

**Др Радомир Зекавица,\***  
Ванредни професор  
Криминалистичко полицијске академије,  
Универзитет у Београду

ОРИГИНАЛАН НАУЧНИ ЧЛАНАК  
doi:10.5937/zrgfni1674113Z

UDK: 341.176(4-672EU)

Рад примљен: 30.09.2016.  
Рад прихваћен: 25.10.2016.

## **КОНТРОЛА И ОДГОВОРНОСТ У СИСТЕМУ ПОЛИТИЧКИХ ИНСТИТУЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ОСНОВНИ ИЗАЗОВИ И ПРОБЛЕМИ\*\***

**Апстракт:** У раду се анализира питање политичке одговорности и контроле најзначајнијих политичких институција Европске уније. Аутор указује најпре на основна значења појма политичка одговорност, а затим на специфичности Европске уније као политичког система. У раду се даје анализа основних надлежности и међусобног односа Европског парламента, Европског савета, Министарског савета и Европске комисије и то у контексту два основна значења политичке одговорности – одговорност политичких институција пред грађанима и одговорност на релацији егзекутива-легислатива. Аутор настоји да укаже на кључне проблеме и изазове који стоје на путу успостављања пуне политичке одговорности и даје своје мишљење о основним узроцима кризе демократског легитимитета политичког система Европске уније.

**Кључне речи:** политичка одговорност, политичке институције, Европска унија, демократија.

---

\* radomir.zekavica@kpa.edu.rs

\*\* Рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта који финансира Министарство науке и технолошког развоја РС бр. 179045, а који реализује Криминалистичко полицијска академија у Београду и био је усмено изложен на Међународној научној конференцији „Контрола у унутрашњем, међународном и праву Европске уније“ која је одржана на Правном факултету у Нишу 19–20. маја 2016. године.

## 1. Увод

Контрола и одговорност су термини без којих је готово немогуће замислити било какву дебату која у основи има расправу о демократији и владавини права. Основни разлог је тај што се ни демократија ни владавина права не могу замислити без функционалног и ефикасног система контроле рада представника државне власти. Власт без контроле је арбитарна и ауторитарна, а то значи да не може бити ни одговорна (осим себи самој). Самим тим, нема основних услова не само за демократију као политички режим који подразумева политички одговорну власт, него ни за владавину права као правно-политички концепт који треба да оствари претпоставке правне одговорности државне власти. Дакле, уколико желимо да говоримо о демократском систему власти који почива на начелима владавине права, онда се мора успоставити систем пуне одговорности и контроле, тј. систем политичке и правне одговорности државне власти. У тексту који следи указаћемо ближе на основна значења ових термина и њихов међусобни однос, али основни циљ овог рада је у томе да се испита и анализира актуелни систем политичке контроле и одговорности кључних политичких институција Европске уније (ЕУ) и да се на такав начин понуди одговор на питање да ли и у којој мери је политички систем ЕУ у складу да основним начелима демократије.

## 2. Контрола и одговорност – основно значење

Појам контроле се у науци најчешће дефинише као упоређивање постојећег стања ствари са очекиваним. Другим речима упоређује се у којој је мери и на који начин фактичко стање ствари у складу са оним стањем ствари које је друштвеним нормама дефинисано као очекивано. Контрола је могућа само тамо где постоје унапред дефинисана правила понашања, јер је њена сврха управо у томе да врши оцену усаглашености датог понашања са важећим правилима. Упоређивање предвиђеног и оствареног може бити извршено према различитим критеријумима. Тако рецимо, ови критеријуми могу бити политичке, техничке и правне природе, те је у зависности од тога могуће говорити о политичкој, техничкој и правној контроли. Код техничке контроле врши се упоређивање извесних активности према прецизним прорачунима, математичким стандардима или другим техничким упутствима. Политичка контрола се односи на испитивање да ли је неки посао обављен у складу са неком политичком одлуком, ставовима, начелним опредељењима, док правном контролом се проверава нечије поступање с обзиром на правна мерила, правна правила (Томић, 1998: 73).

С друге стране, одговорност подразумева подложност санкцији. Учинити неког одговорним подразумева могућност да се од те особе захтевају сва потребна објашњења у вези задатака које предузима, могућност да њено понашање буде испитивано, да се о њему суди и да оно буде санкционисано од стране других (Fisher, 2004: 497). Већ из самог одређења појма одговорности може се уочити да одговорност подразумева ограничавање моћи, њену подложност контроли различитих субјеката којима се даје право да цене да ли је нечији рад у складу са усвојеним нормама и стандардима, те да у оним случајевима у којима процене да то није предузму одговарајуће мере или изрекну одговарајуће санкције. Како се обично истиче, велика моћ захтева велику одговорност, али то није случај уколико се независно од носилаца те и такве моћи не створе механизми њихове ефикасне контроле и одговорности.

Као што смо већ истакли, постоје различити типови контроле и одговорности, али за функционисање неког правног и политичког система, од пресудног значаја су правна и политичка контрола и одговорност. И у једном и другом случају постоји могућност изрицања санкције, с тим што су санкције битно различите. У случају правне одговорности, санкција може бити различита врста казне у виду казне затвора, новчане казне и томе слично. У свим случајевима утврђивања правне одговорности реч је о непоштовању неког правног правила, тј. извршењу деликта због чега се правна санкција изриче. Политичка одговорност подразумева санкцију сасвим другачије природе и сврхе. Та разлика је резултат другачије природе и сврхе политичке у односу на правну одговорност.

Најјаснија представа политичке одговорности, њене сврхе и потенцијалне санкције може се стећи увидом у начине функционисања система државне власти и примене начела поделе власти у њима. То се посебно односи на парламентарни систем власти у којем се ово начело примењује у складу са принципом гипке поделе власти који подразумева могућност политичке контроле на релацији егзекутива-легислатива и могућност утицаја једне власти на другу и њихове међусобне смене кроз механизме изгласавања неповерења влади или пак распуштања парламента. Дакле, у типичним парламентарним системима власти, постојање механизма међусобне политичке контроле чини једну власт политички одговорном пред другом.

Међутим, суштина политичке одговорности је у потпуности остварена тек онда када су обе власти политички одговорне пред грађанима и када власт црпи свој легитимитет из пристанка грађана. То један политички систем чини не само политички одговорним, већ и демократским. Примарни значај политичке одговорности се, стога, може видети у успостављању

демократског карактера неког политичког система. То из разлога што политичка одговорност подразумева могућност оцене рада политичке власти од стране народа, и самим тим, могућност њеног санкционисања у виду смене власти. Према томе, постојање механизма политичке контроле и одговорности је *sine qua non* демократског политичког система.

Могли би констатовати да се политичка одговорност манифестује у два основна облика. Први облик је одговорност пред грађанима, а други одговорност егzekутиве пред легислативом и обратно. За постојање демократског политичког система од пресудне је важности постојање првог облика политичке одговорности јер он подразумева могућност демократског избора и смене власти. Други облик политичке одговорности доприноси балансу политичког утицаја и моћи на релацији егzekутива-легислатива, али не мора нужно да буде предуслов демократског политичког система (иначе се председнички и скупштински систем власти онда не би могли сматрати демократским).

У вези првог облика политичке одговорности, треба нагласити једну значајну разлику између позиције легислативе и егzekутиве. Наиме, политичка одговорност легислативе пред грађанима је непосредне природе, тј. она се утврђује и оцењује путем избора који омогућавају грађанима непосредни утицај на састав парламента. Оваква пракса и правило су неопходан услов за постојање демократског политичког поретка, јер се управо на такав начин обезбеђује да суверен државни орган, који је уједно и творац државне воље (оличене у уставу и законима), буде демократски изабран те да његов састав зависи непосредно од воље грађана који имају могућност да путем избора периодично цене његов рад и тако га учине политички одговорним. То један политички систем чини демократским, бар у оном минималном, процедуралном смислу речи. Реч је дакле о минималном услову који један политички систем треба да испуни да би био сматран базично демократским.

За разлику од легислативе, политичка одговорност егzekутиве пред грађанима је више посредне него непосредне природе јер се састав егzekутиве (пре свега владе али и председника у типичним парламентарним системима власти) одређује у зависности од резултата парламентарних избора, односно изборног успеха политичких актера и њиховог реалног утицаја у парламенту. Непосредан избор и контрола егzekутиве није нужно неопходна у демократским политичким режимима јер није реч о органима који стварају државну вољу, већ о органима који треба да је спроводе.

Сходно реченоме, рећи да у једном политичком систему постоји политичка одговорност која га чини базично (миминално, процедурално)

демократским значи да тај политички систем познаје и примењује, пре свега, први облик те одговорности, док је други облик потенцијално значајна допуна систему пуне политичке одговорности, али не и нужан услов демократског политичког система.

### **3. Специфичности Европске уније као политичког система**

Имајући у виду основно значење политичке одговорности треба сагледати да ли ЕУ почива на институцијама и механизмима који омогућавају такву одговорност и сходно томе, да ли је и у којој мери политички систем ЕУ демократски утемељен (имајући у виду наравно политичку одговорност власти као битну претпоставку демократског политичког поретка). Разматрање овог питања захтева одговор на два претходна питања, од којег зависи, уједно, и могућност такве анализе уопште. Прво, да ли је ЕУ уопште политички систем, и друго, ако јесте, шта тај систем и његове политичке институције чини сличним а шта различитим у односу на националне политичке системе?

У одговору на прво питање треба поћи најпре од дефиниције политичког система и издвајања битних карактеристика које један систем треба да има да би се сматрао политичким. Кључна карактеристика једног политичког система јесте постојање институција колективног одлучивања које почивају на сету правила којима се регулишу односи унутар институција и између њих. Осим ове, могуће је издвојити још неколико кључних карактеристика политичког система. То су: могућност грађана и друштвених група да своје политичке жеље и интересе остваре у оквиру институција система, затим утицај колективно донетих одлука на дистрибуцију економских добара и вредности у оквиру система као целине и постојање перманентне интеракције између политичких исхода, нових захтева ка систему, одлука (Easton, 1953, 1957; Almond, 1956).

ЕУ, према мишљењу Сајмона Хикса (Симон Хих), поседује све ове карактеристике. Ниво институционалне стабилности ЕУ је значајно већи него код било које међународне организације. Друго, постоји сет различитих друштвених група које имају могућност остваривања својих захтева и интереса кроз институције ЕУ, почев од појединачних корпорација и пословних организација, преко радничких синдиката, политичких партија па све до држава чланица. Ове последње имају, свакако, највећи утицај и моћ, али оне, према мишљењу овог аутора, немају монопол над политичким захтевима, јер они произлазе из комплексне мреже интереса јавних и приватних група. Треће, одлуке институција ЕУ имају огроман утицај на различите сфере друштвеног живота и дистрибуцију друштвених

ресурса. И кончано, политички процес политичког система ЕУ је константа у политичком животу Европе (Nix & Hoyland, 2011: 10–11; Хикс, 2007: 24–26). Једина карактеристика политичког система коју ЕУ нема јесте монопол над употребом физичке силе, што чини немогућим поређење ЕУ са традиционално-веберовским схватањем државе.

Имајући у виду ниво постигнуте политичке интеграције земаља ЕУ, чини нам се сасвим прихватљив Хиксов закључак о ЕУ као развијеном политичком систему. То полемику о правно-политичкој природи ЕУ не чини готовом нити мање комплексном. Од питања да ли је ЕУ политички систем или не, знатно је комплексније и теже питање ком типу политичког система она припада и које су његове кључне карактеристике и уједно разлике у односу на националне политичке системе. Овде, свакако, није реч о дилеми да ли је ЕУ демократски или ауторитарни политички систем, већ да ли се она може сматрати довољно развијеним и компактним политичким системом који омогућава да се ЕУ као таква сврста у одређени тип државног облика. Специфичност политичког система ЕУ не дозвољава да се он јасно и прецизно сврста ни у један од до сада познатих модела државног облика. Пошто се ЕУ не може сматрати класичном државом, једино што преостаје јесте да се сматра конфедерацијом (која по дефиницији није држава, већ савез држава). Међутим, ни овакво решење не одговара стварности у којој политички систем ЕУ показује препознатљиве карактеристике федералног и конфедералног типа уређења. Оно што ЕУ чини блиском конфедералном типу уређења, односно савезу држава су: настанак на основу међународног уговора, задржавање изворног суверенитета држава чланица, могућност једностране сецесије држава чланица. Федералном типу државног уређења ЕУ је блиска због супрематије европског права у домену неколико битних надлежности,<sup>1</sup> примене доктрине „непосредног дејства“ којом се омогућава директна примена права ЕУ на грађане држава чланица<sup>2</sup>, као и све већа примена принципа већинског одлучивања уместо одлучивања консензусом (својственог конфедерацији) до чега је дошло последњим усвојеним изменама оснивачких уговора. Осим тога, међународни уговори на којима почива ЕУ (посебно од Римског уговора и Јединственог европског акта) се, с правом, могу посматрати као прописи који су саставни део процеса конституционализације ЕУ. Оваква оцена је била и формално потврђена одлуком Европског суда правде из 1986.

1 Одлука Европског суда правде из 1964. године потврђује супрематију европског права – *Flaminio Costa v. Ente Nazionale per L Energia (ENEL)*, ECJ Case 6/64 (1964) ECR 585

2 Ова доктрина је уведена одлуком Европског суда правде 1963. године, када је Суд навео да „Заједница представља нови правни поредак међународног права“ чији субјекти нису само државе-чланице, већ такође и њихови држављани. *Van Gend en Loos c. Nederlandse Administratie Belastingen*, ECJ Case 26/62, (1963) ECR 1, p. 12.

године када је констатовано да Уговор о ЕЗ представља фактички „основну уставну повељу“ Заједнице.<sup>3</sup> Један од водећих аналитичара процеса европске интеграције, Џозеф Вајлер (Joseph Weiler) сматра да је концепт конституционализације управо онај концепт који најбоље објашњава суштинске промене и трансформацију ЕУ, посебно у односу између Уније и држава чланица, а које указују на то да „оперативни систем“ Заједнице више не функционише према општим принципима међународног права, него преко специфичне међудржавне владине структуре, која је заснована на уставној повељи и уставним принципима, што политички систем Уније чини блиским федералном типу уређења (Вајлер, 2002: 33; Weiler, 2003: 8).

Имајући у виду речено, јасно је да се ЕУ као политички систем не може сврстати у идеално-типске моделе државних облика. Она је јединствена и специфична транснационална политичка организација и систем *sui generis*, па се сходно томе поставља питање на који начин се има процењивати систем утврђивања политичке одговорности унутар једног таквог *sui generis* политичког система. Одговор на ово питање је могуће пронаћи у анализи основних надлежности и међусобног односа кључних политичких институција ЕУ, а све у циљу утврђивања постојања оба облика политичке одговорности у значењу које смо претходно утврдили.

#### **4. Кључне политичке институције Европске уније – основне надлежности и механизми политичке контроле и одговорности**

Говорити о политичким институцијама ЕУ подразумева, пре свега, анализу надлежности и међусобног односа четири кључне институције власти ЕУ. То су: Европски парламент (ЕП), Министарски савет (Савет), Европски савет (ЕС) и Европска комисија (Комисија). Уколико овим институцијама додамо и Суд правде ЕУ (Европски суд) имаћемо органе који у основи чине трихотомну структуру политичке власти у ЕУ.

Класично схватање принципа поделе власти налаже да се основне правно-политичке функције државне власти морају јасно разграничити и уједно дати у надлежност различитим органима државне власти између којих може да постоји одређени ниво и облик међузависности и утицаја. Већ у погледу овог начела могуће је уочити значајну разлику између политичког система ЕУ и националних политичких система. То се посебно односи на вршење законодавне власти у ЕУ коју заједнички врше ЕП и Савет (чл. 14, ст. 1, Лисабонски уговор). Реч је о два засебна органа са два потпуно различита начина избора. За разлику од ЕП чији се састав још од 1979. године бира на непосредним парламентарним изборима који се организују у свим

<sup>3</sup> Parti ecologiste, „Les Verts“ v. European Parliament, ECJ Case 294/83 (1986) ECR 1339

државама чланицама, Савет чине министри влада држава чланица које оне делегирају у ово тело. Постојање ова два тела у структури законодавне власти подсећа на дводомну структуру парламената у федералним државама, па тако ЕП може бити пандан доњем дому чији се састав бира на изборима по принципу један човек-један глас, док би Савет био пандан горњем дому – дому федералних јединица у којем су оне заступљене по принципу паритета.<sup>4</sup>

Међутим, иако у основи сличан, модел законодавне власти ЕУ је битно другачији од модела законодавне власти у федералним државама. Најпре, реч је о два институционално одвојена органа власти, а не о два дома једног органа власти. Друго, институционално одвајање ових органа прате разлике у њиховим надлежностима. За разлику од оба дома федералних парламената који заједно учествују у вршењу примарно законодавне власти, Савет у оквиру својих надлежности обавља и типично извршне функције што га чини мешовитим законодавно-извршним органом власти. Надлежности Савета су тако утврђивање политике и координације у складу са уговорима (чл. 16, ст. 1, Лисабонски уговор). Основни циљеви Савета су: да обезбеди усклађивање општих политика држава чланица, да доноси обавезујуће одлуке и преноси овлашћења на Комисију спровођење прописа које доноси Савет (чл. 202 Уговора о ЕУ).

Структуру извршне власти допуњује позиција и надлежност Европског савета. Ово тело је уведено у институционалну структуру Европске заједнице тек 1974. године када је овај орган формално конституисан као један од органа Заједнице који се састаје на највишем нивоу сваке године ради доношења општих одлука од стратешког интереса за Заједницу. Чине га највиши политички представници држава чланица (шефови влада) и његов приоретан циљ јесте давање неопходног подстицаја за развој Уније и утврђивање општих политичких смерница и приоритета (чл. 4, ст. 1 Уговора о ЕУ; чл. 15, ст. 1, Лисабонски уговор). Реч је о политичко управљачкој функцији највишег нивоа у систему егзекутиве коју је могуће препознати и у оквирима националних система власти у политичко-владавинској функцији као засебној потфункцији управне власти.<sup>5</sup> Стратешко-дугорочни ниво планирања Европског савета као његове примарне функције потврђује и примена метода „отворене

4 Сајмон Хикс изричито тврди да ЕУ има класични дводомни законодавни систем у којем Савет представља „државе“ а Европски парламент „грађане“ (Хикс, 2007: 84).

5 Овакву поделу препознају тзв. квадријалистичке теорије државних функција, по којима се у оквиру управне функције могу издвојити две засебне: политичко-управљачка или владавинска (функција владе) и управно-извршна (извршна функција у ужем смислу речи). Видети, Марковић, 2008; Висковић, 1997.



координације“ уведеног марта 2000. године. Овај метод подразумева колективно надгледање унутрашњих јавних политика држава чланица а покрива широк обим области, укључујући макроекономску политику, политику запошљавања, истраживања, социјалну политику, политику предузетништва, образовања и реформе пензионог система (Хикс, 2007: 8).

Комисија је такође део структуре извршне власти ЕУ, а захваљући свом значају и улози у оперативном политичком деловању институционалног система ЕУ, она се обично сматра неформалном „владом“ ЕУ. Комисија је комплексно и изразито бирократизовано тело са примарним задацима извршне власти и акцентом на иницијативу у области креирања краткорочних и средњорочних јавних политика и контроле њиховог спровођења на националним нивоима држава чланица. Њене кључне надлежности сходно оснивачким уговорима ЕУ су: да се стара о примени уговора и мера које су у складу са уговором утврдиле институције Уније, да надгледа примену права под контролом Европског суда, да извршава буџет и управља програмима, да врши координациону, извршну и управну функцију у складу са уговорима, да представља Унију на спољном плану и да покреће израду годишњих и вишегодишњих програма Уније ради постизања међуинституционалних споразума, као и да иницира доношење законодавних аката (чл. 17, ст. 1, Лисабонски уговор). Ексклузивно право законодавне иницијативе припада дакле Комисији, а о значају овог тела говори и чињеница да се на председника Комисије гледа као на неформалног председника „европске владе“.

Приказ основних надлежности кључних политичких институција ЕУ треба да нам олакша разумевање њиховог међусобног политичког односа и механизма политичке контроле и одговорности у политичком систему ЕУ. Осврнућемо се, наравно, на оне најзначајније релације и надлежности у међусобним односима ових органа који говоре о врсти и обиму њихове политичке одговорности имајући у виду оба облика политичке одговорности – одговорност политичких институција пред грађанима и политичку одговорност на релацији егзекутива-легислатива.

Формално гледано једина политичка институција ЕУ која подлеже непосредној оцени грађана јесте ЕП. Избори који се одржавају у петогодишњим циклусима представљају прилику, као и у националним политичким системима, за непосредну оцену политичке одговорности ЕП од стране грађана. То ЕП несумњиво чини демократским телом са директним легитимитетом који добија од грађана држава чланица ЕУ, што је апсолутно нужан предуслов постојања демократског политичког система, имајући у виду да је реч о законодавном органу. У организацији

избора за ЕП и њиховом спровођењу могуће је уочити неколико кључних проблема и изазова који утичу и на сам легитимитет ове институције.

Први проблем је у вези све слабије излазности грађана на изборе за ЕП. Од првих избора па до последњих се бележи константни пад излазности у распону од 62% – 1979. до свега 43% – 2014. године. Додуше, пад излазности грађана на изборе није само проблем европског политичких система, већ и проблем националних политичких система и кризе демократије уопште. Но ипак, избори за ЕП показују убедљиво најмање проценте излазности у односу на исте такве податке на националним парламентарним изборима (видети: Видојевић, 2010: 55–59), што доводи у питање легитимитет овог органа. Тако имамо једну готово парадоксалну ситуацију да се позиција ЕП перманентно ојачава усвајањем последњих оснивачких уговора ЕУ,<sup>6</sup> док се у пракси бележи све већи пад воље и спремности гласача да учествују у његовом избору. Истраживања јавног мњења показују висок степен препознавања улоге ЕП у систему политичких институција ЕУ, па тако мање од 60% грађана ЕУ зна ишта о ЕП, а мање од 5% има мишљење о томе шта чланови ЕП заправо раде (Хикс, 2007: 99).

Још озбиљнији проблем демократског легитимитета ЕП јесте у вези суштинске политичке неодговорности ЕП пред гласачима која произлази из самог начина његовог избора и деловања у току трајања мандата. То доводи до тога да је њега немогуће казнити на начин на који се то чини у парламентарним система што се, уосталом, најјасније могло видети на последњим изборима за ЕП који су показали да економска криза са свим својим негативним ефектима у времену трајања претходног изборног мандата није имала значајнији утицај на структуру и однос снага у ЕП (Ibid, 190–194; Самарџић, 2015: 14–15). Разлог томе лежи свакако у чињеници да је изборна кампања за ЕП у суштини кампања националних политичких партија са темама које су битне за дотичне државе, а не оним темама које су примарно и искључиво везане за ЕУ, па се шансе за реизбор члана ЕП не заснивају на његовом учинку у том органу него на популарности његове партије у матичној држави, што све заједно чини изборе за ЕП изборима другоразредног значаја (Хикс, 2007: 191).

Сам избор посланика и расподела мандата се не врши сходно принципу „један човек један глас“, што је још једна од слабости демократског легитимитета ЕП. Тако је након ступања на снагу Лисабонског уговора, Уставни суд Немачке оценио у једној од својих пресуда да ЕП није

---

6 Тако је изменама усвојеним Лисабонским уговором у потпуности изједначена позиција ЕП и Савета у законодавном процесу уз приметно повећавање надлежности ЕП у сегменту контролне улоге ЕП, посебно у односу на Комисију.

представничко тело сувереног европског народа због тога што се он не бира по демократском принципу један човек један глас. Уместо тога грађани држава чланица гласају као грађани својих држава и то у оквиру квоте коју свака држава чланица има у ЕП. Резултат тога јесте да су поједине државе непропорционално представљене у односу на број својих грађана. Тако, један глас грађана Луксембурга вреди као десет гласова немачких грађана.<sup>7</sup>

Анализа постојања и функционисања другог облика политичке одговорности налаже издвајање и анализу кључних механизма политичке контроле на релацији егзекутива-легислатива. У вези са тим намеће се претходно питање јасног разграничења институција извршних власти чији би рад требало да буде предмет политичке контроле легислативе. Сложеност овог питања произлази из комплексне институционалне структуре политичког система ЕУ и чињенице да нема јасне подударности тог система са националним системима власти. Ипак, полазећи од формалних надлежности датих оснивачким актима ЕУ, али још више од реалног политичког утицаја и моћи, нема сумње да кључно тело извршне власти ЕУ представља Комисија,<sup>8</sup> па се у односу према њој и треба испитивати постојање и ефикасно функционисање механизма политичке контроле. У вези са тим две су кључне теме на које се треба осврнути. Прва је избор председника Комисије и њених чланова, а друга политичка одговорност Комисије пред ЕП и Саветом као носиоцима законодавне власти ЕУ.

Уговором из Мастрихта уведене су значајне новине које су означиле почетак процеса јачања улоге ЕП у поступку избора председника и састава саме Комисије. Чланом 214 је уведено право ЕП да даје сагласност на предлог председника Комисије који дају владе држава чланица. Каснијим оснивачким актима, регулисање овог питања је доживело низ значајних промена које су наставиле тенденцију јачања улоге ЕП и Савета, па се тако Уговором из Амстердама уводи право ЕП да стави вето на номинованог председника Комисије, док је Уговор из Нице увео двотрећинско гласање у Европском савету приликом номиновања председника Комисије и

7 VcerfG, 2 Vve 2/08, 2009, §280

8 Треба нагласити да је Комисија једина институција ЕУ чији чланови изричито имају овлашћење и дужност да заступају искључиво опште интересе ЕУ а не интересе својих држава чланица. У том смислу, Комисија је истински бранилац интереса ЕУ у целини, у чему јој помажу и бројна формална овлашћења у спровођењу усвојених јавних политика ЕУ, као што је могућност да директно новчано казни правна лица на територији било које државе чланице уколико утврди да је дошло до прекршаја неког правила комунитарног права. Осим тога, она поседује и овлашћење да покрене поступак пред Европским судом против субјеката комунитарног права (Кошутин, Ракић, & Милисављевић, 2015: 165).

Комисије у целини. Коначно, Лисабонским уговором се уводи још једна значајна новина у поступку јачања улоге ЕП и демократских процедура уопште, јер се овим уговором ствара обавеза Европског савета да приликом предлагања кандидата за будућег председника Комисије узме у обзир резултате избора за ЕП (чл 17, ст. 7). Последњи избори за ЕП су потврдили такво решење у пракси и донели са собом још једну новину која се може тумачити као политичка победа ЕП. Наиме, први пут предлог за председника Комисије је био јавно саопштен од стране политичких странака које су учествовале у изборима, чиме је неформално умањена улога Европског савета да предлаже кандидата за ову функцију и уједно поступак избора председника Комисије додатно учинио демократским, имајући у виду могућност јавне дебате и аргуменације за и против предложених кандидата у предизборној кампањи. Управо ову појаву могуће је посматрати као истинску новину коју су последњи избори за ЕП донели (више о томе, Милосављевић, 2015).

Друго питање од значаја за политичку одговорност Комисије јесте питање њеног опозива. Право опозива Комисије од стране ЕП постоји још од Римског уговора и оно је задржано и у каснијим оснивачким уговорима ЕУ. Уговор о функционисању ЕУ тако предвиђа да ако се предлог за гласање о неповерењу усвоји двотрећинском већином гласова посланика који су гласали, а који представљају већину свих посланика ЕП, чланови Комисије подносе колективну оставку, а Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику подноси оставку на све функције у Комисији (чл. 234). Реч је дакле о механизму који омогућава изгласавање неповерења Комисији у целини, а не појединим њеним члановима. Међутим, иако формално право изгласавања опозива постоји дуго, до његове примене фактички никада није дошло. Како истиче Хикс, распуштање Комисије се дуго доживљавало као средство које би могло да изазове негативну реакцију јер би владе и јавност оптужиле ЕП за неодговорно понашање (Хикс, 2007: 74). У досадашњој пракси ЕП, овај орган је најближе био опозиву 1999. године када је захваљујући озбиљној намери изгласавања опозива Комисије постигнута оставка Сантерове Комисије пре него што се формално приступило гласању о опозиву. Према Хиковом мишљењу, иако није дошло до гласања, могло би се тврдити да је ЕП први пут у својој пракси опозвао Комисију (Ibid, 75).

Упркос постојању значајних механизма политичке контроле, почев од оних који омогућавају непосредни демократски легитимитет ЕП па до политичке одговорности Комисије пред ЕП и Европским саветом (право предлагања председника Комисије), остаје чињеница да у целокупном политичком систему ЕУ постоје бројни проблеми демократског легитимитета који

држе већ неколико деценија отвореном дебату о демократском дефициту ЕУ. Концепт демократског дефицита и аргументација у вези њега, сумира дебату о политичкој одговорности политичких институција ЕУ због чега се треба осврнути, у основним цртама, на кључне аргументе за и против постојања демократског дефицита ЕУ.

Питање његовог постојања је постављено одмах након ступања на снагу Уговора из Мастрихта чије усвајање означава почетак политичке интеграције и настанак политичког система ЕУ. Значења термина демократски дефицит су бројна али у основи он означава превагу моћи извршне власти ЕУ, посебно Комисије и Савета, на рачун моћи националних парламената, недостатак непосредне грађанске политичке контроле рада најзначајнијих политичких институција ЕУ, непостојање европског демоса свесног сопственог европског идентитета као засебног идентитета у односу на оне националне<sup>9</sup> и, у вези са тим, недостатак „правих“ европских избора. Сајмон Хикс указује на пет основних тврдњи које говоре о суштини овог феномена, то су: увећана моћ извршне власти/умањена контрола националних парламената; Европски парламент је сувише слаб; нема „европских“ избора; Европска унија је предалеко; непринципијелна разноликост у креирању јавних политика (Хикс, 2007: 177).

Наравно, постоје и они који сматрају да проблем демократског дефицита не постоји. Један од водећих ауторитета у студијама европских интеграција Андрју Моравшчик (Andrew Moravcsik) је управо таквог мишљења. Према његовом мишљењу, сви кључни аргументи у прилог демократског дефицита неће бити утемељени у реалним доказима уколико применимо разумне критеријуме оцене демократичности једног таквог политичког система као што је ЕУ (Moravcsik, 2002: 606). Постоје реална ограничења моћи политичких институција ЕУ која су резултат контроле ових институција од стране држава чланица, тако да ЕУ није никаква „супердржава“ са бирократизованом деспотском структуром (по узору на квалификације британских таблоида, додаје Моравшчик), већ више конфедерална творевина са јасно дефинисаним утицајем и улогом држава

---

<sup>9</sup> Федерални Уставни суд Немачке је одлуком из 1993. године посебно нагласио ову чињеницу, а у вези обавезе немачких власти да одредбе Уговора из Мастрихта усвоје у немачки правни систем. Савезни уставни суд је тада сматрао да у тадашњим условима постоје темељне препреке за пренос виталних функција државне власти на ЕУ, те да демократски политички систем постоји тамо где политичке институције своју власт црпе из пристанка народа. Пошто не постоји народ ЕУ већ само народи држава чланица, то онда значи да су они извор легитимитета институција држава чланица, а не и европских институција. Осим тога, у ЕУ не постоји ни заједнички јавни простор у којем се води политичка дебата и у којем су заступљени различити друштвени интереси и идеје, BvR 2134/92, 2159/92, §39-45.

чланица у кључним процесима – конституционалном, тј. промени Уговора, фискалном, административном (децентрализованом иплементацији јавних политика) и правном. Мајоне (Giandomenico Majone) не негира постојање демократског дефицита, али сматра да је неприхватљив приступ по којем би критеријуме парламентарних демократија користили за утврђивање демократичности политичког система ЕУ, и то због основне логике интеграције која се заснивала за заштити корпоративних интереса држава чланица и легитимитету економског учинка система, па је погрешно радити на јачању демократских потенцијала система у класичном смислу речи. Оно чему треба посветити примарно пажњу у покушају решавања демократског легитимитета јесте јачање контроле регулаторних политика (Мајоне, 1998).

## 5. Закључак

ЕУ је специфичан *sui generis* политички систем тако да се питање политичке одговорности мора разматрати имајући у виду специфичности тог система. Као што смо истакли, да би један политички систем био демократски, макар у минимално-процедуралном смислу речи, законодавна власт мора бити бирана непосредно од стране грађана. То је правило без изузетка које уједно омогућава постојање првог и кључног облика политичке одговорности.

У политичком систему ЕУ ово правило је спроведено у пракси захваљујући изборима за Европски парламент који омогућавају базичну демократичност система. Изазови и проблеми демократског процеса унутар ЕУ држе отвореним питање кризе демократског легитимитета политичког система и кључних политичких институција ЕУ укључујући и Европски парламент. Криза демократског легитимитета ЕУ је евидентна, а њене кључне узроке је могуће пронаћи на више места. Један од првих је у вези чињенице да ЕУ није настала као резултат спонтане друштвене интеграције европског друштва већ је плод политичке одлуке да се крене у процес политичке интеграције (Мастрихт). Сходно томе, ЕУ је пројекат елита и легитимитет тог пројекта почива на идеологији учинка, тј. на степену успешности остваривања економских интереса водећих снага у ЕУ. Економска криза из 2008. године је додатно допринела бирократизацији система, преиспитивању економско-финансијских политика и изналажењу механизма јаче монетарне и буџетске контроле чиме су у први план избиле бирократске, а не демократске структуре у ЕУ. Ту се пре свега мисли на Европску комисију, Савет министара (ЕКОФИН), Европску банку и Суд, док је ЕП у потпуности скрајнут на маргине утицаја. Формална потврда

новог правца је донета усвајањем Уговора о стабилности, координацији и управљању економском и монетарном унијом (2012), који је донет у складу са немачким планом решавања кризе када су дефинисани параметри конвергенције који треба да се постигну политиком штедње (дефицит 3% БДП и јавни дуг 60% БДП). Комисија је, притом, добила примарну улогу контроле спровођења такве политике од стране држава чланица. Дакле, конкретан утицај кризе јесте појачана контрола а не демократске реформе, и то појачана контрола од стране Европске комисије на бази уговора који носи јак немачки печат (штедња је, наравно, њихова идеја за превазилажење кризе, јер су кључни повериоци). Подршка томе јесте оснивање и нових финансијских институција, а то је Европски стабилизацион фонд. Резултат је да државе чланице једноставно губе контролу над инструментима макроекономског управљања. У таквим околностима, када је императив одржив економско-финансијски учинак, ЕП као једина демократска институција ЕУ губи на реалном значају. Све то, заједно са сложеном природом самог политичког система ЕУ (као комплексног бирократског апарата са бројним и изузетно комплексним процедурама одлучивања у различитим сферама јавних политика и различитим нивоима) доводи до смањивања утицаја демократских и повећавања утицаја бирократско-олигархијских центара моћи у процесу доношења кључних политичких и економских одлука.

### Литература

- Almond, G. (1956). Comparative Political Systems. *The Journal of Politics*. 18. 391–409.
- Easton, D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. Alfred A. Knopf Inc.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems, *World Politics*. 9. 383–400.
- Fisher, E. (2004). *The European Union in the Age of Accountability*. *Oxford Journal of Legal Studies*. 24. 495–515.
- Hiks, S. (2007). *Politički sistem Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Hix S. & Hoyland, B. (2011) *The Political System of European Union*. Palgrave Macmillan.
- Košutić, B. Rakić, B. Milisavljević, B. (2015). *Uvod u pravo evropskih integracija*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Majone, G. (1998). Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards, *European Law Journal*. 4. 5–28.

- Marković, R. (2008). *Ustavno pravo i političke institucije*. Beograd: Službeni glasnik
- Milosavljević, I. R. (2015). Izbori za Evropski parlament u vremenu krize: šta je drugačije ovog puta. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*. 9. (13). 45–62.
- Moravscik, A. (2002). In Defence of the „Democratic Deficit“: Reassessing Legitimacy in the European Union, *Journal of Common Market Studies*. 40. 603–624.
- Samardžić, S. (2015). Nemoćni parlament u vremenu krize, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*. 9. (13). 9–22.
- Томић, З. (1998). *Управно право-систем*. Београд: Службени лист СРЈ.
- Vajler, Dž. (2002). *Ustav Evrope*. Beograd: Filip Višnjić.
- Visković, N. (1997). *Država i pravo*. Zagreb: Birotehnika.
- Vidojević, Z. (2010). *Demokratija na zalasku*, Beograd: Službeni glasnik.
- Weiler, J. (2003). In defence of the status quo: Europe's constitutional *Sonderweg*, in: *European Constitutionalism Beyond the State*, Edited by J. H. H. Weiler & M. Wind. Cambridge University Press.

**Radomir Zekavica, LL.D.**

*Associate Professor,*

*Academy of Criminalistics and Police Studies, Belgrade*

## **CONTROL AND ACCOUNTABILITY IN THE SYSTEM OF EUROPEAN POLITICAL INSTITUTIONS: Major Issues and Challenges**

### **Summary**

*The paper analyzes the functioning of the political institutions control system within the European Union, especially the European Council as the most important political body of the EU. In particular, the author focuses on the major issues and challenges that may be observed in the process of establishing full legal and political accountability, not only of the European Council but also of other major bodies of the EU, as well as the key issues in establishing and preserving the essentially democratic character of the EU as a supranational political organization.*

**Keywords:** *political accountability, political institutions, the European Union, democracy.*