

УДК:
321.01(4-672EU)
Примљено:
10. септембар 2008.
Прихваћено:
10. октобар 2008.
Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XX) VII, vol=18
Бр. 4 / 2008.
стр. 1053-1066.

*Игор Јанев,
Институт за политичке студије Београд*

ОСНОВЕ ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Сажетак

У овом раду изложићемо важније аспекте уставног права Европске Уније садржаног у Уговору о Уставу за Европу. Овај ће бити анализиран у светлу битних историјских измена у институционално-правном систему Европске Уније. У политичко-правној анализи посебно место је дато односу органа Уније и односу унутрашњег права чланица Уније и права Уније (као целине-субјекта). Основна хипотеза коју постављамо је да у Уставу ЕУ постоји демократски “дефицит” укорјењен у системским одредбама и нормама с тежњом да се фаворизују интереси мањег броја водећих држава.

Кључне речи: Европска Унија, систем, политика, устав, право, установе, политички систем

УВОД

Разматрајући историјске аспекте развоја установа ЕУ, ми ћемо се у овом раду осврнути на битне процесе у поретка и устројства у Европској унији и посебно размотрити однос главних органа Уније и облик владавине који произилази. Затим, историјски ће бити размотрени и аспекти спољне политике од значаја за оцену карактеристика и развоја политичког система. Посебно ће овде бити описан облик владавине и установе ЕЗ / ЕУ које су непосредно утицале на спољну и унутрашњу политику и основну динамику режима. Установе које су формиране биле су израз игре интереса између водећих “сила”. Овакви конфликтни и супротстављени ин-

тереси и односи довели су до трансформације “наднационалне” (“супранационалне”) организације у поредак који има особине сложене државне заједнице. Ово се одражава на демократичност нове творевине и особине контроле власти од стране грађана. У овом смислу, најпре ћемо размотрити односе главних политичких органа нове Уније, да би смо утврдили аспекте везане за поделу и ограничење власти и њену контролу.

1. РАЗВОЈ ПОЛИТИЧКИХ ОБЛИКА И УЛОГА ПАРЛАМЕНТА

Уговором из Маастрихта који је ступио на снагу 1993. године повећава се моћ скупштине уније у битним процесима, па и доношењу одлука. Ове новине се односе на ефективно право “вета” за неке области, ојачава се положај овог органа у променама, креирању и допунама закона. Затим, скупштина добија право иницијативе, као и право да захтева да се Комисија ангажује у неком питању или области. Даље, Парламент поприма или развија неке контролне функције. Скупштина има надлежност да формира Комитет за испитивање тврдњи о пропустима и незаконитостима у спровођењу аката Уније.

Оваква допуњавања и потврђивања надлежности или овлашћења се даље шире и Амстердамским уговором 1999. године. Ту се правно увећава сфера функционалних овлашћења скупштине.¹⁾ Назиру се, у овом тексту, и антиципације имплицитне јединствене личности ЕУ, што такође утиче на својства основних тела.

Развој надлежности / овлашћења достиже максимум у реченом Нацрту уговора за Устав Европе 2004. Овде се, најпре, у члану I-20 утврђује да Парламент са министарским саветом врши функцију “законодавног и буџетског” органа.²⁾ Потом, каже се да “спроводи политичку контролу”, даје “мишљења”, и врши избор Председника.³⁾ Обим ових овлашћења се у Нацрту и даље шири. Парламент добија њиме овлашћења која почињу да подсећају или јесу класична државна овлашћења.

Одредбе члана I-20 се допуњавају нормама и правилима из Дела III истог Уговора. Ту се у члану III-330 одређује да Савет утврђује мере за непосредни избор чланова Парламента. Овај одлучује

1) Уговор из Амстердама, 1999.

2) Видети: “Уговора о Уставу за Европу”, чл. I-20.

3) Исто.

о Европском закону или оквирном закону у вези са овим мерама консензусно, а на иницијативу Парламента. Европским законом, који се усваја од Парламента, одређује се статус и услови обављања функција чланова Парламента.

Надлежности и овлашћења су посебно предвиђени у члановима III-332 до III-340. Ови чланови садрже и крајњи исход тежњи да се Европском парламенту битније повећају овлашћења.

Парламент, као што је прописано, може тражити од Комисије подношење предлога о питањима која захтевају доношење законодавних аката на нивоу ЕУ, ради спровођења Устава.⁴⁾ Парламент може да формира привремену комисију у циљу испитивања тврдњи о повреди или неадекватној примени права ЕУ, не задирући у права других органа⁵⁾. У вези с овим, Европским законом који је предмет усвајања од Парламента, одређује се начин вршења истражног поступка. Парламент о истрази доноси одлуку, уз сагласност Савета и Комисије. Надаље, овде следи одредба о контроли права на нивоу интереса и слобода грађана Уније. Сваки грађанин Уније има право подношења петиције Парламенту по питањима делокруга ЕУ која га се непосредно тичу.⁶⁾ Као што видимо овлашћења ове природе нису небитна али нису у свему (и целовито) суштинска за политички систем.

Парламент, даље, има овлашћења да бира Европског омбудсмана. Европски омбудсман се бира после избора Парламента за тај период. Он је независан у вршењу своје функције. Европским законом, који је предмет усвајања од Парламента, одређују се услови и статус овог посебног органа.⁷⁾

Нешто значајније уставне норме садрже, затим, одредбе чланова III-337 и III-340. Европски савет и Савет министара могу бити саслушани од стране Европског парламента, сходно правилима њихових пословника. Комисија може бити саслушана на сопствен захтев и може присуствовати заседањима Парламента. Комисија одговара на питања која јој поставља Парламент и његови чланови на јавним седницама.⁸⁾ Овакве одредбе / правила подсећају на правила о саслушању која поседују класично уређени парламенти

4) Исто, чл. III-332.

5) Исто, чл. III-333.

6) Исто, чл. III-334.

7) Исто, чл. III-335.

8) Исто, чл. III-337.

држава. Домет ових саслушања је, међутим, углавном само информативан, изузев (донекле) у случају Комисије.

Видно битнија је одредба о неповерењу дата у члану III-340. Када се у вези са деловањем Комисије предложи изгласавање њеног неповерења, Парламент је надлежан да одлучује о овом предлогу на јавном гласању. Ако је предлог о неповерењу изгласала квалификована већина, чланови Комисије колективно подносе оставку, укључујући министра дипломатије на функције у Комисији.⁹⁾ Ово је, као што уочавамо, најдаљи “досег” овлашћења скупштине. Таква процедура изглашавања лимитира се, међутим, само на Комисију.

Поредећи ове одредбе о надлежностима и овлашћењима са сродним одредбама националних (државних) устава, видимо да Парламент Уније, ипак, нема класичне надлежности и битна основна овлашћења. Овлашћења и надлежности Парламента Уније квалитативно су другачија и мања од истих или исотипних у унутрашње – уставним системима држава класичног вида.¹⁰⁾

Из наведених одредби закључује се да овлашћења Парламента нису таква да ограничавају и ефективно контролишу извршну власт. Поједини узгредни случајеви (као нпр. у вези Сантерове комисије) не допуштају закључак да ова скупштина има ефикасну контролну функцију. Случај познате Сантерове комисије је био огроман скандал везан за очигледне злоупотребе и ова Комисија је, како се чини, и тако морала “пасти” под притиском узнемирене јавности. Њен пад је само био убрзан деловањем ове скупштине. Ефективна лимитирана контролна овлашћења су изложена, као што запажамо, једино у члану III-340 Уговора. Квалификована већина, међутим, представља једну од “задршки” у поретку ограничавања моћи кључног извршног тела ЕУ. С друге стране, Европски парламент, како закључујемо, нема скоро никакву моћ у контроли и ограничавању власти главних егзекутивних органа односно Европског савета и Савета министара. Оба тела, наиме, имају суштински неограничену моћ у доношењу одлука. Ова димензија релативизује функције и власт Парламента. Комисија у кључним питањима једино извршава у суштини одлуке ових поменутих савета. У том смислу, Европском парламенту недостају атрибути и

9) Исто, чл. III-340.

10) Не могу се наћи уставни демократских држава са овако slabим надлежностима Парламента.

функције контроле свих извршних структура моћи. Надаље, Парламент изричито и реално дели законодавна права и власт са Саветом министара. С овим у вези, може се закључити да извршни органи у превеликој мери контролишу процесе изван извршне сфере. Слабе дефиниције контролних функција Парламента и његова неодређена надлежност омогућавају шири уплив у законодавну област. Овакав закључак намеће општу констатацију да је у систему власти правни механизам допустио недоследну поделу власти. У овом димензионирању, потврђујемо став о “мањку демократичности” европског система владавине. Ова мањкавост корелирана је са високом неодређеношћу норми које уређују надлежност или овлашћења у Унији.

2. УЛОГА САВЕТА УНИЈЕ

У наставку, изложићемо битне надлежности и овлашћења оба савета. Овим ћемо покушати да, из релације више органа, деривирамо потребне закључке о политичком уређењу Уније.

Као што је прописано у члану I-21 Европски савет даје Унији неопходне подстицаје за њен развој и утврђује њену општу политичку орјентацију и приоритете.¹¹⁾ Министар спољних послова ЕУ учествује у раду. Овај савет нема законодавне функције.

Аналитички, овде је очигледно најбитнија одредба којом Савет одлучује о “политичкој орјентацији” и “приоритетима”. Оваква формулација је непрецизно и прешироко утврђена, посебно што није најјасније значење појма “орјентације”, па и, у овом контексту, “приоритета”. Овде је, затим, правно омогућена власт Европском савету као још једном извршном органу, поред Савета министара и Комисије (која има нејасно дефинисане атрибуте власти). Шта више, овакав орган представља последњу инстанцу моћи у поретку власти, када одлуку не могу донети министри у Савету министара. У овом погледу Унија се понаша као међувладина организација или хибрид ове са федералним државним уређењем (скуп држава спојен инструментом везе). Са правног становишта, закључује се да је формулација намерно преопшта.

Савет министара представља друго кључно тело Уније у контексту анализе природе установа. Он доноси конкретне одлуке посебног вида (за разлику од претходног описаног органа). Према

11) Исто, чл. I-21.

члану I-23 Савет министара са Европским парламентом врши функцију законодавног органа и с овим врши буџетске надлежности / овлашћења.¹²⁾ Ова неубичајена формулација је правно подударна са оном у члану I-20 уговора. Савет министара, затим конкретно, може простом већином, тражити од Комисије израду студије из области за коју сматра да је корисна за остварење заједничких циљева, као и деловати на подношењу предлога. Ако Комисија не поднесе предлоге, дужна је да обавести Савет о разлозима. По члану III-346 Савет може да усваја европске одлуке за утврђивање текста статута његових комитета односно оних предвиђених Уставом, при чему овде он одлучује простом већином, после консултација са Комисијом.¹³⁾ Сагласно члану III-297, када међународна ситуација тражи оперативну акцију, Савет доноси потребну европску одлуку. Европска одлука обавезује чланице у погледу заузимања њихових ставова и вођења њихових акција.¹⁴⁾ Према члану III-298, Савет усваја европску одлуку која изражава став Уније по посебном питању географског или тематског карактера, а чланице се брину да са овим ускладе своје политике.¹⁵⁾ Савет може именовати, на предлог Министра иностраних послова Уније, специјалног представника којем поверава мандат у вези са неким политичким питањем.¹⁶⁾ Савет доноси европске одлуке о мисијама војног и безбедносног карактера / подручја, где се дефинише циљ (односно циљеви), обим мисије и начин њеног спровођења.¹⁷⁾ Савет усваја европску одлуку о утврђивању посебних процедура којима се гарантује експедитивно доношење решења за финансирање хитних потреба из буџета за остваривање заједничке спољне и безбедносне политике.¹⁸⁾

Савет, на предлог Комисије, доноси и европске уредбе и одлуке о начину на који чланице у сарадњи са Комисијом, врше објективну и непристрасну оцену о спровођењу политике Уније у области слободе, правде и безбедности.¹⁹⁾ Савет доноси европске уредбе којима се регулише управна сарадња међу надлежним службама у оквиру ових области.²⁰⁾

12) Исто, чл. I-23.

13) Исто, чл. III-346.

14) Исто, чл. III-297.

15) Исто, чл. III-298.

16) Исто, чл. III-302.

17) Исто, чл. III-309(2).

18) Исто, чл. III-313(3)

19) Исто, чл. III-260.

20) Исто, чл. III-263.

Савет, европским законом или оквирним законом, одређује начине на основу којих грађанин ЕУ има право да бира и да буде биран на општинским изборима за Европски парламент.²¹⁾ Савет овакве одлуке доноси после консултовања са Парламентом.

Даље, Савет, на предлог Комисије, доноси европске уредбе и европске одлуке којима се одређују правци и неопходни услови омогућавања уравнотеженог развоја у секторима унутрашњег тржишта.²²⁾ Унутрашње тржиште подразумева простор без граница на којем је обезбеђено слободно кретање роба, лица, услуга и капитала (чл. III-130(2)).

Савет, на предлог Комисије, доноси европске уредбе за реализацију основних принципа који се односе на правила конкуренције предузећа.²³⁾ Савет доноси овакву одлуку после консултовања са Парламентом.

Затим, Савет може европским оквирним законом утврдити мере за приближавање законских одредби, уредби и управних мера чланица које директно утичу на успостављање и функционисање унутрашњег тржишта.²⁴⁾ Савет, овде, одлучује консензусно, после консултација са Европским парламентом и Комитетом за економска и социјална питања.

Сагласно члану III-208, Савет, по консултовању Парламента, простом већином доноси европску одлуку о формирању Комитета за запошљавање, са циљем подстицања координације чланица у области запошљавања и тржишта рада.²⁵⁾ Комитет прати стање запослености и политику запошљавања у Унији и чланицама, затим, даје мишљење, било на захтев Савета, Комисије или самоиницијативно, и тиме доприноси раду Савета.

Даље, Савет, простом већином, доноси европску одлуку о оснивању Комитета за социјалну заштиту, ради унапређења сарадње у области социјалне заштите међу чланицама и са Комисијом. Савет о томе одлучује по консултовању са Парламентом.²⁶⁾

Напоследку, Савет, у области очувања животне средине, једногласно усваја европски закон или оквирни закон којим се одређују

21) Исто, чл. III-126.

22) Исто, чл. III-130(3).

23) Исто, чл. III-163(1).

24) Исто, чл. III-172.

25) Исто, чл. III-208.

26) Исто, чл. III-217.

мере фискалне природе, мере уређења простора, управљања водним ресурсима односно мере у вези са овима, мере коришћења земљишта, мере које битно погађају чланицу при избору извора енергије и општу структуру њеног снабдевања, итд.²⁷⁾ Заштитне мере које су усвојене не спречавају задржавање или увођење од чланица строжих мера.

Остала овлашћења и надлежности Савета односе се на економску, тржишну и, монетарну, пореску, индустријску, пољопривредну и друге сродне и блиске привредне и непривредне политике. Ова овлашћења и надлежности омогућавају доношење европских закона и европских оквирних инструмената, као и (одговарајућих) уредби и одлука.

У процесу доношења законодавних аката, као што смо уочили, у великом броју утврђених случајева неопходно је “консултовати” Парламент. У случају да овај орган има негативан став ово не значи да акт неће бити усвојен у Савету. У овом погледу треба поновити и резимирати да улога Парламента није ни близу изједначена са класичним својствима и улогом националних парламената држава.

Имајући у виду консултативну функцију Европског парламента, може се још једном закључити да је, добрим делом, законодавна моћ концентрисана у Савету министара. Поред ове функције и власти, овај орган има и, као што смо уочили, и битне основне класичне извршне надлежности и овлашћења. Оне се односе на креацију оперативне политике и извршних одлука, којима се надилази законодавна функција. У овом погледу долази до преклапања извршне власти у конкретним областима са законодавном влашћу. Одсуство поделе власти и ограничења поново потврђује став да у систему Уније постоји неодређен и антифункционалан “демократски дефицит” установа. Овај демократски мањак је последица међувладине структуре Уније, која је, и даље, до неке мере чини специфичном правно недовољно дефинисаном међувладином организацијом.

3. УЛОГА КОМИСИЈЕ

Природу наведених односа, надаље, разумевамо из ингеренција и функције Европске комисије. Тек релацијом њених особина са карактеристикама описаних кључних савета и Парламента (на

27) Исто, чл. III-324(2).

шта треба прикључити и функције и улогу Европског суда), могу се дати целовитије оцене о систему. Особености целине система, зависе од релација међу гранама власти у систему. Особине сваке гране власти одређене су њеном релацијом према другим гранама власти.

Према члану I-26, Европска комисија ради на унапређењу општег интереса Уније и у том циљу предузима иницијативе. Она се стара о примени Устава и мера Уније и надгледа примену права, под контролом Суда ЕУ. Она извршава буџет и управља програмима и врши извршне и управне функције са изузетком заједничке спољне и безбедносне политике.²⁸⁾ Сходно одредби става 8. члана I-26, Комисија је колективно одговорна Европском парламенту. Овај може да прихвати захтев за изгласавање неповерења Комисији, а када се овај захтев конкретно усвоји, чланови Комисије (као што је указано) колективно подносе оставке на своје функције, док је Министар иностраних послова подноси само на своје функције у Комисији.²⁹⁾ Сама Комисија има веома ограничене области извршног дејства и нема законодавне надлежности и овлашћења. Предузимање иницијатива и вођење програма Уније, наликује, делимично, управно – извршним карактеристикама секретаријата универзалних међународних организација. Комисија не контролише Савет министара, као ни друге главне органе. Њене функције у представљању ЕУ и вођењу политике Уније, међутим, уочљиво, у многоме превазилазе овлашћења и надлежности класичних управних органа глобалних међународних установа.

Државе – чланице морају да поштују независност чланова Комисије и не могу да утичу на вршење њихових задатака.³⁰⁾ Ово указује на наднационални статус Комисије и директно је у вези са субјективитетом јединствене личности ЕУ.

Европски савет предлаже Европском парламенту кандидата за Председника Комисије. Парламент може изабрати Председника већином од укупног броја својих чланова. Савет министара са изабраним Председником Комисије, утврђује листу лица које намерава да именује за чланове Комисије. Чланови Комисије, Председник и Министар спољних послова Уније подлежу изгласавању поверења у Парламенту. Сагласно чл. III-349, члана Комисије који више не

28) Исто, чл. I-26.

29) Исто.

30) Исто, чл. III-347.

испуњава услове функције или је учинио озбиљне пропусте, може разрешити Суд правде, на захтев Савета односно Комисије.³¹⁾

Као што смо претходно навели у члану III-260, државе-чланице, преко својих надлежних органа, у сарадњи са Комисијом, врше објективну и непристрасну оцену остваривања политика Уније у области слободе, правде и безбедности. У значајном броју случајева, како из текста Устава можемо да видимо, Савет доноси уредбе или одлуке на предлог Комисије. Ово је нпр. случај у члану III-266(3). Овде се утврђује да Савет, на предлог Комисије, може усвојити европску уредбу или одлуку о привременим мерама.³²⁾ Комисија, наиме, поред координације чланица и руковођења оперативним политикама, може и предлагати односно иницирати законодавне акте и политичке одлуке. Комисија у овим процесима, ипак, има само неесенцијалну улогу и углавном конкретизује политику (претходно) донесену од Савета. Надаље, Комисија обезбеђује функционисање извршне власти. Као што је нормирано у члану III-296(3), у вршењу задатака министар иностраних послова ЕУ ослања се на Европску службу за спољне послове, која је састављена од службеника надлежних служби Генералног секретаријата Савета и Комисије.³³⁾ Овде Комисија добија значајну улогу, која се може повезати за хибридну природу организације, о којој је овде било речи.

Основна делатност Комисије везана је за развој програма Европске Уније и, с овим у вези, извршавање послова око буџета ЕУ. Комисија, као што је речено, води и извршава програме који су одобрени од Савета. У овом извршавању функција она има (компаративно) слична основна својства као нпр. техничке агенције Уједињених нација. Сагласно члану III-407, Европска комисија извршава ове програме у сарадњи са чланицама на сопствену одговорност и у границама одобрених средстава буџета ЕУ. У оквиру утврђених средстава, Комисија може вршити прераспodelу за програмске намене.³⁴⁾ Како је регулисано у члану III-412(2) Савет доноси, на предлог Комисије, европску уредбу којом предвиђа начине и поступке којим се буџетски приходи из режима сопствених извора Уније стављају на располагање Комисији.³⁵⁾

31) Исто, чл. III-349.

32) Исто, чл. III-266.

33) Исто, чл. III-296.

34) Исто, чл. III-407, чл. III-408.

35) Исто, чл. III-412.

Све основне одлуке о приоритетима рада Комисије, у суштини, напослетку ипак доноси Савет министара. У овом смислу, може се закључити да је Комисија само оперативно тело оба савета и да врши извршну власт само у лимитираним техничким областима дејства и функција Уније. Стављајући област дипломатије и безбедности у основи ван надлежности Комисије у руке Министра спољних послова, дедукује се општи закључак о слабим овлашћењима Комисије. Комисија је, међутим, једини извршни “наднационални” орган власти и једини фундаментални ослонац заједничког функционисања федерације. Слабост њезиних овлашћења сугерише да је у Унији присутна хибридна намерно недефинисана структура устројства. Хибридноста овде укључује систем (устројености) међународне (међувладине) установе који је неодређено комбинован са неким елементима и основним релацијама федерације. Оваква (оба) устројства, консеквентно, показују да у Унији, заиста, постоји демократски наменски “дефицит”, који је, као што закључујемо, видљив и из релације основних грана власти и истовремено нужан.

4. Улога Европског Суда

Напослетку, важну релацију можемо дедуковати и из основних елемената судске власти. Овим се односима даје коначна реч о особинама расподеле власти у систему. Како је одређено у члану I-29, Суд правде ЕУ обухвата Европски суд правде, Првостепени суд и специјализоване судове. Његова функција / циљ је гарантовање поштовања права у тумачењу и примени Устава.³⁶⁾

У складу са овим чланом (став 3) Суд одлучује о тужбама које подносе чланице, установе, правна и физичка лица, затим, о тумачењу права Уније и валидности акта Уније, у току претходног поступка, и на захтев националних судова. Овим случајевима се додају и други случајеви предвиђени (овим) Уставом.³⁷⁾

Уколико Суд правде тако затражи, Савет може, једногласним одлучивањем, донети европску одлуку о повећању броја општих правобранилаца (“генералних адвоката”).³⁸⁾ Општи правобраниоци помажу Суду у поступку јавног представљања завршних предлога о предметима, за које је тражена њихова интервенција.

36) Исто, чл. I-29.

37) Исто.

38) Исто, чл. III-354.

Сходно члану III-360, ако Комисија процени да држава-чланица није испунила неку обавезу која произилази из Устава, она даје мишљење, пошто је чланици претходно пружила прилику да изнесе примедбе. Уколико ова не поступи по мишљењу у датом року, Комисија може изнети предмет пред Суд правде ЕУ.³⁹⁾

Свака чланица може покренути спор пред Судом правде ЕУ када / ако оцени да друга чланица није испунила обавезу која произилази из Устава. Пре него што чланица поднесе тужбу против друге чланице због повреде обавезе, она мора изнети предмет пред Комисију.⁴⁰⁾ Комисија даје мишљење пошто свакој држави омогући изјашњавање о захтевима или наводима супротне стране, а ако Комисија, у року од три месеца, не да мишљење, изостанак овог не представља сметњу да се предмет изнесе пред Суд.

Као што је прописано у члану III-362(1), ако суд Уније потврди да чланица није испунила неку обавезу, та је чланица обавезна да изврши мере (одлуке) суда.⁴¹⁾

Европским законом или европском уредбом, Савет може дати одговарајуће овлашћење суду да врши предвиђено санкционисање.⁴²⁾ Овде Савет министара делује као основни законодавни орган.

Надлежност Европског суда посебно се илуструје у члану III-365. Овде су надлежности дате на концизан начин. Суд врши контролу законитости европских и оквирних закона и аката Савета, Комисије и Европске централне банке (ЕЦБ), затим аката Парламента и Европског савета и других органа Уније, која производе правно дејство у односу на трећа лица (став 1). Суд је надлежан да се изјашњава о представкама / предметима везаним за ненадлежност, повреду поступака, повреду Устава или аката којима се овај примењује, или аката злоупотребе овлашћења, које могу поднети чланице, Парламент, Савет и Комисија (став 2). Суд је надлежан, под истим условима (става 1 и 2) да се изјасни о предметима које подносе Финансијски суд, Европска централна банка и Регионални комитет, а у вези са заштитом њихових надлежности (став 3). Физичко или правно лице може, под истим условима (из става 1), покренути поступак против одлука које су против њега донете или

39) Исто, чл. III-360.

40) Исто, чл. III-361.

41) Исто, чл. III-362(1).

42) Исто, чл. III-363.

га погађају непосредно и индивидуално, као и против аката који имају карактер уредбе и које га погађају непосредно (став 4).⁴³⁾ На овај начин, у овом члану се, успоставља вид правосудне контроле. Ова контрола је у нпр. УН-у и његовим агенцијама видно слабија. О овоме ће још бити речи у овој монографији.

Као што закључујемо, суд има, у многоме, класичну правосудну контролу над одлукама извршних органа Уније. Ова формална контрола, ипак, није довољно јак ослонац проблематичној демократској структури Уније, имајући у виду функционално изражену концентрацију особина власти у наведеним саветима. Суд, наиме, у бити не контролише извршне савете. Ово се првенствено односи на Европски савет.

Чињеницом да је неопходна власт Парламента умањена до нивоа помоћног органа, улога Европског суда у ограничавању власти извршних тела, такође, је знатно смањена. Када Савет доноси акт који сам извршава или посредством Комисије, тада овакав акт увек бива подесно креиран за његово извршавање од (самог) Савета. Овде суд не може контролисати извршавање аката, као ни креацију ових, јер основе генезе аката и критеријуме процене од суда даје у суштини законотворни орган. Суд може само деловати у оквиру принципа и правила Устава. Ови су, међутим, довољно широко постављени да омогућују најширу законодавну слободу извршног органа. Општи правни принципи и норме овде не утичу битније на општу делотворност суда.

ЗАКЉУЧАК

Уређење ЕУ овде је описано као такво у којем се испољава недовољно разграничење моћи између основних грана власти. Горе објашњење релације основних главних органа, потврђују став о одсуству релевантне базичне демократичности уставног и политичког устројства нове организације ЕУ.

Овде се манифестује “демократски дефицит” установа. Као што може да се уочи, продор нових чланица и кандидата актуелизује проблеме демократичности одлучивања у Унији.

Правни режим, као што смо овде могли да дедукујемо, не решава на одговарајући начин захтеве динамике реалног поретка. Ове захтеве, изгледа да ниједна конкретизована формулација у Унији и

43) Исто, чл. III-365.

не може трајно решити у условима сталних динамичких алтеровања основних интереса деловања чланства.

ЛИТЕРАТУРА

- Dinnan D.: “Ever Closer Union: An Introduction to European Integration”, Lynne Rienner Publishers, 2005.
- Јанев И.: “Међународни односи и спољна политика”, ИПС, Београд, 2002.
- Јанев И.: “Теорија међународне политике и дипломатије и нова дефиниција политике”, ИПС, Београд, 2006.
- Јанев И.: “Уставно право и политички систем Европске Уније”, ИПС, Београд, 2007.
- Леонард Д.: “Водич кроз Европску Унију”, Народна књига, Београд, 2004.
- Мркушић Ж.: “Међународна трговина – Теорија и политика”, Институт економских наука, Београд, 1971.

Igor Janev

Institute for Political Studies, Belgrade

Basics of Political System of the European Union

Summary

In the present article we analyze the version of the European Union constitution enshrined in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. This discussion is based on the considerations of historical systemic changes. In the political and juridical analysis basic priority was given to the explanations of the relation of main Union organs, and the relation of the national law(s) and the EU law. Basic hypothesis was that in the EU exists “Democratic Deficit” rooted in the systemic legal norms which provides dominant influence of the strong minority of members.

Key Words: *European Union, system, politics, Constitution, law, institutions, political system*