time zauzima prvo mjesto u Evropskoj uniji po svojoj karakterističnosti.

6. SAVJET MINISTARA

S obzirom na to da se najvažnije odluke po Uniju donose u Savjetu ministara, sistem glasanja predstavlja veoma bitno pitanje. Praksa je drugačija, jedino stvari manjeg značaja će se odlučivati po principu proste većine. Neke stvari (kao prihvatanje novih članova) se čak rješavaju jednoglasnim izborom. Ali, većina odluka se donosi kvalifikovanim većinom. Savjet je osnovan kao predstavničko tijelo država članica. Iako su Savjetu povjerena značajna ovlašćenja, on nije tijelo koje stalno radi, već se saziva za konkretno pitanje.

¹³ P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press 2006, 124.

¹⁴ T. C. Hartley, 17.

Specifično tijelo Evropske unije, Savjet ministara ima legislativnu funkciju a služi još i kao nadzorno tijelo, i predstavnik EU u određenim slučajevima, uz ograničenu moć odlučivanja.

7. SUD PRAVDE EVROPSKE UNIJE

Sud pravde Evropske unije je jedinstveno tijelo Evropske unije koje obuhvata cijeli sudski sistem Unije. Sudski sistem Evropske unije do stupanja na snagu Ugovora iz Nice obuhvatao je dva suda. Sadašnji sistem se sastoji od tri suda, od kojih su dva glavna, a jedan specijalizovani. Od dobre saradnje nacionalnih sudova država članica i Suda pravde Evropske unije zavisi djelotvornost Evropske unije kao pravne zajednice.¹⁵ Sudski sistem Evropske unije čine:

1. Sud pravde, neformalno poznat kao Evropski sud pravde, koji je ujedno najviši sud Unije;
2. Opšti sud, prethodno poznat kao Sud prve instance;
3. Građanski sud, takođe poznat kao Službenički sud, je specijalizovani sud koji ulazi u sastav Suda pravde Evropske unije.

Ovo tijelo Evropske unije je ustanovljeno 1952, pod imenom Sud pravde evropskih zajednica uglja i čelika. Stupanjem na snagu Sporazuma iz Lisabona, cjelokupni sudski sistem Unije je poznat pod imenom Sud pravde Evropske unije. Njegova misija je da posmatra implementaciju zakona Unije, a isto tako je i jedini autoritet u interpretaciji Sporazuma. On vrši nadzor nad aktima institucija EU, vodeći računa da su u skladu sa Sporazumom o EU, koji služi kao svojevrsni ustav Evropske unije.

7.1. Evropski sud pravde

Najviši sud Unije, Evropski sud pravde, je bastion očuvanja prava Unije. Njegove glavne funkcije su staranje o sprovođenju zakona Evropske unije (posebno od zemalja članica), da bude sudija između zemalja članica i Unije, kao i institucija Unije *inter se*, te da obezbijedi uniformno tumačenje zakona Unije i Sporazuma.

U toku mandata, sudijama nije dozvoljeno da obavljaju bilo koju političku ili administrativnu funkciju u svojim vladama, niti se mogu baviti drugom profesijom, ukoliko im to nije izuzetno dozvoljeno od strane Savjeta. Države članice nemaju mogućnost da odstrane sudiju za vrijeme njegovog mandata, ali on može biti otpušten, ukoliko ostale sudije i nezavisni advokati to odluče

¹⁵ B. P. Košutić, *Osnovi prava Evropske unije*, II izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd 2010, 87.

jednoglasno, usljed njegove nemogućnosti da ispuni uslove za datu funkciju. Do današnjeg dana, ovaj slučaj se nije dogodio.

Sud najčešće zasjeda po komorama. U svom punom sastavu Sud zasjeda vrlo rijetko – samo u izuzetnim slučajevima.¹⁶ Sud će zasjedati u plenumu samo u slučajevima predviđenim Statutom – npr. u slučajevima otpuštanja člana Komisije zbog kršenja pravila.

Kako je predviđeno Sporazumom, kada Sud dobije novi slučaj, glavni advokat ga dodjeljuje jednom od nezavisnih advokata, koji, zajedno sa svojim legalnim sekretarom, proučava i analizira slučaj, i vrši sve neophodne pripreme i istraživanja kako bi slučaj bio spreman za vijećanje Suda.¹⁷ Kada se priprema završi i slučaj bude spreman za Sud, na otvaranju rasprave glavni advokat daje svoje mišljenje i uvodnu riječ vezanu za konkretni slučaj. Njegovo mišljenje i preporuka nisu obavezujući za Sud, ali u praksi imaju značajnu ulogu u donošenju odluke Suda. Jedna vrlo karakteristična osobina Suda, koja je čest predmet kritike i debate, je ta da nema prigovora ili odgovarajućeg pravnog lijeka na njegovu presudu.¹⁸ Pravo na grešku je nepostojeće, a raznolikost kvaliteta zastupnika koji se pojavljuju pred njima ne olakšava im stvari. Tu dolazi do izražaja važnost nezavisnih advokata. Njegovo mišljenje se efektivno može posmatrati kao presuda prvostepenog suda, podložno iminentnom prigovoru.

Notar Evropskog suda pravde ima dosta značajniju ulogu od svog ekvivalenta u većini pravnih sistema. Sud ga imenuje na period od šest godina i ima pravo reizbora. Njegova funkcija je dvojaka: odgovoran je za sve proceduralne stvari (sva dokumenta vezana za određeni slučaj su u nadležnosti notara, koji ih sortira i prosljeđuje članovima Suda i strankama) i zadužen je za administraciju Suda, te stoga prisustvuje administrativnim sastancima sazvanim od strane Suda, ali nema pravo glasa.

Kroz svoju praksu, Evropski sud pravde je identifikovao obavezu administracija i nacionalnih sudova da primijene evropsko pravo u potpunosti unutar svoje sfere kompetencija i da štite prava građana, koja su im data tim zakonom, direktnom primjenom prava Evropske unije, i da kazne bilo kakvu povredu nacionalne odredbe, ili primata prava Evropske unije nad nacionalnim zakonom.

Evropski sud pravde takođe saraduje sa nacionalnim sudovima, koji kao redovni sudovi primjenjuju pravo Evropske unije. Bilo koji nacionalni

¹⁶ J. Paterson, M. Shackleton, *The Institutions of the European Union*, Third Edition, Oxford University Press 2012, 159.

¹⁷ T. C. Hartley, *Temelji Prava Evropske Zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2004, 54.

¹⁸ *Ibid.*

sud ili tribunal koji je pozvan da odlučuje u sporu u vezi prava EU može, a ponekad i mora, dostaviti pitanja Sudu pravde za preliminarno rješenje. Sud onda mora da da svoje tumačenje ili izvrši pregled zakonitosti primjene prava Evropske unije. Shodno svojoj *sui generis* pravnoj prirodi i nadležnosti, Sud ima karakter međunarodnog i unutrašnjeg suda, ustavnog, upravnog i građanskog suda.

Razvoj njegove prakse prikazuje doprinos Evropskog suda pravde stvaranju zakonitog okruženja za građane tako što štiti prava koja im zakonodavstvo Evropske unije daje u različitim sferama njihovog svakodnevnog života.

7.2. Opšti sud

Opšti sud je sastavni dio sudskog sistema Evropske unije. Odlučuje o tužbama pojedinaca i država članica protiv institucija Evropske unije, iako isključivu nadležnost za neke od njih ima Evropski sud pravde. Prije stupanja Lisabonskog sporazuma na snagu, ovaj sud je bio poznat kao Sud prve instance.

Tužba pred Opštim sudom nema suspenzivno dejstvo i stoga se ne odlaze djelovanje akta ili izvršenje odluke koja je predmet tužbe. Sud, međutim, može narediti odlaganje izvršenja ili druge privremene mjere. Predsjednik Opšteg suda ili, ukoliko je potrebno, drugi sudija određuje primjenu privremenih mjera u obrazloženoj naredbi. Privremene mjere biće određene samo ako budu ispunjeni određeni uslovi. Naredba je po svojoj prirodi proizvoljnog karaktera i nikako ne predstavlja prejudiciranje sudske odluke Opšteg suda u glavnom postupku. Uz to, žalba protiv naredbe može se podnijeti Sudu pravde.

Opšti sud poznaje takozvanu *ubranu* proceduru. Ova procedura omogućava Opštem sudu da presudi brže o predmetu spora u slučajevima koji se smatraju naročito hitnim. Uz ubrzano rješavanje hitnih sporova, ovom procedurom se utvrđuju principi efikasnosti i ekonomičnosti. Ubrzanu proceduru mogu zahtijevati podnosilac tužbe ili branjenik.

7.3. Građanski sud

Građanski sud je specijalizovani sud koji ulazi u sastav Suda pravde Evropske unije. Uglavnom odlučuje i rješava radne sporove, te je stoga poznat kao Tribunal za radne sporove.

Sud ima jurisdikciju u odlučivanju o sporovima između Evropske unije i njenih službenika u prvoj instanci, na osnovu čl. 270 Sporazuma o funkciji

onisanju Evropske unije.¹⁹ Ovi sporovi se tiču ne samo pitanja iz radnog odnosa usko gledano (zarada, napredovanja, zapošljavanja, disciplinskih mjera itd.), već i pitanja sistema socijalne sigurnosti (bolovanje, starost, invaliditet, nezgode na radu, porodična davanja itd.). Takođe ima nadležnost u sporovima između svih tijela i agencija i njihovim zaposlenih u pogledu kojih je nadležnost povjerena Sudu pravde Evropske unije (na primjer, sporovi između Europol, Kancelarije za harmonizaciju unutrašnjeg tržišta (OHIM) ili Evropske investicione banke i njihovog osoblja). S druge strane, Tribunal ne može saslušavati niti odlučivati o sporovima između nacionalnih administracija i njihovih zaposlenih.

Ovim poglavljem zaključujemo analizu Suda pravde Evropske unije, čiji sastav, sistem i međusobna i podjela nadležnosti između sudova koji čine sudski sistem EU zaista presedan.

8. ZAKLJUČAK

U ovom radu obrađena je institucionalna struktura Evropske unije. Upoznali smo se sa najvažnijim institucijama Evropske unije i njihovim funkcijama, kao i onim što ih čini osobenim. Savjet, Parlament i Komisija, iako imaju izraženije egzekutivne i zakonodavne funkcije, ne pripadaju isključivo tim branšama. Naime, granica između izrazito izvršnih i zakonodavnih organa je u Evropskoj uniji vrlo nejasna. Upravo to je ono što čini institucionalni okvir Unije revolucionarnim. I dok je te osobenosti izdvajaju iz skupa *konvencionalnih* institucionalnih i državnih struktura, postavlja se pitanje da li je to zapravo dobra stvar za Uniju? Uprkos očiglednim prednostima takvog modaliteta, mišljenja sam da takav sistem donosi više štete nego dobra Uniji.

Ovakvim sistemom nejasno podijeljenih kompetencija dolazimo do situacije da gotovo nijedno od gore pomenutih tijela ne može da vrši svoje funkcije ekskluzivno – bez pristanka neke od institucija sa kojom tu kompetenciju dijele. Kao što sam rekla, prednosti su očigledne: olakšana je međusobna kontrola institucija, ojačano je jedinstvo djelovanja institucija unutar Unije, kao i transparentnost rada institucija. Međutm, da li je takva konstelacija funkcija zaista potrebna da bi se obezbijedile te prednosti? Zar nije jednostavan sistem provjere i ravnoteže (*checks and balances*), kakav možemo uočiti u državnom aparatu SAD, dovoljan? Ovaj sistem je donio Uniji otežan rad institucija, povećanu birokratiju, povećan aparat donošenja odluka, neophodnost korišćenja velikog broja procedura pri obavljanju funkcija, itd. Međutim, uzrok svemu ovome leži u samom uređenju Evropske zajednice, a to je *unija*. Unija je zastarjeli model, koji ne može da uspije u današnjem vremenu. Vlast u uniji, posebno ovakvoj kakva je evropska, previše je de-

¹⁹ *Sl. list Evropske unije*, br. C326 P 0001 – 0390.

centralizovana, i uprkos centralnim institucijama, njene članice imaju previše suvereniteta. Moje viđenje, od osnivanja do sada, je to da je Unija trebalo da bude tranziciona forma od ratnog stanja u Evropi ka federaciji. Očevi Evropske unije su bili prilično jasni u tome, naročito Čerčil. Negdje u razvoju Evropske zajednice su njene vođe skrenule sa puta, i dolazimo do situacije da Evropsku uniju vode političari, a ne državnici, i to političari koji interes svoje države članice stavljaju ispred interesa Unije, što smo mogli da vidimo u dosta navrata. Moneova doktrina i Šumanov plan imali su za cilj osnivanje jedinstvene evropske države, i to u obliku federacije. Predviđanja za budućnost Evropske unije variraju od manje optimističnih do skroz pesimističkih – od njenog raspada do prekida stanja mira u Evropi koje Unija garantuje. Sve u svemu, budućnost Evropske unije biće više nego interesantna.

LISTA REFERENCI

Bibliografske reference

1. Craig, Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford 2006;
2. Hartley, Trevor C., *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2004;
3. Košutić, Budimir, *Osnovi prava Evropske unije*, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2010;
4. Kreća, Milenko, Mujović, Ranko, Lakićević, Bojana, *Izvori međunarodnog javnog prava*, Nova knjiga, Podgorica 2009;
5. Paterson, John, Shackleton, Michael, *The Institutions of the European Union*, Third Edition, Oxford University Press, Oxford 2012;
6. Radivojević, Zoran, Karadžić-Predić, Vesna, *Institucije Evropske unije*, Sven, Niš 2008;
7. Vukadinović, Radovan D., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, II izdanje sa promjenama iz Lisabonskog ugovora, Izdanje autora, Kragujevac 2010.

Assistant Professor Bojana Lakićević-Đuranović, LL.D.

Faculty of Law, University of Montenegro, Podgorica

THE SINGLE INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN UNION

Summary

We have been introduced to the most important institutions of the European Union, and its functions, as well as what makes them distinctive. Although they have more pronounced executive and legislative functions, The Council, the Parliament and the Commission do not belong exclusively to these fields. Namely, the boundary between extremely executive and legislative bodies in the European Union is very interesting. This is precisely what makes the institutional framework of the Union revolutionary. With this system of not clearly distributed powers, we reach a situation where almost none of the above mentioned bodies can perform their functions exclusively – without the consent of some of the other institutions with which they share the authority. As I said, the benefits are obvious; the mutual control between the institutions has been facilitated, the unity of action of the institutions within the Union has been strengthened, as well as the transparency of the work of the institutions.

What this system has brought to the Union is a more difficult operation of the institutions, increased bureaucracy, an expanded decision-making apparatus, the necessity of using a large number of procedures in carrying out its functions etc. However, the cause of all this lies in the structure of the European Union, that is, in the very fact that it is a *union*. The union is an outdated model, which cannot succeed in modern times. The authorities in the Union, in particular such as the European, are too decentralized, and in spite of the existence of central institutions, its members have too much sovereignty. The European Union is now in the most unstable period since its establishment. The state of war in Ukraine has caused tensions between the EU and Russia. While Germany is pulling the reins of influence over the Union, steering it towards itself, Greece, Italy and Spain are drowning in debt, France ignores the rights of minorities, and the United Kingdom is threatening to leave the European Union. Some of the Commissioners and experts believe that stopping the further integration into the European Union would solve the problem. I agree that it would help, until the situation is stabilized, but it is only a small part of the current problem. Predictions for the

future of the European Union vary from less optimistic to pessimistic all the way – from its dissolution to the termination of the state of peace in Europe, which the Union guarantees. All in all, the future of the European Union will be more than interesting.

Key words: *European Union; Union; Federation; Institutions; Framework; Agreement; System.*