

*Dr Slobodan Orlović, docent
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

PRAVNI POLOŽAJ ORGANA IZVRŠNE VLASTI REPUBLIKE SRBIJE I EVROPSKE UNIJE¹

Sažetak: *Proces ekonomskih i političkih integracija započet u Zapadnoj Evropi nakon Drugog svetskog rata još uvek traje. Dok se gotovo poluvekovno grupisanje u istočnom (socijalističkom) delu Evrope završilo dezintegracijom, embrion današnje Evropske unije – privredna zajednica šest zapadnoevropskih država, proširila se, za sada, na 27 evropskih država. Evropska unija je od ekonomskog saveza postala politička zajednica sa nekim atributima savremenih država. U radu je prikazan položaj organa izvršne vlasti Evropske unije i Republike Srbije. Poređenjem izvršnog dela organizacije vlasti u jednoj parlamentarnoj Republici i složenoj političkoj tvorevini kakva je Evropska unija, uviđaju se sličnosti i razlike, koje su ujedno sličnosti i razlike između države i političke zajednice koja (još uvek) nije država. Iako nije ustav, Lisabonski ugovor od 2007. godine novinama i u pravnom položaju organa izvršne vlasti, nagoveštava dalju integraciju Evropske unije.*

Ključne reči: *izvršna vlast, Evropska unija, Republika Srbija, država, integracija.*

Na aktuelno i izazovno pitanje „šta je Evropska unija?“ – konfederacija, unija, federacija, pravna zajednica sa evropskim edentitetom, uopšte država ili međunarodna organizacija, pravna teorija nije dala definitivan odgovor. Razloga za to ima više: ustavnopravna priroda Evropske unije je takva da se ne uklapa u postojeće podele i modele, ustav-nopravni

¹ Rad je posvećen projektu „Harmonizacija prava Republike Srbije i Evropske unije – teorijskopravni, sociološkopravni, istorijskopravni, pozitivnopravni i pravnoekonomski aspekti“, koji sprovodi Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.

razvoj Evropske unije je veoma dinamičan – često se menjaju najviši pravni akti, povećava se teritorija i broj država-članica i dr, čime se menja i njena ustavnopravna priroda. Ono što je Evropska unija danas nije ono što je bila juče i vrlo verovatno neće biti to isto i sutra ili u nekom bliskom vremenu.

Evropska unija ima svoje organe vlasti. To ipak nije dovoljno da Evropsku uniju bez zadržke nazovemo državom. Posmatrajući organizaciju vlasti Evropske unije i poredeći je sa organizacijom vlasti neke parlamentarne države, mogao bi se steći utisak koliko je Evropska unija u jednom svom delu – organizaciji vlasti, blizu savremene parlamentarne države. U tom cilju poslužiće nam izvršna vlast Republike Srbije. Zakonodavnu i sudsku vlast, bez koje nema celine državne vlasti, ostavićemo ovaj put po strani (osim nevelike slike Evropskog parlamenta), sa namerom da u budućoj prilici one budu predmet posebnog rada. A da bi se razumela organizacija izvršne vlasti, smatrali smo da je potrebno napisati nekoliko napomena i o podeli vlasti.

Kao osnovni ustavnopravni izvori za pisanje ovog rada korišćeni su Ustav Republike Srbije od 2006. i Ugovor o Evropskoj uniji od 2007. (Lisabonski ugovor), kao i drugi pravni akti koji sadrže ustavnu materiju, pre svih Ugovor o funkcionisanju Evropske unije od 2007.² Razlog što govorimo o evropskim aktima koji sadrže ustavnu materiju (ugovori i dr.) a ne o evropskom ustavu, leži u autoritetu ustavnosti država-članica koja onemogućava potpunu ustavnost Evropske unije, tj. postojanje evropskog ustava.³

Razvoj organa vlasti Evropske unije

Danas je Evropska unija politički entitet koji je nastao na ekonomskim temeljima. Iako i stručna i šira javnost ideju ujedinjene Evrope uglavnom povezuju sa počecima današnje Evropske unije, ova ideja je davnašnja. Pre potpisivanja Ugovora o Evropskoj zajednici za uglj i čelik (ECSC, Pariz, 1951–2002)⁴, kada su i formirani prvi organi današ-

² Lisabonski ugovor (zapravo dva ugovora) su potpisali predstavnici svih 27 država-članica Evropske unije. Ukoliko se Ugovor ratifikuje i u Republici Češkoj (čeka se potpis predsednika Republike), prevaziće se zastoj u približavanju Evropske unije državi, nastalom neprihvatanjem Ustava Evropske unije (2004) na referendumima u Francuskoj i Holandiji 2005. godine.

³ Vidi: Joseph Weiler, „Does Europe need a Constitution?“, *EU Enlargement - The Constitutional Impact at EU and National Level*, Hague, 2001, p. 3-5.

⁴ Preteče današnje Evropske unije su i Evropska zajednica za atomsku energiju (EUROATOM, 1957) i Evropska ekonomska zajednica (EEC, 1957), koja kasnije postaje Evropska zajednica (1975), da bi od 1993. nosila današnji naziv Evropska unija.

nje Evropske unije, postojale su još od srednjeg veka različite ideje o zajednici evropskih (hrišćanskih) naroda, stvarane od strane filozofa, političara, pisaca, naučnika...⁵ Sva ova razmišljanja nisu institucionalizovana formiranjem političke ili neke druge evropske tvorevine, sve do kraja Drugog svetskog rata i izgradnje novog svetskog i evropskog poretka. Savet Evrope (1948) i njegovi organi: Parlamentarna skupština i Ministarski komitet, predstavljaju prvi korak u formiranju međunarodnih institucija na evropskim temeljima. Ipak, koren organa Evropske unije nalazimo drugde – u Evropskoj zajednici za uglj i čelik, koja je bila početni korak ka očuvanju evropskom mira, čineći, kako se smatralo, novi rat između Francuske i Nemačke materijalno (ekonomski) nemogućim.⁶

Evropska zajednica za uglj i čelik stvorila je svoje nadnacionalne i izvandržavne organe: Evropski parlament (Skupština, Evropska parlamentarna skupština), Savet (Savet Evropske unije, Savet ministara), Evropsku komisiju (Visoka vlast, Komisija Evropskih zajednica), Sud pravde, a vremenom su obrazovani i drugi organi: Evropski savet, Evropska centralna banka, komiteti, ombudsman... Svi ovi organi vrše delatnost političke zajednice, parirajući organima država-članica u okviru tzv. tri stuba.⁷

Prvi Evropski parlament izabran je posrednim putem – od strane nacionalnih skupština šest država članica ESCS-a⁸ i nije imao zakonodavnu nadležnost. Tokom razvoja Evropski parlament je od savetodavnog i pomoćnog tela počinjao da liči na zakonodavno telo savremenih karakteristika. Postavši organ (skupština) novih integracija, Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju (EEC i EUROATOM, 1957), kao i prelazak na neposredni način izbora evropskih parlamentaraca (1979), dobijanje budžetskog prava (1986), uvođenje većinskog načina

⁵ Od *Traktata o paktu hrišćana istoka i zapada protiv Otomanskog carstva* (1464), spisa Pjera Diboia (Dubois), preko ideje Viktora Igoa (Hugo) o Sjedinjenim Državama Evrope (1849), Ričarda Kadenova-Kalegrija (Coudenhove-Kalergi) i njegovog dela *Paneuropa* (1923), do poziva Vinstona Čerčila (Churchill) na stvaranje „Ujedinjenih Država Evrope“ (1946), čime bi Evropa izbegla još jedan rat. Opširnije: Srđan Brajović, „Ideje Evrope“, *Upoznaj Evropsku uniju – vodič kroz evropske integracije*, Podgorica, 2006, str. 9-18.

⁶ Šumanova deklaracija (Robert Schuman) od 9. maja 1950. godine (Dan Evrope).

⁷ Prvi stub (jedini nadnacionalnog karaktera i obavezujući) čini ekonomska i monetarna politika, obrazovanje, zdravlje, zajedničke granice i dr; u druga dva stuba države-članice su zadržale suverenost - drugi stub je zajednička spoljna i bezbedonosna politika, a treći stub je saradnja država-članica u oblastima unutrašnjih poslova i pravosuđa. Opširnije: <http://www.europa.eu>, [2. jul 2009].

⁸ Francuska, Nemačka, Italija i zemlje Beneluksa: Belgija, Holandija, Luksemburg.

odlučivanja, ojačavanje zakonodavne funkcije, pravo veta (1993), jesu činjenice koje su uticale na približavanje Evropskog parlamenta poziciji koju ima narodno predstavništvo u parlamentarnim državama. Danas ovo telo ima zakonodavnu nadležnost (i budžetsku nadležnost unutar zakonodavne) i kontrolna ovlašćenja prema organima izvršne vlasti.

Savet je organ mešovite ustavnopravne prirode nastao kad i Evropski parlament. Pored toga što su imali sličnu evoluciju, ova dva organa imaju i nadležnosti koje su im zajedničke. Naime, Savet ima prerogative organa izvršne vlasti, ali i zakonodavna ovlašćenja kojima „uzurpira“ polje parlamentarnog ekskluziviteta.⁹ Ovaj „nacionalni organ“ čine ministri država-članica sa različitim brojem glasova. Vremenom je ovo telo postajalo efikasnije i značajnije zahvaljujući, pre svega, promeni načina donošenja odluka (većinski, zadržavajući i jednoglasnost kao način donošenja manjeg broja odluka), pa je Savet postao sposoban da odlučuje o mnogim pitanjima – od vođenja politike, postavljanja ekonomskih, razvojnih i bezbednosnih ciljeva, do budžetskog prava i zakonodavstva (uključujući i zakonodavnu inicijativu).

Drugi nosilac izvršne vlasti je Evropska komisija, prvobitno ustanovljena kao Visoka vlast ESCS-a. Tokom razvoja ustavnosti Evropske unije Evropska komisija je uglavnom bila slična vladi parlamentarnih država, kako po svom sastavu tako i po nadležnostima. Evropska komisija je ponajmanje zavisna od država-članica, što stimuliše njen evropski karakter. Evropska komisija vrši izvršnu i upravnu vlast predlažući i primenjujući budžet i druge zakone, ima ingerencije u spoljopolitičkim odnosima, kreiranju političkih ciljeva...

Evropski savet (1974) je organ Evropske unije ustanovljen kao vid organizovanja van tadašnjeg institucionalnog okvira,¹⁰ što je odlika njegovog statusa sve do Lisabonskog ugovora.¹¹ Ovaj „najglamurozniji organ Unije“¹² se ne uklapa u trihitomiju podele organa vlasti, ali bez obzira na to njegove odluke imaju najveću političku težinu. U praksi, Evropski savet obično donosi opšte političke odluke, koje dobijaju pravni oblik na zaseda-

⁹ Sličnu, izvršno-zakonodavnu prirodu imao je sovjetski Prezidijum koji je za vreme Ustava FNRJ od 1946. postojao i kod nas.

¹⁰ Gordana Ilić Gasmir, *Reforme Evropske unije – institucionalni aspekti*, Beograd, 2004, str. 44.

¹¹ Vidi: član 13 tačka 1 Ugovora o Evropskoj uniji (The Treaty of European Union). *Institucionalni okvir Evropske unije nakon Lisabonskog ugovora*, Sremska Kamenica, 2008, str. 36.

¹² Vesna Knežević Predić, Zoran Radivojević, „Nova institucionalna ravnoteža u Evropskoj uniji“, *Pravni sistem Republike Srbije – usaglašavanje sa pravom Evropske unije*, Niš, 2005, str. 50.

njima Saveta na nivou ministara.¹³ Čine ga šefovi država ili vlada država-članica koji se sastaju dva puta godišnje (od 1986) i odlučuju o pitanjima kao što su: pravci razvoja i daljeg integrisanja Evropske unije, pitanja prijemima novih država, širenja nadležnosti i druga pitanja u vezi sa utvrđivanjem opštih smernica razvoja Evropske unije. O ovim aktima je nužno postići konsenzus pa je Evropski savet u neku ruku i kočnica većem prenosu suverenosti sa nacionalnog na nivo Unije.

Kako izgleda organizacija vlasti u Republici Srbiji

Srbija je od svog prvog, Sretenjskog ustava od 1835. godine, do danas, imala plodnu ustavnu aktivnost (ukupno 14 ustava, računajući i dva jugoslovenska monarhijska ustava), tokom kojeg je formirala organe vlasti i od zavisne, vazalne kneževine postala nezavisna parlamentarna monarhija. Novi ustavni put Srbije započet je donošenjem Ustava od 1990. godine. Ovaj Ustav je kao osnovno načelo organizacije vlasti prihvatio princip podele vlasti s kojim se Republika Srbija vratila u klub parlamentarnih država. Nosioi najviše vlasti u horizontalnoj strukturi postali su: predsednik Republike i vlada koji vrše izvršnu vlast, Narodna skupština u čijoj nadležnosti je zakonodavna vlast i sudovi koji su organi posebne, sudske grane vlasti.

Nova srpska ustavnost i Ustav od 1990. su i reakcija na političku krizu evropskih zemalja tzv. socijalističkog lagera, pre svih Sovjetskog Saveza. Promene u međunarodnim političkim okolnostima vratile su kapitalizam namesto socijalizma i dovele do mirnog ili, pak, ratnog parčanja višenacionalnih socijalističkih država.¹⁴

Nakon 1918. godine ponovo samostalna država, Republika Srbija donosi Ustav 2006. godine. Taj Ustav ima i formalni i materijalni (sadržinski) kontinuitet sa prethodnikom pa je tako i organizacija vlasti pretrpela tek manje korekcije.

Podela vlasti na kojoj važeći srpski Ustav gradi organizaciju vlasti predstavlja nastavak, nadogradnju dostignutog i izgrađenog prethodnim Ustavom. Ustav od 2006. naglašava da „uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku“, a da su tri grane vlasti u odnosu

¹³ Trevor C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 2003, p. 26.

¹⁴ Čehoslovačka i Sovjetski Savez (uz ograde) se mogu svrstati u prvu, mirnu grupu. Socijalistička Jugoslavija (SFRJ) se raspala na republike članice uz ratne sukobe započete u Socijalističkoj Republici Sloveniji 1990. godine, a okončane mirom u Dejtonu (SAD) 1995. godine, dok su na teritoriji Republike Srbije vojna dejstva (NATO agresija) okončana vojno-tehničkim sporazumom u Kumanovu 1999. godine.

„ravnoteže i međusobne kontrole.“¹⁵ U razradi ovih postulata sadašnji Ustav, kako je rečeno, u znatnoj meri „imitira“ prethodni i potvrđuje činjenicu da je model organizacije vlasti prethodnog Ustava u osnovi uhvatio korena u društvu i da je prepoznat kao sistem koji predstavlja trajnije rešenje odnosa trojstva: Narodna skupština, vlada, predsednik Republike. Ipak, Ustav ima težak zadatak stvaranja uslova da se politički sistem očuva i putem prakse usavrši, da se zemlji otvore vrata sveobuhvatnog razvoja, međunarodnih i prvenstveno evropskih integracija, i da se stvore uslovi da Srbija, nasuprot uzbudljivim počecima parlamentarizma, postane „dosadna parlamentarna država.“

Načelo o podeli vlasti u Republici Srbiji i Evropskoj uniji

Načelo (horizontalne) podele vlasti je osnov organizacije vlasti parlamentarnih država. Ono podrazumeva da postoji odeljenost organa koji pripadaju različitim granama vlasti: zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj. Takođe, podela vlasti podrazumeva da neizbežan upliv organa jedne vlasti na druge dve, bude sveden na minimalnu meru. To znači da su šef države – monarh ili predsednik republike, i vlada, kao izvršna vlast, funkcionalno odvojeni od parlamenta, koji je nosilac zakonodavne vlasti, ali da između ova tri organa postoji određena međuzavisnost, obostrani uticaj i saradnja. Sudska grana vlasti kao apolitična i nezavisna, ima posebne karakteristike i još veće zahteve za „čistijim“ načelom podele vlasti.

Ustav Republike Srbije određuje da „Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku“ i da se njihov odnos „zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli“.¹⁶ Ustav, dalje, razrađuje ove odredbe tako što Narodnu skupštinu imenuje „nosiocem ustavotvorne i zakonodavne vlasti“, vladu „nosiocem izvršne vlasti“, sudove opšte i posebne nadležnosti nosiocima sudske vlasti, dok drugi organ izvršne vlasti, predsednik Republike „izražava državno jedinstvo“ i to putem prerogativa izvršne vlasti.¹⁷

Lisabonski ugovor (u daljem tekstu: Ugovor), poredeći ga sa Ustavom Srbije, nema tako striktnu odredbu o podeli vlasti u Evropskoj uniji, već kaže da „Svaka institucija (organ, prim. S.O.) deluje u okviru nadle-

¹⁵ Član 4 Ustava od 2006. Ustav od 1990. nema odredbu kojom definiše uređenje vlasti kao podelu vlasti, već nabroja kojem organu pripada koja grana vlasti (član 9).

¹⁶ Član 4 Ustava.

¹⁷ Članovi 98, 111, 122 i 143 Ustava.

žnosti koje su joj poverene Ugovorima¹⁸...“ i da „Institucije ostvaruju korektnu međusobnu saradnju“.¹⁹ Poveravanje nadležnosti je izvršeno tako da „Evropski parlament, zajedno sa Svetom, obavlja zakonodavnu i budžetsku funkciju“, Evropska komisija „vrši koordinacione, izvršne i upravne funkcije u skladu sa Ugovorima“, Evropski savet „...određuje opštu političku orijentaciju i prioritete“ to jest „određuje strateške interese i ciljeve Unije“, što je deo ovlašćenja izvršne vlasti, dok je sudska vlast u nadležnosti Suda pravde Evropske unije.²⁰

Dakle, podela vlasti postoji i u Evropskoj uniji, ali to nije „preslikan“ model organizacije vlasti parlamentarne države. Razlozi su brojni – prvi je ujedno i dilema sa početka: da li je Evropska unija država i u vezi sa tim je pitanje podele nadležnosti sa državama-članicama, potom činjenica da nema šefa države odnosno predsednika Evropske unije, da postoji bicefalnost zakonodavne vlasti, da i ustavni sistemi država-članica ograničavaju nadležnost organa Unije... Otuda su pravila odlučivanja u Evropskoj uniji verovatno složenija i u većoj meri formalizovana nego u bilo kom drugom političkom sistemu u svetu.²¹

Izvršna vlast u Republici Srbiji i Evropskoj uniji

Izvršna vlast ima najvažniju ulogu u današnjoj državi. To je vlast koja utvrđuje, vodi i primenjuje politiku. Parlament takođe učestvuje u utvrđivanju državne politike, donosi političke akte – rezolucije, deklaracije, donosi zakone i sve to radi uglavnom po predlogu vlade. To je odnos aktivnog organa, vlade koja traži od parlamenta da donese neki pravni akt, i pasivnog organa, parlamenta koji čeka da mu vlada podnese predlog akta. Izvršna vlast je u parlamentarnim državama bicefalna, ima dve glave: predsednika republike ili monarha, i vladu.

Šef države

U Srbiji je Ustavom izvršna vlast podeljena između predsednika Republike i vlade. Iako Ustav, kako smo videli, izvršnu vlast dodeljuje vladi, predsednik Republike je kao „simbol državnog jedinstva“ daleko više od „ceremonijalne političke figure“ parlamentarizma zapadno-

¹⁸ I Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije od 2007. (*The Treaty on the Functioning of the European Union*).

¹⁹ Član 13/2 Ugovora.

²⁰ Članovi: 14/1, 15/1, 16/1, 17/1, 19/1, 22/1 Ugovora.

²¹ Sajmon Hix (Hix), *Politički sistem Evropske unije*, Beograd, 2007, str. 25.

evropskih monarhija. Kao uzor ustavnog položaja predsednika Republike poslužili su i politički sistemi koji favorizuju jakog šefa države.²² Ustavotvorac je šefu države dao po njega bolji način dolaska na vlast – neposredan izbor od strane građana.²³ Mandat predsednika Republike od pet godina je duži od perioda na koji se biraju poslanici i vlada, što takođe snaži položaj šefa države, dajući mu ulogu čuvara kontinuiteta vlasti između dva izborna ciklusa.²⁴

Predsednik Republike uživa ovlašćenja širokog dijapazona; od prava izrazito političkog karaktera, preko prava koja ga čine neizbežnim delom aparata podele vlasti, do ceremonijalnih i protokolarnih dužnosti koje su prirodan deo svake funkcije šefa države. Kao politički odgovornom organu, sa autoritetom predstavnika državnog jedinstva, predsedniku Republike je ostavljeno pravo da odluke donosi samostalno – nije potrebno da ih član ili predsednik vlade premapotpíše.²⁵ U ustavnoj podeli vlasti predsednik Republike ima pravo da predlaže mandatara za sastav vlade. Ovo pravo predsednika Republike nema protokolarni već stvarni politički značaj, jer se srpske vlade formiraju kao koalicione.²⁶

U odnosu na zakonodavnu vlast predsednik Republike ima pravo spenzivnog zakonskog veta kojim može da odloži, a ako se u novom glasanju ne postigne većina od ukupnog broja narodnih poslanika, i onemogućiti stupanje zakona na snagu. Takođe, predsednik Republike može da raspusti Narodnu skupštinu na obrazložen predlog vlade, osim slučajeva

²² Politički sistem Francuske pete republike, pre svih, zatim sistemi Finske, Portugalije, tu su još Poljska, Rusija, Rumunija, neke zemlje Latinske Amerike... Sadržina o predsedniku države u Ustavu od 1990. u velikoj meri je preuzeta iz francuskog Ustava od 1958. Aleksandar Đurdev, *Ustavno pravo*, II, Novi Sad, 2001, str. 165, Nenad Dimitrijević, „Ustav po meri čoveka“, *Nedelja* od 7. oktobra 1990, Sarajevo.

²³ Član 114 Ustava od 2006. Ustav ostavlja zakonu da regulišu način izbora – predsednik Republike je kandidat koji dobije više od polovine glasova građana izašlih na izbore, s tim da u drugom krugu odziv birača ne mora biti natpolovičan.

²⁴ Aleksandar Fira duži mandat predsednika Republike obrazlaže potrebom kontinuiteta između dva izbora drugih organa (vlade i skupštine, prim. S. O.). *Zapisi o pravnom poretku*, Beograd, 1996, str. 164. Mandat predsednika se produžava za vreme ratnog ili vanrednog stanja, odnosno neposredne ratne opasnosti, opet iz razloga neprekidnosti vlasti.

²⁵ „U ustavnim sistemima...u kojima nema premapotpisa...šef države nije odgovoran, ali ustav propisuje izuzetke od ovog pravila i navodi slučajeve kada protiv šefa države može biti podneta optužba.“ Marijana Pajvančić, *Ustavno pravo – ustavne institucije*, Novi Sad, 2007, str. 278. Srbija spada u grupu tih ustavnih sistema.

²⁶ Predlaganje mandatara od strane monarha, npr. u Velikoj Britaniji, je protokolarnog značaja jer je, zahvaljujući većinskom izbornom sistemu koji je stvorio i čuva samo dve velike političke partije, uvek jedna politička opcija (stranka) apsolutni pobednik na izborima.

kada se zakonodavno telo *ex constitutione* mora raspustiti.²⁷ Ovde predsednik Republike „kao neka vrsta formalnog i stvarnog presuditelja spora između zakonodavne i izvršne vlasti“,²⁸ donosi odluku ostajući i dalje na političkoj sceni. I druga ovlašćenja predsednika Republike kao što su kadrovski prerogativi, nadležnosti za vreme kriznih stanja, rukovođenje vojskom i dr., zatim način njegovog izbora i razrešenja (odluke Ustavnog suda i 2/3 skupštinske većine), dužina mandata, jaka politička baza – po pravilu je lider političke partije, čine ovog nosica izvršne vlasti istaknutom političkom figurom koja ima čime da „predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu.“²⁹

Nije jednostavno dati odgovor na pitanje bivšeg američkog državnog sekretara, Henrija Kisindžera (Kissinger): „Koga treba da zovem ukoliko želim da razgovaram sa Evropom?“³⁰ jer Evropska unija nema šefa države poput republika ili monarhija. Lisabonski ugovor nije predvideo funkciju (instituciju) predsednika Unije, kao individue, koji bi imao ustavno ovlašćenje da predstavlja ovaj politički entitet u spoljnim i unutrašnjim odnosima.³¹ Ovo je velika razlika u poređenju sa organizacijom vlasti u savremenim državama, koja donekle komplikuje kako unutrašnji odnos između organa dve grane vlasti tako i predstavljanje unije prema trećim zemljama. Naime, postoji nekoliko organa koji imaju deo ovlašćenja šefa države, ali ni jedan od njih ne bi se mogao nazvati inokosnim nosiocem dela izvršne vlasti. U tom smislu, organizaciju izvršne vlasti Unije nije jednostavno porediti sa dualnom izvršnom vlasti kakva je u Srbiji i nekim drugim državama (Francuska, Rusija, Hrvatska...)

Od nosilaca funkcija i organa Unije, možda najbliži funkciji šefa države je predsednik Evropskog saveta. Ipak, poredeći ga sa predsednikom Republike nailazimo na brojne razlike. Predsednik Evropskog saveta, po Ugo-

²⁷ Po sili Ustava od 2006. Narodna skupština se raspušta (zapravo prestaju poslanički mandati) ako u roku od 90 dana od dana konstituisanja ne izabere vladu (član 109/3 Ustava), ako ne izabere novu vladu u roku od 30 dana od izglasavanja nepoverenja (član 130/4 Ustava), odnosno ako ne izabere novu vladu u roku od 30 dana od dana konstatacije ostavke predsednika vlade (član 132/5 Ustava).

²⁸ Miodrag Jovičić, *Kuda ideš Srbijo?*, Beograd, 1995, str. 50.

²⁹ Član 112 Ustava.

³⁰ Dnevni list „Borba“ od 16. juna 2009, <http://www.borba.rs>, [3. jul 2009].

³¹ Termin predsednik Evropske unije (President of the European Union) počeli su da koriste pre svega mediji pogađajući koji bi od bivših političara „velikog formata“ bio kandidat za tu „prvu“ funkciju Unije, pominjući bivšeg britanskog premijera Tonija Blera (Blair), bivšeg španskog premijera Felipea Gonzalesa (Gonzalez), bivšeg premijera Luksemburga Žana-Kloda Junkera (Juncker), Irske Bertija Ahena (Ahern), bivšeg austrijskog kancelara Volfanga Šisela (Schuessel)... <http://www.bbc.co.uk>, <http://www.danas.rs>, [10. avgust 2009].

voru: „obezbeđuje, na svom nivou i u tom svojstvu, predstavljanje Unije na spoljnom planu u poslovima zajedničke spoljne i bezbedonosne politike, bez povrede nadležnosti Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbedonosnu politiku.“³² Ovo je jedna od funkcija koju ima predsednik Republike, koju dalje deli sa vladom (predsednikom vlade). Predsednik Evropskog saveta je u predstavljanju Unije ograničen dvojako: istom nadležnošću Visokog predstavnika Unije i domenom koji se odnosi samo na zajedničku spoljnu i bezbedonosnu politiku. Pravo predstavljanja Unije od strane predsednika Evropskog saveta suženo je i dalje pravom Evropske komisije da „obezbeđuje predstavljanje Unije prema spoljnom svetu“, pa čak i pravom država-članica da u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama „zastupaju stavove Unije.“³³

Ono što slabi političku poziciju ove funkcije, makar i promenila naziv u „predsednik Evropske unije“, jeste posredan način izbora, nedug mandat i isti uslovi izbora i razrešenja. Evropski savet bira svog predsednika kvalifikovanom većinom, na dve i po godine sa mogućnošću jednog reizbora (predsednik Republike, videli smo, može biti na vlasti celih 10 godina).³⁴ Kao razloge razrešenja Ugovor navodi sprečenost ili ozbiljnu grešku usled kojih se istom kvalifikovanom većinom predsednik Evropskog saveta može razrešiti.³⁵

Ugovor uređuje položaj predsednika Evropskog saveta, ali ne kao inokosnu funkciju šefa države koja danas preovlađuje u državama.³⁶ U tom smislu, nadležnosti predsednika Evropskog saveta su uglavnom vezane za taj organ: predsedava i rukovodi radom Evropskog saveta, obezbeđuje kontinuitet i pripremu rada, olakšava usklađivanje stavova i postizanje konsenzusa. U izboru Komisije (uslovno rečeno – vlade) učestvuje Evropski savet, a ne njegov predsednik, predlažući Evropskom parlamentu kandidata za predsednika Komisije (mandatar). Nakon što Evropski parlament izglasa poverenje (budućem) predsedniku i drugim članovima Komisije, Evropski savet će imenovati Komisiju kvalifikovanom većinom.

Zabranom predsedniku Evropskog saveta da vrši funkciju na nacionalnom (državnom) nivou, ističe se njegova nadnacionalna priroda i ujedno pokazuje ambicija Ugovora za jačanje Unije. U Evropskom savetu – telu najvišeg mogućeg političkog nivoa koje, pored drugih funkcionera, čine šefovi država ili vlada država-članica, naglašeno je mesto predsedni-

³² Član 15/6 Ugovora.

³³ Članovi: 17/1 i 34/1 Ugovora.

³⁴ Još uvek (do 1. januara 2010) se ovaj funkcioner menja svakih šest meseci u skladu pravilima o rotiranju država-članica u predsedavanju Evropskim savetom.

³⁵ Član 15/5 Ugovora.

³⁶ Osim izuzetaka, npr. u Bosni i Hercegovini.

ka. Time su, na neki način, najviši nacionalni predstavnici postavljeni ispod nadnacionalnog, evropskog funkcionera – predsednika Evropskog saveta. Ovo je možda plodno tle za prerastanje ove funkcije u instituciju predsednika Evropske unije, koje bi se odvijalo paralelno sa transformacijom Unije u, recimo, Evropsku federaciju. Za takav budući karakter sadašnjeg predsednika Evropskog saveta nužno je još više individualizovati funkciju u odnosu na Evropski savet ili je konačno izmestiti izvan ovog organa, i proširiti njegove nadležnosti na polja kao što su: zakonodavni i ustavotvorni postupak (veto, inicijativa), vojni poslovi (komandovanje, postavljenja), diplomatija, eventualno vanredne prilike, kadrovska ovlašćenja...

Funkciju šefa države, koju jednim delom vrši predsednik Evropskog saveta, dopunjuju neki drugi organi: Visoki predstavnik Unije za spoljne poslove i bezbedonosnu politiku (u daljem tekstu: Visoki predstavnik), i predsedavajući Saveta. Ipak i jedan i drugi funkcioner su još dalje od položaja šefa države nego predsednik Evropskog saveta.

Visoki predstavnik je organ koji vrši deo poslova izvršne vlasti unutar tzv. drugog stuba – poslovi zajedničke spoljne i bezbedonosne politike. Na prvi pogled ova funkcija bliža je poziciji ministra spoljnih poslova nego šefa države,³⁷ ali je politički značajnija od funkcije člana vlade zaduženog za resor spoljnih poslova. Visoki predstavnik je potpredsednik Evropske komisije, ali ga ne imenuje predsednik Komisije (kao ostale potpredsednike), već Evropski savet, kome je i odgovoran. Visoki predstavnik kao potpredsednik Evropske komisije mora uživati poverenje Evropskog parlamenta – „podleže izglasavanju poverenja od strane Evropskog parlamenta.“³⁸ Visoki predstavnik vrši i druge funkcije: učestvuje u radu Evropskog saveta, Generalni je sekretar Sekretarijata Saveta, predsedava Savetom za spoljne poslove, i dr. Nepostojanje sličnog nosioca funkcije unutar izvršne vlasti parlamentarnih država kazuje nam da se radi o „hibridnom“ organu vlasti. Visoki predstavnik učestvuje u kreiranju spoljne i bezbedonosne politike (u čemu mu pomaže Evropska služba za spoljne poslove) i zajedno sa državama-članicama je sprovodi. Ugovor kaže da Visoki predstavnik: „doprinosi svojim predlozima pripremi“ te politike i „osigurava sprovođenje odluka Evropskog saveta i Saveta.“

U Srbiji predsednik Republike predstavlja državu u zemlji i inostranstvu, a po Ugovoru „Visoki predstavnik predstavlja Uniju kada

³⁷ Odbačeni Ustav Evropske unije (2004) sadrži odredbe o „Ministru spoljnih poslova Unije“ (Union Minister for Foreign Affairs).

³⁸ Članovi: 17/7, 18/1 Ugovora.

se radi o pitanjima zajedničke spoljne i bezbedonosne politike“, „u ime Unije vodi političke razgovore sa trećim stranama i iznosi stavove Unije u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama“, zajedno sa Savetom „obezbeđuje jedinstvo, koherentnost i delotvornost akcija Evropske unije.“³⁹ Visoki predstavnik može sazvati sednicu Saveta, predložiti Savetu donošenje neke odluke, ima obavezu da konsultuje Evropski parlament o aspektima i pravcima razvoja spoljne i bezbedonosne politike i da ga informiše o tom razvoju.

Visokog predstavnika ne bira narod (niti parlament), već Savet uz dogovor sa predsednikom Evropske komisije. Visoki predstavnik nema ingerencija prema parlamentu kao što su pravo raspisivanja izbora, raspuštanja, veta i dr, ne predlaže mandataru za sastav vlade, nije vrhovni komandant oružanih snaga, ali, kao što smo videli, ima znatan deo izvršne vlasti. Otuda ima osnova da pozovemo upravo ovog funkcionera kada želimo da „razgovaramo sa Evropskom unijom.“

Nije jednostavno stvari izneti na čistac ni kada je u pitanju položaj predsednika Saveta. Kako je napred napisano, Savet vrši i zakonodavnu i izvršnu vlast, što nas navodi da pretpostavimo da i čelnik ovog organa – predsednik Saveta, takođe ima deo zakonodavne i izvršne vlasti. Ipak, iz odredbi Ugovora ne može se potvrditi takva hipoteza, iz više razloga. Predsednik Saveta je čelnik ovog tela, ali nije inokosni, birani funkcioner već je član vlade (ministar inostranih poslova) države-članice koja predsedava Evropskom unijom.⁴⁰ Kratak šestomesečni period na koji se imenuje predsednik Saveta i unapred utvrđen ključ postavljanja na predsedničko mesto, sprečavaju individualizaciju ove funkcije.

Ugovor i ne sadrži posebna ovlašćenja predsednika Saveta niti ovu funkciju ističe na drugi način. Štaviše, u Ugovoru se funkcija predsednika Saveta gotovo i ne pominje, što nam kazuje da je on tek prvi među jednakim članovima Saveta. Ugovor poznaje „predsedavanje odgovarajućim Savetom“ (npr. Savet za opšte poslove), a tek u završnim odredbama Ugovora dato je predsedniku Saveta jedno „tehničko ovlašćenje“ – da „sazove konferenciju predstavnika vlada država članica u cilju postizanja

³⁹ Članovi: 24/1, 26/2, 26/3, 27/1, 27/2 Ugovora. I u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike zbog nedostatka nadnacionalnog (supranacionalnog) elementa, država-članica se nisu mogle prinuditi da prihvate odluku mimo njihove volje. T. C. Hartley, *ibidem*, p. 28.

⁴⁰ Predsedavanje ili predsedništvo Evropskom unijom (The Presidency) je pravo države-članice da, po sistemu šestomesečne rotacije, preko svojih funkcionera šefa države ili premijera i ministra inostranih poslova, organizuje rad i reprezentuje Evropski savet i Savet, a time i Evropsku uniju.

dogovora o izmenama koje treba izvršiti u Ugovorima.“⁴¹ Sva ostala ovlašćenja u vezi sa Savetom Ugovor daje „članovima Saveta“, odnosno Savetu kao celini. Otuda, položaj predsednika Saveta teško možemo poistovetiti sa ustavnim položajem predsednika Republike koji je inokosni nosilac dela narodnog suvereniteta.

Nasuprot Ugovoru, predsednik Saveta je danas, unutar onoga što se zove predsedavanje Unijom, još uvek značajan nosilac vlasti. I on je, poput predsednika Evropskog saveta i Visokog predstavnika, deo lica i glasa Unije, zbog toga što organizuje rad Saveta, predsedava njime i predstavlja ga, zatim zajedno sa drugim nosiocima vlasti zastupa Uniju prema trećim državama i međunarodnim organizacijama, uzima učešće u radu evropske Trojke i dr. Ovo kazuje da funkcija predsednika Saveta pored administrativne i dalje ima i političku težinu.

Vlada

Kada je reč o drugom organu egzekutive – vladi, Evropska unija je u pogledu organizacije vlasti mnogo bliža današnjim državama. Sličnosti između Vlade Republike Srbije i Evropske komisije su kudikamo veće, nego što je to slučaj sa položajem šefa države.

Vlada je nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji. Ustav pretpostavkom nadležnosti vođenja politike⁴² daje vladi respektabilan položaj, ali ona, kako smo videli, nije izvršna vlast *par excellence*. Pitanje eventualnog nedostatka političke moći Vlade ne postavlja se zbog manjka dovoljno brojnih i značajnih ingerencija, već zbog „senke“ koju na nju može da baci predsednik Republike (koji je uglavnom bio i partijski šef ministri- ma).

Vlada se formira od strane poznatog dvojca; šefa države i parlamenta. Predsednik Republike, predlaže mandatara koji pravi tim potencijalnih ministara, kreira program buduće Vlade i traži poverenje Narodne skupštine. Ukoliko predloženi mandatar ne dobije podršku većine od ukupnog broja poslanika Skupštine, predsednik Republike može predložiti drugog mandataru, i tako sve do isteka Ustavom propisanih rokova.⁴³

⁴¹ Član 48/4 Ugovora. I u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije može se videti da funkcija predsednika Saveta nije istaknuta u odnosu na članove Saveta – tako je članom 237 propisano da se „Savet sastaje na zahtev njegovog predsednika, jednog od članova Saveta ili Komisije.“

⁴² Član 9 Ustava od 1990, član 122 Ustava od 2006. Sadašnji Ustav daje Vladi pored prava da „vodi“ politiku i pravo da politiku „utvrđuje“, mada i pojam „voditi“ podrazumeva konstruktivnost, kreiranje (za razliku od, recimo, glagola „izvršavati“ iz kojeg je izvedena imenica izvršna vlast).

⁴³ Rokovi za formiranje Vlade su 90 i 30 dana. Vidi članove: 109, 130 i 132 Ustava.

Kada se Vlada izabere njen mandat je, po prirodi parlamentarizma, vezan za podršku zakonodavne vlasti i traje najduže koliko i Skupština u istom sazivu – četiri godine. Vlada može svoj mandat sama skratiti (ostavka premijera ili cele Vlade), može joj prestati mandat usled više sile (smrt premijera), ali za funkcionisanje parlamentarnog aparata najveću težinu ima izglasavanje nepoverenja Vladi, kojem može da predhodi rasprava povodom interpelacije (politička odgovornost vlade). Vladi ili članu Vlade se izglasava nepoverenje istom većinom kojom su i izabrani.⁴⁴

Kao aktivnoj, izvršnoj vlasti, Vladi je ponekad politički nužno da kuša volju Skupštine i kroz dobijenu podršku dopuni autoritet za donošenje i sprovođenje važnih odluka, platformi, programa. Ona to čini putem glasanja o poverenju Vladi.

Vladu čine predsednik, jedan ili više potpredsednika i ministri. Takvim redosledom ustanovljena je hijerarhija unutar vlade: predsednik Vlade je čelnik, vodi i usmerava vladu, predstavlja je u opštenju sa drugim organima, predsedava sednicama, ali glas predsednika nije vredniji od glasa ministra. U srpskom pravu umereno je istaknut položaj prvog ministra; članovi vlade su i premijeru odgovorni za svoj rad (mada ih on ne može razrešiti), njemu podnose ostavku, predsednik Vlade je dobio ingerencije u ratnim i vanrednim stanjima. Vlada donosi odluke većinom od ukupnog broja članova.

Potpredsednici su predsednikovi pomoćnici, a njihov broj u Vladi je često rezultat političkih kompromisa.⁴⁵ Ministri formalno imaju jednak položaj u Vladi (za razliku od npr. francuske vlade), ali su neka ministarstva politički prestižnija, npr. spoljni poslovi, vojska, unutrašnji poslovi... Predsednik i članovi Vlade uživaju imunitet istog kvaliteta kao i narodni poslanici.⁴⁶

⁴⁴ Zahtev zakonodavne vlasti za smenu Vlade mora biti podržan određenim brojem poslanika (60) i mora proći određeno vreme - najmanje 3, a najviše 15 dana od podnošenja zahteva do glasanja (član 213 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije od 18. februara 2009. godine), čija je svrha političko pregovaranje, smirivanje strasti i da bi „poslanici imali vremena da o predlogu razmisle i konsultuju se u svojoj poslaničkoj i političkoj grupi.“ Irena Pejić, *Parlamentarno pravo*, Niš, 2006, str. 247.

⁴⁵ Tako je Vlada formirana nakon izbora održanih u decembru 2000. godine imala sedam potpredsednika, što je bilo uzrokovano participiranjem u vlasti velikog broja političkih partija i grupacija, čak 18 (Demokratska opozicija Srbije).

⁴⁶ Ali, za razliku od imuniteta predsednika Republike o kome je jasno da rešava drugi organ (ustavi su izabrali zakonodavnu vlast), odlučivanje o imunitetu članova Vlade ima kontradiktorne opcije. Po članu 134 Ustava odluka o imunitetu predsednika i člana Vlade ostaje u izvršnoj vlasti, tj. u Vladi, dok je po članu 105 Ustava i Skupština ovlašćena da većinom glasova narodnih poslanika odlučuje o ukidanju imuniteta članovima

Ustav članstvo u Vladi smatra nespojivim sa, između ostalih, poslaničkom funkcijom, funkcijom u organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, kako bi se izbegao sukob opšteg i privatnog interesa u ličnosti nosioca javne funkcije.⁴⁷

Vlada obavlja standardna ovlašćenja parlamentarne vlade; jednu grupu poslova Vlada vrši samostalno, dok je u drugoj grupi državnih delatnosti Vlada uz predsednika ili parlament jedna od poluga mehanizma konkretne nadležnosti.

Osnovni instrument Vladinog utvrđivanja i vođenja politike su zakoni. Kao i u većini drugih država, Vlada je tvorac gotovo svih zakona.⁴⁸ Parlamentarni sistem potiskuje stvarno odlučivanje zakonodavne vlasti jer ista većina koja podržava Vladu, podržava i njene zakonske predloge. Vlada, odnosno predsednik Vlade saraduje sa drugim delom izvršne vlasti i sa zakonodavstvom za vreme stanja nužde, pod uslovima propisanim Ustavom. Mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava koje Vlada donese za vreme vanrednog stanja su vremenski ograničenog trajanja (90 dana), a ako i dalje postoje okolnosti koje su uzrokovale njihovo donošenje mogu se jednom obnoviti u istom trajanju.

Vlada donosi podzakonske akte koji služe izvršenju zakona, ne i uredbe sa zakonskom snagom. Vlada samostalno formira strukturu ministarstava i drugih organa uprave, te organe usmerava u radu i popunjava ih kadrovima. Pravom Vlade da poništi niže pravne akte suprotne zakonu i podzakonskim propisima obezbeđuje se jedinstvena primena zakona i doprinosi građanskoj jednakosti u pravnoj državi. Vlada po potrebi donosi i pojedinačne pravne akte zasnovane na zakonu i podzakonskim aktima.⁴⁹

Priča o vladinim ovlašćenjima nije završena Ustavom jer Vlada vrši i druge poslove koji su predviđeni zakonom. Vladi su, dakle, date najobimnije i najzahtevnije nadležnosti izvršne vlasti, mada ne uvek i najvažnije.

Koliko je teško utvrditi ko zapravo vrši poslove čelnika Evropske unije (možda budućeg „predsednika“), toliko je lako uočiti da većinu po-

Vlade, što nije u skladu sa načelom podele vlasti. Dakle, ako Vlada sama „ne da“ svoga člana sudskoj vlasti, to može mimo Vlade učiniti zakonodavno telo.

⁴⁷ Nespojivost ministarske funkcije sa drugim delatnostima dalje se razrađuje Zakonom o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija („Službeni glasnik RS“, br. 43/04).

⁴⁸ Vidi: Slobodan Antonić, „Parlamentarizam u Jugoslaviji 1990 -1996“, Arhiv za pravne i društvene nauke, 2/1997, Beograd, str. 188-189. U vreme pisanja ovog rada (jul 2009) od stotinjak predloga zakona koji su u skupštinskoj proceduri, oko 85% su predložili Vlade.

⁴⁹ Član 136 Ustava od 2006.

slova koji spadaju u nadležnost parlamentarne vlade obavlja Evropska komisija. Iako je Komisija sastavljena od predstavnika država-članica, po formuli: jedna država – jedan član, često se ističe njen nadnacionalni karakter, koga štiti i Ugovor. Način formiranja, nadležnost i odgovornost jesu elementi položaja Komisije koji je čine sličnom parlamentarnoj vladi, ali neke druge osobenosti, npr. bliska veza sa Savetom, sastav i dr. to ne potvrđuju. Polje na kojem Evropska komisija vrši poslove egzekutive uže je od domena Vlade Srbije, jer izvršnu vlast u Uniji ne dele šef države i vlada, već bar „četiri glave“: Evropska komisija, Savet, Visoki predstavnik i Evropski savet. Otuda Ugovor i ne sadrži izričitu odredbu kojom bi Komisiji dodelio izvršnu vlast.

Postupak izbora (Ugovor koristi termin: „imenovanje“) Evropske komisije je nešto drugačiji od parlamentarnog modela izbora vlade gde šef države predlaže mandataru koji, da bi postao premijer, mora da dobije podršku parlamenta. Evropski savet je organ koji, poput predsednika Republike, „predlaže Evropskom parlamentu kandidata za predsednika Komisije.“ Pre nego što predloži mandataru Komisije, Evropski savet će sprovesti konsultacije, a osnov celog postupka su rezultati izbora za Evropski parlament.⁵⁰ Ukoliko kandidat iza koga stoji najmanje kvalifikovana većina Evropskog saveta ne dobije podršku Parlamenta, postupak se ponavlja tako što se predlaže novi kandidat u roku od mesec dana.⁵¹

Ako Parlament da podršku predsedniku Komisije, u dalji postupak obrazovanja Komisije ulazi Savet koji „u dogovoru sa izabranim predsednikom Komisije, utvrđuje listu drugih lica sa koje namerava da imenuje članove Komisije“, i države-članice koje daju sugestije u pogledu lica sa liste, tj. budućih članova Komisije. Predsednik Komisije, Visoki predstavnik (potpredsednik Komisije), i drugi članovi, kao kolegijum, moraju dobiti poverenje Evropskog parlamenta. Ako se to desi postupak se vraća u Evropski savet koji kvalifikovanim većinom konačno imenuje Komisiju. U suprotnom, cela procedura se ponavlja.

Iako je postupak formiranja Evropske komisije počeo i završio se u jednom organu – Evropskom savetu, Komisija je odgovorna drugom – Evropskom parlamentu. Parlament Komisiji, kao kolegijalnom organu,

⁵⁰ Evropski parlament nije nacionalno već ideološki izdiferenciran – stranke obrazuju partijske grupe prema programskoj orijentaciji: leвица, desnica, centar... odnosno, evropski socijalisti, evropski narodnjaci, evropske demokrate, liberalne demokrate, zeleni...

⁵¹ Član 17/7 Ugovora. „Ukoliko Ugovorima nije drugačije predviđeno, Evropski parlament odlučuje većinom glasova prisutnih članova“ (član 231 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije).

može izglasati nepoverenje u toku njenog petogodišnjeg mandata.⁵² I ovde postoji ono što smo nazvali „smirivanje strasti“ – o predlogu za izglasavanje nepoverenja Komisiji može se glasati najranije tri dana od podnošenja zahteva. Ako se predlog o izglasavanju nepoverenja usvoji, članovi Komisije podnose kolektivnu ostavku.⁵³ Dvotrećinska većina potrebna za izglasavanje nepoverenja čini Komisiju stabilnom u odnosu na Parlament, pa Ugovor i nije predvideo „kontra mere“ za račun Komisije – glasanje o poverenju ili pravo raspuštanja Parlamenta.

U postupku formiranja i izglasavanja nepoverenja Komisiji nalazimo sličnosti sa parlamentarnom vladom, a kada je u pitanju sastav Komisije ona podseća i na kancelarsku vladu. Članovi Komisije moraju imati opštu sposobnost, evropsko angažovanje i njihova „nezavisnost mora biti van svake sumnje.“ Iako su, dakle, regrutovani iz svake zemlje-članice⁵⁴, Ugovor potencira njihov evropeizam.

U strukturi Komisije Ugovorom je istaknut položaj predsednika, koji je i član Evropskog saveta, ali ni njegov glas prilikom odlučivanja nije vredniji od glasa člana Komisije. On utvrđuje smernice delovanja Komisije, unutrašnju organizaciju, obezbeđuje jedinstvo, delotvornost i kolegijalnost Komisije i, poput kancelara, nadređen je članovima Komisije. Predsednik imenuje prvog potpredsednika i potpredsednike Komisije (jedino je Visoki predstavnik potpredsednik Komisije po sili Ugovora) iz reda članova Komisije. Članovi Komisije (Ugovor ne poznaje termin „komesar“) su na čelu resora i odgovorni su za svoj i rad resora. Kao i u vladama država i ovde postoje više ili manje cenjeni resori, a stim u vezi i insistiranje država-članica na onim „boljim.“⁵⁵

Član Komisije podnosi ostavku kada to od njega zatraži predsednik, dok samo sa ostavkom Visokog predstavnika mora da se saglasi Evropski savet. Pored ostavke, funkcija članu Komisije prestaje smrću i razrešenjem. Ukoliko kod članova Komisije postoje ozbiljni propusti u obavljanju dužnosti, može ih razrešiti i Sud pravde, na zahtev Saveta ili Komisije.⁵⁶ Jedino organ koji je izabrao članove Komisije, Evropski parlament, ne može da utvrdi i njihovu pojedinačnu odgovornost.

⁵² Evropski parlament je prinudio Komisiju čiji je predsednik bio Žak Santer (Santer) da podnese ostavku zbog optužbi o proneverama, 1999.

⁵³ Dok Visoki predstavnik podnosi ostavku samo na funkcije koje obavlja u Komisiji (potpredsednik). Član 17/8 Ugovora, član 234 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

⁵⁴ „Članovi Komisije se biraju između građana država članica na osnovu ravnopravnog sistema rotacije država članica, koji na zadovoljavajući način odražava demografsku i geografsku sliku svih država članica.“ Član 17/5 Ugovora. Vidi: član 244/a i 244/b Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

⁵⁵ Nevenko Misita, *Osnovi prava Evropske unije*, Sarajevo 2002, str. 406.

⁵⁶ Član 247 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Određba o „nezavisnosti van svake sumnje“ članova Komisije se može tumačiti kao nespojivost funkcije člana Komisije sa nekom drugom delatnošću u organima država-članica ili Unije. Ona se dalje razrađuje zabranom članovima Komisije da budu „angažovani na bilo kojoj drugoj, plaćenju ili neplaćenju, profesionalnoj delatnosti za vreme trajanja mandata.“ Kršenje ove zabrane povlači razrešenje, lišavanje prava na penziju i drugih nadoknada članu Komisije, po odluci Suda pravde a na zahtev Saveta.⁵⁷ Ugovor nema odredbe o procesnom imunitetu članova Komisije, koji štiti od krivičnog gonjenja, niti o materijalnom imunitetu, koji isključuje odgovornost za izneto mišljenje ili glasanje.

Evropska komisija je organ izvršne vlasti koji vrši „koordinacione, izvršne i upravne funkcije.“ Poput parlamentarne vlade, Komisija je i kreator politike Unije – „preduzima mere za izradu godišnjih i višegodišnjih programa Unije...“, „unapređuje opšte interese Unije i u tom cilju preduzima potrebne inicijative.“ Politika države se vidi u zakonima, a u tom domenu Komisija je neprikosnovena jer „zakonodavni akt Unije može biti usvojen samo na predlog Komisije, izuzev ako Ugovori drugačije predviđaju.“ I „drugi akti se usvajaju na predlog Komisije kada je to predviđeno Ugovorima,“ pa je, zapravo, Komisija tvorac prava Evropske unije.⁵⁸

Evropska komisija je tehnički sposobna⁵⁹ da odgovori i drugim svojim dužnostima: da obezbedi primenu Ugovora i mera koje donose institucije, da nadgleda primenu prava Unije, uz kontrolu Suda pravde, da izvršava budžet, da svake godine objavi opšti izveštaj o aktivnostima Unije i to mesec dana pre početka zasedanja Parlamenta. Tako, „nadgledanje“ i „obezbeđivanje primene“ znači da ukoliko Komisija proceni da neka država-članica nije ispunila neku obavezu proizašlu iz Ugovora ili nije preduzela neophodne mere za izvršenje odluke Suda pravde, može izneti predmet pred Sud i predložiti (utvrditi) visinu paušalnog iznosa ili novčane kazne. Ali i Komisija, kao i druge evropske institucije, može biti od strane države-članice tužena Sudu pravde ukoliko se uzdrži od delovanja u slučaju povrede Ugovora ili propusti da donese neki akt.⁶⁰

⁵⁷ Član 245 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

⁵⁸ Volumen evropskih propisa naziva se *acquis communautaire* (komunitarno pravo), obima.

⁵⁹ Pod „tehničkom sposobnošću“ podrazumevamo postojanje administracije koju čini više od 32 000 službenika (2007), na čelu sa Generalnim sekretarom.

Vidi: http://en.wikipedia.org/wiki/European_Commission, [12. avgust 2009].

⁶⁰ Član 17/1 Ugovora, članovi: 249/2, 258, 260, 265 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Komisija ima prava i dužnosti kako u oblastima isključive nadležnosti Unije, kao što su trgovinska politika, ribarstvo, carinska i monetarna politika, tako i u oblastima koje Unija deli sa državama-članicama, npr. unutrašnje tržište, poljoprivreda, energija, transport. Delatnost Komisije se sastoji od predlaganja propisa, izvršavanja akata koje donose Savet i Evropski parlament, izvršavanja direktiva, sprovođenja aktivnosti i sl. Sve odluke i mere Komisija („Kolegijum komesara“) donosi konsenzusom, a kada to nije moguće za odluku se zahteva apsolutna većina, što znači da su uzdržavanje i neprisustvovanje glasanju jednaki glasanju protiv.⁶¹

Ispod Komisije imamo brojnu upravnu vlast koja je podeljena u organizacione oblike: generalne direktorate, direktorate, jedinice, službe, urede i druga stalna i ad hoc tela. Na čelu ove hijerarhijski i resorno uređene administracije stoje članovi Komisije i Komisija kao celina.

Na koncu, i Evropsku komisiju bismo mogli pozvati ako „želimo da razgovaramo sa Evropom“ imajući u vidu da po Ugovoru „sa izuzetkom zajedničke spoljne i bezbedonosne politike“, rezervisane za Visokog predstavnika, „u ostalim slučajevima predviđenim Ugovorima, ona obezbeđuje predstavljanje Unije prema spoljnom svetu.“ Komisija to čini putem svog predsednika ili člana zaduženog za spoljne poslove i evropsku politiku prema susedima.

Zaključna razmatranja

Pogled na organe izvršne vlasti Evropske unije uređene Ugovorima od 2007. godine, a imajući u vidu model izvršne vlasti Republike Srbije, može nam delimično dati odgovor na pitanje s početka: da li je Unija država?

Svaka država ima izvršnu vlast, što podrazumeva kako organe koji tu vlast vrše tako i same poslove egzekutive. Videli smo da Evropska unija ima izvršnu vlast, drugim rečima ima *organe* koji vrše *nadležnosti* te grane vlasti. Ipak, i kod organa i kod nadležnosti nalazimo i neke posebnosti koje zamagljuju sliku o izvršnoj vlasti Unije kao državnoj vlasti.

Kada je reč o organima izvršne vlasti, Unija nema šefa države sa pravno uređenim mandatom, nadležnostima, odgovornošću, koji bi po položaju ličio na predsednika npr. Srbije ili neke druge evropske republike. U Uniji postoji predsedništvo – predsedavanje Unijom, bez individualizacije i liderstva. Takođe, nalazimo i druge organe koji vrše deo poslova

⁶¹ S. Hiks, *ibidem*, str. 57.

predsednika republike u državi racionalizovanog ili klasičnog parlamentarizma.

Pogledom na Evropsku komisiju mnogo je lakše otkriti konture vlade neke evropske države. „Druga glava“ izvršne vlasti postoji u Uniji, poput vlade u savremenoj državi, i ona je pokretač razvoja, daljih integracija, kreator ali i izvršilac pravnih akata. Dakle, Evropska unija i da je država imala bi samo vladu, jer poslove šefa države vrši nekoliko organa (institucija).

Kada su u pitanju poslovi izvršne vlasti, Evropska unija nema bitnu odliku države – suverenost,⁶² niti ima samostalnost u vršenju državnih poslova. Poslovi izvršne vlasti su predmet podele po oblastima društvenog života između organa Unije i država-članica. Iako je danas upitno koja je država suverena (možda samo dve, tri najmoćnije) imajući u vidu političku, pravnu i ekonomsku globalizaciju, ipak nedostatak bar proklamacije suverenosti u Ugovoru o Evropskoj uniji govori nam da taj najviši akt još uvek nije ustav, a da Evropska unija nije država. Suverenost zadržava narod države-članice, a ne „evropska nacija.“ Tu suverenost evropski narodi prenose izborima na funkcionere organa svojih država, od kojih neki vrše funkcije i na nivou Unije. Tek je Evropski parlament odraz volje građana svake države-članice, ali to je nedovoljno za zaključak u prilog suverenosti Unije.

Nedostatak suverenosti za posledicu ima konkurenciju nadležnosti organa izvršne vlasti država-članica i Unije, pa je tek za neke društvene oblasti nadležna isključivo Unija. Kako pojam države ne prihvata podeljenu suverenost (samo je jedna sila najjača), Evropska unija bi se mogla smatrati državom, odnosno republikom ali bez predsednika, samo u onim oblastima državnog života u kojima putem svojih organa samostalno donosi i sprovodi pravne propise, pod pretnjom primene sile. Tu „silu“, za sada, može da aktivira samo Sud izričući novčane i druge sankcije, recimo državama-članicama koje krše Ugovor. Broj tih „suverenih“ oblasti Unije raste, ali je još nedovoljno velik da bi Evropsku uniju smatrali državom.

Poslovi izvršne vlasti su delom podeljeni između Unije i država-članica, ali je monopol nad zakonitom upotrebom prinude u rukama nacionalnih vlasti država-članica, oličen u policiji i snagama bezbednosti. Stoga Unija nije država u tradicionalnom, „veberijanskom“ smislu te reči.⁶³

⁶² Suverenost kao monopol vlasti, monopol sile nad stanovništvom određene državne teritorije. Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 2008, str. 152.

⁶³ S. Hiks, *ibidem*, str. 26.

*Slobodan Orlović, Ph.D., Assistant Professor
Novi Sad School of Law*

Legal Position Of The Executive Power Bodies In The Republic Of Serbia And European Union

Abstract

The process of economic and political integrations initiated in Western Europe after WWII is still lasting. While the almost half century long assembling in the eastern (socialist) part of Europe ended by disintegration, the embryo of today's European Union – an economic community made up of six west European countries, expanded, for the moment, to 27 European countries. European Union grew from the economic alliance to the political community with some attributes of contemporary states. The article shows the European Union's and in Republic Serbia's executive power bodies position. By comparing the executive part of the power organization in a parliamentary Republic and complex political creation such as European Union, similarities and differences arise, which are at the same time similarities and differences between the state and the political community which is not (yet) a state. Despite not being a constitution, Lisbon Treaty (2007) with the innovations and the executive power's governance position, favors further integration of the European Union.

Key words: executive power, European Union, Republic of Serbia, state, integration.