

Душанка Ивановић  
Наташа Ђукановић  
Борисав Кнежевић

# ИНСТИТУЦИЈЕ И ОДЛУЧИВАЊЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Институције и  
одлучивање у  
**Европској**  
**Унији**

---

## **Институције и одлучивање у Европској Унији**

*Издавач*

**Министарство за међународне економске односе Србије и Црне Горе**  
*у сарадњи са*

**Канцеларијом Србије и Црне Горе за придруживање Европској унији**

*Штампање овог приручника омогућио*

Програм Уједињених нација за развој, уз финансијску подршку

Владе Краљевине Холандије, по пројекту

*Подршка управљачкој и стратешкој политици*

*Министарства за међународне економске односе Србије и Црне Горе*

*За издавача*

Јела Баћовић

*Аутори*

Душанка Ивановић

Наташа Ђукановић

Борисав Кнежевић

*Рецензент*

Др Гордана Илић - Гасми

*Лектор*

Дубравка Симовић

*Графичка обрада и штампа*

Ексцелзиор, Београд

*Тираж*

500

Београд, децембар 2005.

## ПРЕДГОВОР

„Европа неће бити изграђена одједном или на основу јединственог плана. Биће изграђена кроз конкретна достигнућа, која првенствено стварају солидарност de facto.“

*Шуманова декларација, 9. мај 1950.*

Познавање начина функционисања Европске уније (ЕУ) и њених институција представља важан елемент за разумевање европских интеграционих процеса. Отуда значај ове публикације, која на једноставан начин пружа неопходне информације о процесу одлучивања Европске уније и њеним институцијама, свима онима који сарађују са ЕУ, пре свега експертима запосленима у државним органима, али и онима који су стручно заинтересовани за ЕУ.

Сврха ове публикације је фокусирана на унапређивање свести стручног и ширег јавног мњења о структури и деловању Уније, а све у циљу олакшавања процеса европске интеграције Србије и Црне Горе.

Приближавање Европској унији за земље региона Западног Балкана састоји се превасходно у усклађивању националних институционалних капацитета, као и правних и економских система са стандардима и принципима ЕУ, у правцу пуноправног укључивања у институције ЕУ.

Имајући у виду комплексност овог процеса хармонизације са прописима и економском праксом ЕУ, од изузетног је значаја оспособљавање експерата државне администрације за сарадњу са институцијама ЕУ, као и упознавање шире стручне јавности са релевантним аспектима процеса одлучивања Европске уније.

*Scientia nihil aliud est quam veritatis imago.  
Знање није ништа друго него слика истине.  
(Francis Bacon, „Novum organum“)*

Доц. Др Гордана Илић - Гасми



Земље чланице Европске уније су део свог суверенитета пренеле на институције које су основане оснивачким уговорима па се у њима, у складу са овлашћењима која су, такође утврђена оснивачким уговорима, доносе одлуке од заједничког интереса. Процес доношења одлука у ЕУ генерално узев, а посебно у процедури саодлучивања, укључује три главна учесника, односно, три основне институције: **Комисију ЕУ, Европски парламент и Савет министара Европске уније.**

Овај институционални трио усваја политике Уније и законе (уредбе, упутства и одлуке) који се примењују у свим земљама чланицама. Поред Комисије која има право да предлаже нове законе и Савета и Парламента који их усвајају, још две институције су од нарочитог значаја. **Суд правде** (Court of Justice) који обезбеђује да се у интерпретацији и примени Уговора поштује закон и **Ревизорски суд** (Court of Auditors) који проверава финансијски аспект у активностима Уније.

Поменуте институције су основане Уговорима које су прихватили председници и премијери држава чланица и који су ратификовани у њиховим парламентима. Уговорима су успостављена правила и процедуре доношења одлука које институције Европске уније морају да следе. Такође су, одредбама уговора, утврђене и врсте законодавних аката које институције могу да усвоје као и начин доношења одлука у оквиру њих самих. Оне су, у складу са Уговором о Европској унији донетим 1992. године у Мастрихту, предвиђене да буду јединствени институционални оквир Европске уније.

Усвајање Европског устава, који је требало да дода нову димензију правном ентитету Уније, негативним исходом референдума у Француској и Холандији је одложено, па се приказ процеса доношења одлука у Европској унији у овој публикацији заснива на важећој правној регулативи без указивања на модификације предвиђене Европским уставом.

## Институције Европске уније

Европска унија почива на четири основна Уговора. Париском, којим је 1951. успостављена Европска заједница за угаљ и челик<sup>1</sup>, Римском, којим је 1957. основана Европска економска заједница, Уговору којим је, такође у Риму, основан Еуроатом (Европска заједница за атомску енергију) и Уговору о Европској унији којим је у Мадриху 1992. године преименована Европска заједница у Унију «која се заснива на Европским заједницама допуњеним политикама и облицима сарадње утврђеним овим Уговором»<sup>2</sup>.

Уговор из Мадрихта<sup>3</sup> увео је нову структуру којом су европске политике подељене на три основна подручја, тзв. стубове па су три Заједнице постале Први стуб, праћене са два нова стуба која садрже међудржавну сарадњу. Другим, који чини Заједничка спољна и безбедносна политика и трећим, који је, првобитно, обухватао сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова. Уговором из Амстердама 1997. године<sup>4</sup> та област је пренета у надлежност Заједница, па трећи стуб, сада, обухвата полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима.

Уговор из Нице<sup>5</sup> је донео значајне измене и допуне оставивши, међутим, структуру стубова непромењену.

Како смо већ напоменули, **у процесу доношења одлука**, са становишта главних учесника у процедури постоје **три основне институције**: Комисија ЕУ, Европски парламент и Савет министара.

Према Уговору ЕЗ, **Комисија ЕУ** је политички независна институција и представља интересе Европске уније у целини. Чланове Комисије предлаже Влада држава чланица у договору са именованим представником Комисије. Чланови Комисије у свом раду нису везани за своју Владу него своје дужности извршавају потпуно независно и у општем интересу заједнице. Сагласно својој независној позицији не смеју примати инструкције од својих Влада нити смеју бити ангажовани на било којој другој професионалној активности, било плаћеној или неплаћеној<sup>6</sup>. Она има ексклузивно право да предлаже акте у области законодавства Европске заједнице и право иницијативе у области политика и акционих програма а одговорна је за спровођење одлука Европског парламента и Савета министара.

---

1 Важност Уговора истекла 2002. године.

2 Члан 1. Уговора из Мадрихта.

3 Ступио на снагу 1993. године. Њиме је извршена до тада најрадикалнија реформа дотадашње ЕЕЗ. Уговором о ЕУ су постављени јасни циљеви у правцу остваривања економске и монетарне уније, увођења јединствене валуте, заједничке спољне и безбедносне политике, заједничке одбрамбене политике, одбране, увођења држављанства ЕУ, као и сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова.

4 Ступио на снагу 1999. године.

5 Потписан 2001, а ступио на снагу 1. фебруара 2003. године.

6 Гордана Илић-Гасми оп. цит. стр. 106.

Комисија је успостављена након оснивања Заједнице за угљ и челик под називом Висока власт (*High Authority*) а одвојене комисије су формиране за Европску економску заједницу и за Еуроатом. Од 1967. године постоји јединствена **Комисија европских заједница** која опслужује све три Заједнице, са седиштем у Бриселу. Иако је то формални назив, израз Комисија, као такав, користи се да означи с једне стране, чланове Комисије, комесаре, а са друге, саму Комисију као институцију Европске заједнице.

До проширења Уније, тј. до 2004. године, Комисију су чинили 20 комесара, по два из Француске, Немачке, Италије, Шпаније и Велике Британије и по један из сваке земље чланице. Уговор из Нице налаже да Комисија, од 2004. године треба да буде састављена од представника свих земаља чланица. Након пријема Бугарске и Румуније, број комесара ће бити мањи од броја чланица. Успоставиће се систем ротације заснован на пуном поштовању једнакости уз уважавање демографских и географских одлика земаља чланица. О томе ће једногласно одлучивати Савет министара након потписивања Споразума о приступању 27. члана Уније.

Савет ЕУ састављен од председника држава или влада, на основу квалификоване већине<sup>7</sup>, предлаже кандидата за председника Комисије. Предлог се упућује Парламенту који га, када предлог одобри, враћа Савету. Тада се, квалификованом већином, и уз заједничку сагласност са номинацијом председника, усваја листа предложених чланова Комисије у складу са предлозима земаља чланица. Комплетан предлог Савет поново доставља Парламенту ЕУ који га усваја, или пак одбија, искључиво у целини. Прихваћене кандидате за чланове и председника Комисије Савет, потом, именује квалификованом већином.

Председник Комисије има овлашћења да одлучује о њеној унутрашњој организацији, подели одговорности међу члановима па и да захтева, уз услов да добије сагласност Комисије, да неки њен члан поднесе оставку.

Чланови Комисије бирају се на период од пет година и свако има свој портфељ за чији је рад политички одговоран. Генерални секретар Комисије, Генерални директор правног одељења, Заменик генералног секретара и председник Комисије присуствују састанцима Комисије који се одржавају једном недељно.

Као **консултативна тела** у процесу доношења одлука формиран су, уговорима ЕЗ и Еуроатома Економски и социјални комитет, а Уговором о ЕУ Комитет региона.

**Економски и социјални комитет** је саветодавно тело које учествује у припреми Нацрта предлога који иницира Комисија а консултативну улогу може да има и на захтев Парламента и Савета. Такође, Комитет може, на основу сопствене иницијативе, да издаје саопштења о најразличитијим темама које се тичу европских интеграција.

Комитет се, у укупном броју од 317 чланова, састоји из три групе представника: послодаваца, синдиката и сектора који заступа најразличитије интересе. Они представљају цивилни сектор држава чланица ЕУ. Именује их, на период од четири године, Савет на

<sup>7</sup> Квалификована већина представља 72. 3% гласова, односно, 62% становништва Уније.

предлог држава чланица. У Брисел долазе када је њихов ангажман у Комитету потребан, а за свој рад не добијају посебну накнаду.

Комитет се састоји од шест секција које, у широком распону, покривају најзначајније области.<sup>8</sup> Извештаје припремају известиоци<sup>9</sup> уз помоћ неке од студијских група коју чине изабрани чланови консултативних група према својој специјалности и уз очување равнотежне географске заступљености. Понекад се одржавају и јавне седнице како би најшири круг заинтересованих могао да изложи своје погледе на питање које се разматра. Мишљења се усвајају простом већином на пленарним седницама а затим упућују Комисији, Савету и Парламенту и објављују у Службеном билтену ЕУ.

**Комитет региона** даје своје мишљење на Нацрте закона у областима као што су економска и социјална кохезија; трансевропска транспортна мрежа, енергија и телекомуникација; здравствена заштита; култура и образовање и проблеми младих;<sup>10</sup> социјална политика, транспорт, заштита животне средине, запошљавање и професионално образовање<sup>11</sup>. Поред Комисије и Савета, који су, према УЕУ (члан 263) обавезни да затраже мишљење Комитета кад год је у питању предлог који може да има регионалне реперкусије или последице на локалном нивоу, мишљење Комитета региона, у виду тзв. сопствене иницијативе, може да затражи и Парламент у ситуацијама које се тичу посебних регионалних интереса.

Комитет чини 317 чланова са регионалног и локалног нивоа земаља чланица и једнак број алтернативних чланова које Савет именује на предлог држава чланица на период од четири године. Обухваћене су четири политичке групе<sup>12</sup> а Биро од 56 чланова је одговоран за спровођење политичког програма Комитета. Чланови овог Комитета не могу, истовремено, да буду и чланови Парламента.

Иако њихова улога није саветодавна, у посебним ситуацијама се консултују и Суд правде и Ревизорски суд.

**Суд правде**, према чл. 220. Уговора о ЕУ<sup>13</sup> а у складу са својом надлежношћу, брине о поштовању права приликом тумачења и примене Оснивачког уговора. Седиште Суда је у Луксембургу. Суд представља 25 судија и осам независних правобранилаца који

---

8 Економска и монетарна унија и Економска и социјална кохезија; јединствено тржиште, производња и потрошња; транспорт, енергија инфраструктура и информисање друштва; запосленост, друштвена питања и питања држављанства; пољопривреда, рурални развој и заштита животне средине и спољни односи.

9 Тзв. *rapporteurs*.

10 Области одређене Уговором о ЕУ из Мастрихта.

11 Последњих пет области додате су 1999. године Уговором из Амстердама .

12 Група партија европских социјалиста, група народних партија, група либералних демократа и Унија за Европу нација - Европска алијанса.

13 Члан измењен Уговором из Нице (бивши 164. члан).

имају улогу да непристрасно и јавно представљају образложене завршне предлоге о предметима који, у складу са статутом Суда, захтевају њихово учешће.

Судије се именују заједничким споразумом влада држава чланица на период од шест година. Сваке три године врши се делимична замена чланства тј. осморо судија, а судије између себе бирају председника на период од три године. Судијска функција је неспојива са вршењем политичког мандата, административном функцијом или неком другом професионалном активношћу.

Суд заседа у пленарном саставу али може заседати и у већима од три и пет судија. Велико веће је установљено Уговором из Нице и састоји се од једанаест судија а председава му Председник суда.

Суд је генерално овлашћен да у оквиру своје надлежности контролише активности органа у погледу њихове усаглашености са основним правима. Поверене задатке спроводи појединачно како је наведено у завршном делу УЕЗ и разликује *непосредне тужбе* (тужбе због кршења уговора, тужбе због нечињења, тужбе за накнаду штете против Заједнице итд.) и *остале поступке* (поступак за доношење одлуке о претходном питању и поступак вештачења).

Суду правде придружен је **Првостепени суд** који је је основан 1988. године и они заједно чине правосудни систем ЕУ.

**Европски ревизорски суд** је орган задужен за екстерну ревизиону контролу.

Свака држава чланица предлаже по једног члана, које Савет, након консултовања Европског парламента, именује на шест година. Услови за именовање су посебна стручна способност и несумњива независност.

Задатак Суда је ревизорска контрола која се односи на све приходе и издатке Заједнице, а спроводи се након подношења завршног рачуна за сваку буџетску годину. Спровођење контроле одвија се на основу ревизорских докумената а, уколико је неопходно, и на лицу места у органима Заједнице.

**Европски парламент** има своју правну основу у члановима 189-201 УЕЗ и представља највеће достигнуће супранационалне демократије, као једини непосредно изабран и непосредно легитиман орган ЕУ.

ЕП има 732 непосредно изабрана члана. Избори за ЕП одржавају се сваких пет година у складу са националним процедурама држава чланица. Расподела места у ЕП базирана је на два критеријума: пропорционалности између броја бирача и броја њихових представника и обезбеђивања репрезентације за најмање државе чланице. Мандат посланика у Европском парламенту траје пет година.

#### Структура политичких групација и број посланика у ЕП<sup>14</sup>

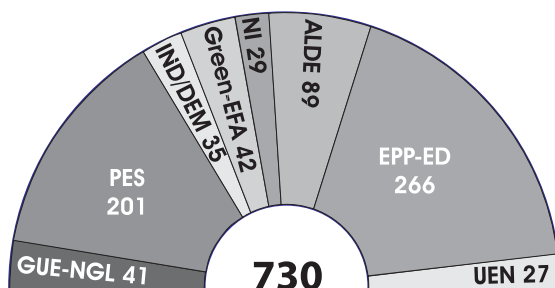
Политичка групација	Партије чланице/подгрупације	Бр.
<i>Европска народна странка - Европске Демократе (EPP-ED)</i>	<i>Европска народна странка Европске демократе</i>	266
<i>Партија европских социјалиста (PES)</i>		201
<i>Савез демократа и либерала за Европу (ALDE)</i>	<i>Европска либерална демократска и реформистичка странка (ELDR) Европска демократска странка</i>	89
<i>Европска федерација зелених (Greens-EFA)</i>	<i>Европски зелени Европска алијанса слободе</i>	42
<i>Европска јединствена левица (GUE-NGL)</i>	<i>Европска левица Нордијска зелена левица (NGLA) друге лево орјентисане странке</i>	41
<i>Европа за независност и демократију (IND/DEM)</i>		35
<i>Унија за Европу нација (UEN)</i>		27
<i>Несврстане странке и посланици (NI)</i>		29
Укупно-на дан 29. јула 2005.		<b>730</b>

Статутарни оквири ЕП подлежу, како комунитарним, тако и националним правилима. У складу са тим, питања зарада и накнада за посланике, питања имунитета и дуплог мандата регулишу посебно државе чланице ЕУ.

Чланови ЕП репрезентују народе држава чланица ЕУ, па према томе, они нису груписани према националности, већ према политичкој припадности.

<sup>14</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/European\\_Parliament](http://en.wikipedia.org/wiki/European_Parliament)

Заступљеност политичких партија у ЕП на дан 10. јула 2005. <sup>15</sup> / <sup>16</sup>



Постоји седам великих политичких група у ЕП: Европска народна странка, Партија европских социјалиста, Савез демократа и либерала за Европу, Европска федерација зелених, Европска јединствена левица-Нордијска зелена левица, Европа за независност и демократију и Унија за Европу нација. Такође, постоји и групација «несврстаних странака и посланика» која не припада ни једној од седам политичких групација.

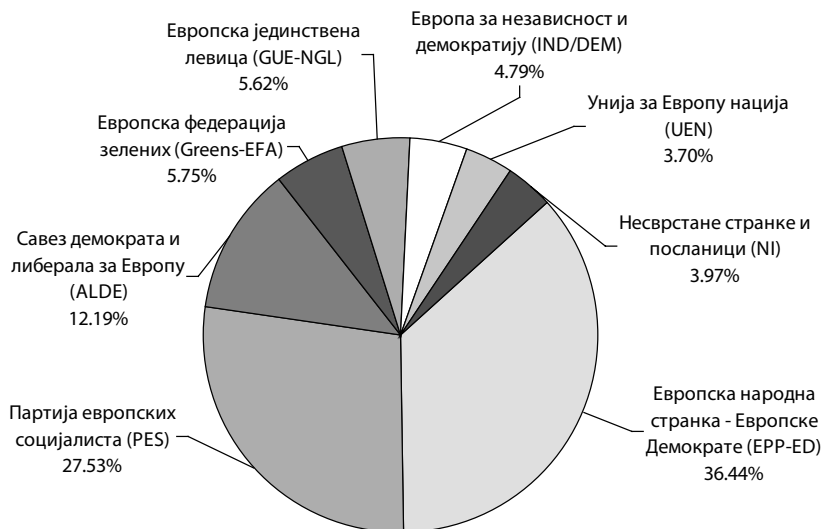


Зграда ЕП у Стразбуру

<sup>15</sup> Разлика између укупног (732) и тренутног (730) броја посланика настаје због тога што се у ЕП врши перманентна замена посланика, тако да је у претходних 90 дана (рачунајући од 10. јула 2005) ЕП напустило осам посланика, а број новопостављених посланика је шест, тако да може доћи до непоклапања између теоретског укупног и стварног укупног стања на одређени дан.

<sup>16</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/European\\_Parliament](http://en.wikipedia.org/wiki/European_Parliament)

Процентуална заступљеност политичких групација у ЕП



Будући да представља грађане одређене програмско-политички, а не национално, ЕП доноси одлуке већинским поступком. Сваки грађанин ЕУ може да гласа на изборима за ЕП у било којој држави чланици, уз једини услов да има право боравашта. ЕП заседа у Стразбуру, Луксембургу и Бриселу.

Структура Европског парламента по земљама и броју посланика<sup>17</sup>

Држава чланица	Бр.	Држава чланица	Бр.	Држава чланица	Бр.
Немачка	99	Грчка	24	Литванија	13
Француска	78	Мађарска	24	Летонија/Латвија	9
Велика Британија	78	Португалија	24	Словенија	7
Италија	78	Шведска	19	Кипар	6
Шпанија	54	Аустрија	18	Естонија	6
Пољска	54	Данска	14	Луксембург	6
Холандија	27	Финска	14	Малта	5
Белгија	24	Словачка	14	УКУПНО	732
Чешка Република	24	Република Ирска	13		

<sup>17</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/European\\_Parliament](http://en.wikipedia.org/wiki/European_Parliament)

Председник ЕП бира се на две и по године. Он председава седницама, представља ЕП као институцију и потписује акте прихваћене поступком саодлучивања, а такође председава и састанцима Бироа<sup>18</sup> и Конференције председника<sup>19</sup>. У раду му помаже 14 потпредседника и пет квестора<sup>20</sup>, затим генерални секретар и седам генералних дирекција.

ЕП ради у пленуму и у парламентарним одборима, којих има 17 (сталних) и који покривају све области деловања ЕП. Сваки одбор има један број чланова Европског парламента који су пуноправни чланови, као и један број «помоћних» (*substitute*) чланова. Такође, постоји и један број привремених одбора, који се формирају онда кад се појави потреба за разматрањем неких важних питања (нпр. генетска технологија).

Треба напоменути да је сваки законски предлог, изворни или модификовани, подвргнут анализи најмање два одбора, као и да сваки одбор одражава партијску структуру ЕП. Важну улогу у одборима има Известилац (*Rapporteur*), који представља законске предлоге у име одбора и задужен је за писање извештаја о документу Комисије у име одбора.

Све до Јединственог европског акта<sup>21</sup> ЕП није имао никакву законодавну функцију. Тада се уводе два поступка која овом представничком телу дају тежину у законодавном поступку. То су поступци **сарадње** и **сагласности**. Уговор из Мастрихта увео је поступак **саодлучивања** у законодавство Заједнице, што је био и највећи корак у јачању политичке позиције овог тела.

Иако се основна функција ЕП тиче законодавства, ЕП заједно са Саветом учествује у доношењу буџета ЕУ. ЕП има последњу реч кад су у питању необавезни трошкови и може у потпуности одбити извештај за претходну финансијску годину. ЕП, такође, има последњу реч кад су у питању средства којима се финансирају неразвијени региони (Европски регионални развојни фонд),

У оквиру **поступка саодлучивања** (чл. 251. УЕЗ) ЕП има подељене надлежности са Саветом ЕУ. Код **поступка сагласности/пристанка** пропис не може бити усвојен без дозволе ЕП. Када су у питању остали поступци одлучивања ЕП има консултативну улогу.

18 Биро је регулаторно тело Европског парламента одговорно за буџет Парламента и административна, организациона и кадровска питања. Поред Председника и 14 потпредседника, у рад је укључено и пет квестора. Квестори се бирају након избора потпредседника Парламента и по истој процедури. Чланови Бироа се бирају на период од две и по године.

19 Конференција председника укључује Председника Европског парламента и председавајуће политичких група у ЕП и представља водеће политичко тело ЕП. Конференција предлаже дневни ред активности парламентарних тела, прописује смернице као и састав парламентарних одбора и делегација.

20 Квестори у Бироу имају улогу саветника који воде рачуна о интересима чланова Европског парламента Задужени су, пре свега, за одређена финансијска и административна питања и раде као саветници у Бироу у складу са правилником Бироа.

21 Јединствени европски акт је потписан у Луксембургу и Хагу 1986. године, а на снагу је ступио 1. јула 1987. године. Акт допуњава Уговор из Рима и омогућава стварање заједничког тржишта (до краја 1992), јача улогу Европског парламента и унапређује процедуру одлучивања унутар Савета министара (уведено је правило квалификоване већине). Јединственим европским актом се уводе и нове области сарадње: технолошко истраживање и развој, заштита животне средине и социјална политика. Актом су створени темељи сарадње земаља чланица у области спољне политике («Европска политичка сарадња») и сарадње у области монетарне политике и реформе које ће водити ка Уговору из Мастрихта.

Када се ЕП консултује, питање се прво прослеђује надлежном Комитету који припрема извештај (заједно са нацртом законодавне резолуције). Остали Комитети могу сарађивати у том процесу и дати своје мишљење.

ЕП усваја законодавне резолуције на пленарним заседањима. ЕП може такође усвајати резолуције на своју сопствену иницијативу и захтевати од Европске комисије да сачини предлог.

**Савет министара Европске уније** (*Council of the European Union*) је главни законодавни орган ЕУ и састоји се од најмање једног представника држава чланица на министарском нивоу, који мора имати овлашћења да поступа у име своје владе. Као заступник земаља чланица, Савет доноси све значајне правне одлуке, удредбе, директиве и закључке. Савет саодлучује о унутрашњим правилима за Унију (то задужење дели са Европским парламентом). Првобитно се састојао од свих чланова влада држава чланица, а после Мастрихта само један од представника мора бити на министарском нивоу. Држава чланица овлашћује свог представника, може овластити и више њих, па се на једном заседању може радити у више комисија и расправљати о разним материјалима. Савет одлучује о активностима и циљевима Уније, одређује њене будуће активности и усклађује заједничке политике у земљама чланицама и решава њихове несугласице. Састанци Савета одржавају се у Бриселу а три пута годишње и у Луксембургу. председавање Саветом мења се између држава чланица сваких шест месеци према абecedном редоследу имена држава на матерњем језику, а мале и велике државе председавају наизменично. За организацију рада Савета задужени су Главни секретаријат и Правна служба. председавајући води састанке Савета, координира спровођење договорене политике и арбитражу у случају супротстављених интереса држава чланица Уније.

Свака држава има сталне представнике у Бриселу у COREPER-у (*Council of permanent representatives*) а он представља скраћеницу од Комитета сталних представника која је развијена од назива на француском језику. Сачињавају га стални представници (амбасадори) држава чланица при ЕУ који се састају једном недељно и припремају материјале за расправе Савета министара који може усвојити, допунити или одбацити предлоге Комисије. Некада се одлуке већ усагласе на састанку COREPERA, а Савет их само формално потврђује. Постоји и тзв. COREPER 2 који чине експерти за поједине области. Радне групе Савета се састоје од националних *службеника држава чланица, који из својих држава* долазе у Брисел на седнице.

Ако предлог правног прописа прође ниво радних група и COREPER-а, прослеђује се Савету на коначно усвајање.

## Врсте правних аката

У оквиру Европског законодавства постоје три правна облика, примарно законодавство које обухвата оснивачке уговоре<sup>22</sup>, секундарно које доносе органи Заједнице и општа правна начела заједничка свим националним системима држава чланица.

Обавезујући акти секундарног законодавства су :

- **Уредбе** (*Regulations*) које су обавезујуће у свим својим елементима и директно применљиве у свакој од земаља чланица;
- **Упутства** (*Directives*) које су обавезујуће за сваку земљу чланицу у смислу постизања резултата, остављајући могућност да се у свакој од њих изабере начин и средства којима ће се оне остварити;
- **Одлуке** (*Decisions*) могу донети Савет/Парламент или Комисија и оне су у потпуности обавезне за оне којима су **упућене** било да се ради о правним или физичким лицима или државама.

Необавезујући акти су **Препоруке** (*Recommendations*) и **Мишљења** (*Opinions*) које објављују Комисија, Парламент, Савет и Економски и социјални комитет. Они нису обавезујући и садрже само основне смернице које могу да буду основа у будућим правним и законодавним активностима.

## Процес доношења одлука

С обзиром да се сваки акт секундарног законодавства који Савет министара Европске уније усваја, попут уредби, упутстава и одлука, доноси на предлог Комисије<sup>23</sup>, она је обавезна да се, пре уобличавања предлога, упозна са свим релевантним околностима како би била сигурна да је предлог оптимално решење у одговарајућој ситуацији. Због тога Комисија тражи савете консултативних тела као што су Економски и социјални комитет и Комитет региона. Такође се консултује са владама и парламентарима земаља чланица.

<sup>22</sup> Уз анексе и протоколе, Јединствени европски акт, уговори о приступању и др.

<sup>23</sup> Члан 211. Уо ЕЗ

Комисија консултује и техничке експерте, поштујући принцип субвенционисаности<sup>24</sup>, и формира различите комитете<sup>25</sup> и радне групе у циљу формулисања предлога који ће моћи да задовољи најшире интересе.

Савет и Европски парламент подстичу Комисију да користи своје право иницијативе<sup>26</sup> тражећи да испита све могућности и поднесе сваки предлог који би могао да буде прихватљив за ова тела<sup>27</sup>.

Како се у пракси долази до формулације предлога који Комисија подноси Савету?

**Нацрт предлога** се припрема у одговарајућој Управи Комисије пошто се претходно обаве консултације са саветодавним комитетима (експертски комитети, консултативни комитети и експерти са стране), другим релевантним управама (који могу да приложе амандмане на предлог) и Правном службом. У овој фази, када се предлог разматра, делују многе европске организације које се баве трговином, као и бројни лобисти који желе да представе своја гледишта.

Пре но што предлог буде достављен комесарима на усвајање може се приступити изради докумената који помажу у процедури доношења најбоље формулације предлога. Тзв. **Зелену књигу** (*Green paper*) у којој Комисија излаже начелну идеју о проблему у некој области која је од интереса за одређене групације, може да следи **Бела књига** (*White paper*), документ који се базира на Зеленој књизи и која консултује заинтересоване стране из области која је предмет разматрања. У Белој књизи се излажу и доприноси заинтересованих страна у формулисању предложене активности. Оба документа се публикују (COM. doc.).

Комисија такође објављује тзв. **Саопштења**<sup>28</sup> која омогућују да се јасно прати ток процедуре, односно, да се види ко је процес започео, од кога је добијен мандат и које су службене консултације обављене.

---

24 Комисија предлаже решење, имајући у виду величину или учинак предвиђене акције, на нивоу ЕУ уколико проблем није могуће решити на националном, регионалном или локалном нивоу, чл. 3. Б Уговора о ЕУ из Мадрихта, детаљније код Гордане Илић-Гасми стр 69-78.

25 Када су 1962. године успостављене тржишне организације за различите пољопривредне производе, Комисија је основала и 23 пољопривредна Саветодавна комитета чији је број, 1998. године, редуциран на 10 (одлука 98/235/ЕС, март 1998). Комитетима у раду помаже 31 специјализована радна група. Поред стручњака из области пољопривреде у раду учествују и представници радника, потрошача, стручњака из области заштите животне средине и др.

26 Поред ексклузивног права на иницијативу у области секундарног законодавства, у компетенцији Комисије у процесу доношења одлука јесте и усвајање обавезујућих имплементационих мера у домену секундарног законодавства засновано на делегираним овлашћењима. Комисији је, такође, дато право да сама одлучује у неколико области ( као што је нпр. политика конкуренције).

27 Чланови 192. до 208. Уговора о ЕУ.

28 Процес доношења неког акта је потпуно транспарентан. Могуће је пратити одређени предлог у току законодавног процеса уз помоћ овог Саопштења као и Извештаја Парламента, Позције Савета и Мишљења Комисије, докумената који предлог прате у току законодавног процеса.

Дакле, након процедуре припреме и координације Предлог се доставља Кабинету одговорног комесара а Генерални секретар га ставља на дневни ред следећег састанка.

Предлог на **Колегијуму**<sup>29</sup> Комисије може да буде усвојен без дискусије. Међутим, сагласност Комисије са предлогом једне или већег броја чланица може да се добије и *писменом процедуром* која претпоставља сагласност одговорног Директората и одобрење Правне службе. У оквиру *процедуре преношења надлежности* може се дати пуномоћ члановима Комисије да предузму јасно дефинисане акције или административне мере у циљу оцене предлога или, пак, да усвоје његов коначан текст чија је суштина већ одређена у дискусији на састанку Колеца. Предлог се објављује у службеном листу ЕУ (*Official Journal C*).

Када је једном Предлог утврђен, упућује се Савету и Парламенту и отпочиње законодавни процес.

### Најважније законодавне процедуре<sup>30</sup> су:

**Проста парламентарна процедура консултација/саветовања** (*consultation procedure*) постаје мање значајна од када су се почели примењивати поступци сарадње и саодлучивања. Код овог поступка Комисија доставља свој предлог и Савету и ЕП. Званичне консултације ЕП и других надлежних тела (ако их има, нпр. Комитет региона или Економско социјални савет) спроводи Савет.

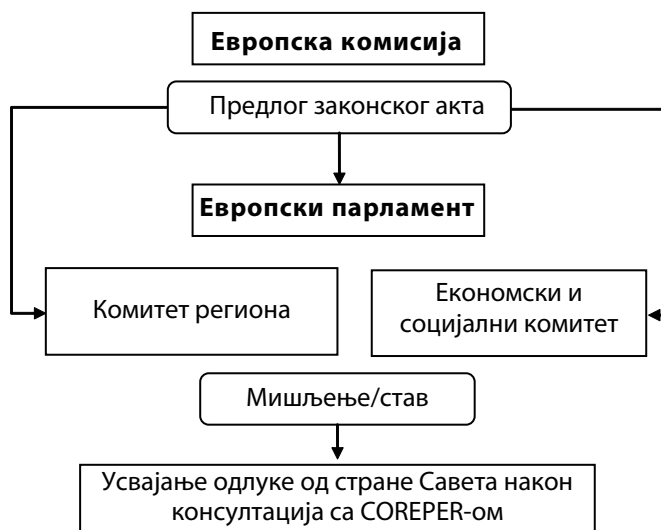
У неким случајевима овакве консултације су обавезне ако то захтева онај члан Оснивачких уговора који је наведен као законска основа. У случају обавезних консултација, ако ЕП није консултован о предлогу неког закона, усвојени закон се може прогласити неважећим.

У осталим случајевима консултације су необавезне. У том случају, Комисија једноставно даје сугестију да Савет консултује ЕП због специфичности предмета/питања. Исти принцип се примењује и кад су у питању Економски и социјални комитет, као и Комитет региона. ЕП може одобрити предлог Комисије, одбити га или тражити да се унесу амандмани. Комисија преузима на себе да испита све амандмане које је предложио ЕП. Ако Комисија одобри амандмане, она шаље Савету нацрт акта у који су унесене амандманске измене.

<sup>29</sup> Тзв. Колегијум чине сви чланови Комисије.

<sup>30</sup> Овом приликом не помињемо тзв. Основну процедуру која подразумева одлуку Савета без икаквог учешћа или само уз обавештавање Европског парламента. Овај поступак примењује се код, на пример, трговинске политике, тако да Савет, по правилу, увек неформално обавештава Парламент о својим одлукама.

### ПРОЦЕДУРА САВЕТОВАЊА (КОНСУЛТАЦИЈА)<sup>31</sup>



#### **Процедура давања сагласности/пристанка Европског парламента (*assent procedure*)**

је уведена Јединственим европским актом и подразумева да Савет ЕУ мора добити сагласност ЕП пре доношења одлука које су од великог значаја. Подразумева процедуру која је иста као у случају једноставних консултација, изузев што ЕП не може уложити амандман на предложени текст. Одобрење ЕП захтева апсолутну већину датих гласова или апсолутну већину чланова ЕП када се ради о приступању нових држава или јединственом изборном поступку. Пропис не може, у крајњој инстанци, бити усвојен од стране Савета ако нема сагласности ЕП.

Области које захтевају процедуру давања сагласности су: специфични задаци Европске централне банке, амандмани Статута Европског система централних банака/Европске централне банке, структурни и кохезиони фондови, јединствени изборни поступак за Европски парламент, одређени међународни споразуми, приступање нових држава чланица Европској унији.

Процедура давања сагласности примењује се на тзв. «уставне правне акте» којима се обликује структура Европске уније.

31 Reader ABC about European Union, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2002

**Процедура сарадње** (*cooperation procedure*) која је као законодавни поступак уведена Јединственим европским актом, захтева **два читања** (поступак саветовања, предвиђа, подсетимо, само једно читање) у ЕП и Савету. После усвајања Уговора из Нице овај поступак губи на значају и примени, док расте значај **поступка саодлучивања**. Поступак сарадње, дакле, подразумева сарадњу три институције ЕУ: Европске комисије, Савета ЕУ и Европског парламента.

**Прво читање**, за које УЕЗ<sup>32</sup> не прописију временска ограничења је слично једноставним консултацијама. Оно се завршава заједничким ставом Савета усвојеним квалификованом већином.

**Код другог читања** и ЕП и Савет имају по три месеца времена да донесу одлуку. Овај рок може бити продужен за још један месец узајамним договором ЕП и Савета. Након тога, заједнички став Савета прослеђује се ЕП. Комисија и Савет у потпуности информишу ЕП о својим ставовима.

ЕП може да учини следеће:

- да одобри заједнички став простом већином,
- да не донесе одлуку у предвиђеном року,
- да одбије предлог апсолутном већином,
- да апсолутном већином предложи амандман (измене и допуне) на заједнички став.

У случају да ЕП **не донесе одлуку у предвиђеном року**, Савет усваја акт у складу са својим заједничким ставом.

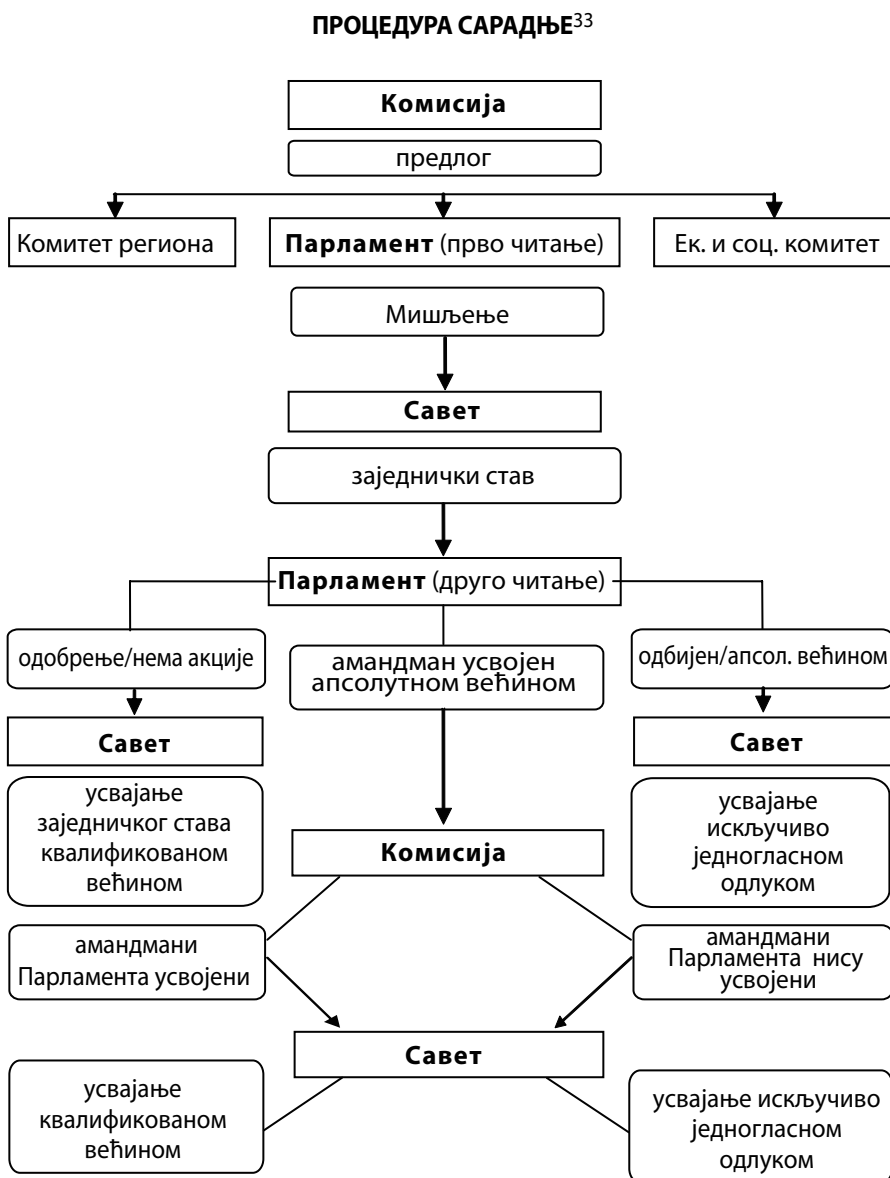
Уколико ЕП **одбије предлог апсолутном већином**, Комисија одлучује да ли да повуче предлог. Ако Комисија не повуче предлог, Савет може да изгласа одлуку о акту само једногласно.

У случају да ЕП **апсолутном већином предложи амандман на заједнички став** у процес се поново укључује Европска комисија, која има рок од месец дана да донесе одлуку уз две алтернативе:

- **да Комисија прихвати амандмане ЕП.** Тада Савет може да прихвати измењени и допуњени предлог квалификованом већином током другог читања у светлу амандмана, али Савет такође може и да блокира амандманима измењени и допуњени предлог једногласном одлуком. У случају да Савет не може да донесе једногласну одлуку, мора да усвоји измењени и допуњени предлог у року од три месеца (ако Савет не донесе одлуку до предвиђеног тромесечног рока предлог акта се не може усвојити и завршава свој процедурални пут).
- **да Комисија не прихвати амандмане ЕП.** У том случају Савет може да усвоји предлог Комисије квалификованом већином или да га једногласно одбије, а такође може да (искључиво једногласним одлучивањем) усвоји измењене и допуњене предлоге које је добила Комисија. Предлог који је ЕП одбио може бити усвојен само једногласном одлуком Савета.

32 Уговор о ЕЗ.

Предмет процедуре сарадње могу бити питања која су обухваћена економском и монетарном политиком Уније (правила за мултилатералну надзорну процедуру, хармонизација мера кад је у питању кретање кованих новчића и сл.)



33 Reader ABC about European Union, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2002

**Процедура саодлучивања** (*codecision procedure*) је поступак код којег ЕП у потпуности дели законодавне надлежности са Саветом. Уведен је Уговором у Мадриху (1992) и његов значај је све већи у процесу доношења одлука у Европској унији.

Процедура саодлучивања обухвата *два читања* у ЕП и у Савету и захтева постојање Комитета за помирење у случају несагласности ове две институције. Овај Комитет састављен је од чланова Савета или њихових представника, као и од једнаког броја представника ЕП. У процес је укључена и Комисија и она предузима све неопходне иницијативе.

Предлог се формално шаље ЕП и Савету.

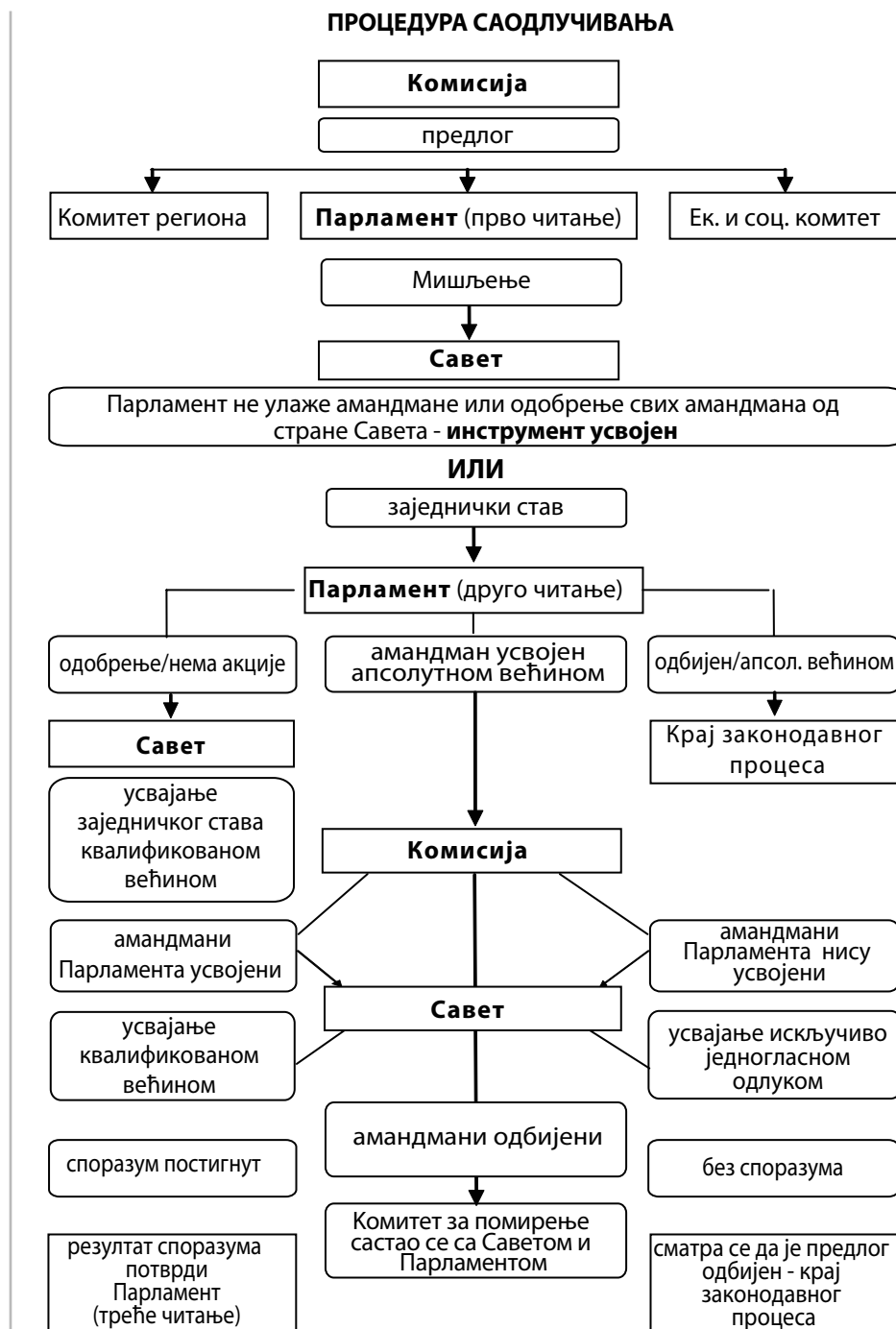
**Код првог читања** поступак је идентичан као код већ поменутих поступака одлучивања.

Пошто је ЕП дао мишљење у **првом читању**, Савет апсолутном већином:

- усваја предложени акт - ако ЕП не предложи амандмане
- усваја измењени и допуњени (амандманима) предложени акт - ако Савет усвоји све амандмане ЕП
- усваја заједнички став (мишљење) - у свим другим случајевима

**У другом читању** ЕП може да:

- усвоји заједнички став простом већином – одлучује се да се акт усвоји у складу са заједничким ставом,
- не донесе одлуку у предвиђеном року – одлучује да се акт усвоји у складу са заједничким ставом,
- одбаци заједнички став Савета – одлучује да се предложени акт не усвоји,
- измени и допуни заједнички став апсолутном већином – Комисија мора да да мишљење о **амандманима ЕП**. Ово мишљење може да буде праћено измењеним и допуњеним предлогом. Кад су у питању **амандмани ЕП**, Савет може:
  - да **одобри** све амандмане предложене од стране ЕП. Тада се акт усваја у форми заједничког мишљења које је амандманима измењено и допуњено,
  - да **не одобри** све амандмане предложене од стране ЕП. Уколико се то деси Савет, у договору са ЕП, сазива Комитет за усаглашавање (*Conciliation Committee*). Комитет се састоји од три стална члана Парламента и чланова који се именују по потреби из одговарајућих парламентарних комитета водећи рачуна о потреби да се одржи политичка равнотежа, а имајући у виду релативну снагу политичких група. Савет, најчешће COREPER 2, даје мандат својим представницима поред којих у раду Комитета учествује и представник Комисије. Комитет има на располагању шест недеља да постигне споразум о заједничком тексту.



Reader ABC about European Union, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2002

- Ако се о заједничком тексту договори, он треба да буде одобрен квалификованом већином од стране Савета и апсолутном већином од стране ЕП у наредних шест недеља.
- Ако Комитет за усаглашавање не одобри заједнички текст, сматра се да предлог акта није усвојен и процедура саодлучивања може да се понови од почетка на основу новог законодавног предлога Комисије<sup>34</sup>.

Најважнија политика у којој се примењује процедура саодлучивања је *политика јединственог тржишта* (према чл. 95. УЕЗ). Велики број закона усвојених поступком саодлучивања (пре новембра 1996. године) односили су се управо на ову област. Нови Уговор о ЕУ из Нице је проширио процес одлучивања на нове области и поједноставио процедуру на два читања<sup>35</sup>.

### Процедура доношења буџета ЕУ

Приликом доношења буџета, Европска комисија припрема прелиминарни предлог којим су покривени сви издаци институција ЕУ, како оперативни, тако и административни. Овај прелиминарни предлог мора бити припремљен најкасније до 15. јуна оне године која претходи буџетској години у питању. На бази прелиминарног предлога буџета, Савет (пре 31. јула) усваја предлог буџета, који доставља Европском парламенту. Приликом првог читања предлога буџета, у октобру месецу, Парламент може предложити измене и допуне (амандмане) предлога било које буџетске ставке, које се онда поново достављају Савету. Савет може да унесе нове измене пре но што се предлог буџета поново достави Парламенту за друго читање у децембру.

У овој фази, Парламент може одбацити комплетан предлог буџета (као што је то први пут урађено 1979. ) и захтевати да се достави нови предлог буџета. Уопштено говорећи, Савет има последњу реч о *обавезним издацима* (50% буџета), који су дефинисани као «издаци који неизоставно произлазе из Оснивачких уговора или из прописа усвојених у сагласности са Уговорима». Далеко највећа ставка у овој категорији трошкова су субвенционисање цена у оквиру Заједничке пољопривредне политике.

Парламент има последњу реч када су у питању *необавезни издаци* у оквиру максималне стопе повећања која се једном годишње договара са Саветом. Ако се Парламент сагласи са комплетним предлогом буџета, Председник Парламента ће прогласити буџет усвојеним.

<sup>34</sup> У процедури саодлучивања законодавни акти могу да буду усвојени у периоду од неколико месеци па до две године и дуже.

<sup>35</sup> Гордана Илић-Гасми, оп. цит, стр. 228.

## Одлучивање у области заједничке спољне и безбедносне политике

**Други стуб** Европске уније, **Заједничка спољна и безбедносна политика** представља део јединственог институционалног оквира у којем је, у односу на оквир Заједнице, промењена само равнотежа моћи три основне институције ЕУ.

Савет доноси **одлуке** на основу **општих смерница** или **заједничких стратегија** успостављајући, тако, оквир за конзистентан општи приступ некој области од интереса. Европска комисија може да покаже иницијативу и изнесе пред Савет било које питање из области спољне и безбедносне политике али, овде, њено право на иницијативу није ексклузивно. Председник Комисије учествује на састанцима Европског савета председника држава и влада а Комисија је активна у политичком дијалогу са трећим земљама.

У Уговору о ЕУ, Заједничкој спољној и безбедносној политици дато је неколико инструмената. Заједнички **ставови** и заједничке **акције** и већ поменуте **опште смернице и заједничке стратегије**.

У процедури одлучивања **о начелима и општим смерницама** Европски савет одлучује једногласно. Када се одлучује о **заједничким стратегијама** које ће Унија примењивати у областима у којима државе чланице имају заједничке интересе, Европски савет, такође, одлучује једногласно. Заједничком стратегијом се утврђују циљеви, трајање и средства којима ће се спроводити Заједничка спољна и безбедносна политика.<sup>36</sup>

Када су у питању **заједничке акције и заједнички ставови**, право иницијативе деле државе чланице и Комисија. Одлука се доноси **квалификованом већином** уколико се Заједничке акције и Заједнички ставови усвајају како би се применила заједничка стратегија или, ако се усвајају одлуке којима се омогућава спровођење заједничких акција или заједничких ставова.<sup>37</sup>

У случају да се заједничке акције и заједнички ставови, који се доносе независно од заједничке стратегије, одлучује се једногласно, или се доноси једногласна одлука да се Заједничка акција усвоји квалификованом већином.

**Заједничке акције** се предузимају у случају када се ради о специфичним ситуацијама у којима је неопходно да Европска унија оперативно делује.

**Заједничким ставом** се одређује приступ Уније везан за питање од посебног географског или тематског одређења у односу на неку трећу земљу или, пак, на некој међународној конференцији. Земље чланице тада показују да је њихова национална политика у складу са заједничким ставом Уније.

Попут Заједничких ставова и заједничких акција, у контексту ЗСБП, Савет може да доноси одлуке које су обавезујуће за државе-чланице. Приликом гласања о одлуци, могуће је применити **клаузулу конструктивне апстиненције**, када једна или више држава чланица могу да не гласају о усвајању неке одлуке. Оне су, у том случају, обавезне да

---

36 Пример ЗС према Русији, Украјини и региону Медитерана.

37 Члан 22. УоЕУ. Изузетак су одлуке са војним или одбрамбеним импликацијама које се увек усвајају једногласно.

не предузимају акцију супротну обавезама које је Унија донетом одлуком прихватила. Уколико, међутим, гласови држава чланица које апстинирају од гласања чине више од две трећине гласова, одлука не може да буде усвојена.

### Процес доношења одлука приликом закључивања међународних уговора

Приликом закључивања **међународних уговора**, било да се закључују са трећим земљама или неком међународном организацијом, Комисија, на основу добијених овлашћења и упутстава од Савета, отвара преговоре и води их у складу са упутствима и уз консултацију са одређеним комитетом којег, такође, као консултативно тело, именује Савет. Сам уговор одобрава Савет.

**Трговинске уговоре** Савет закључује путем квалификоване већине, без учешћа Парламента. **Уговоре о сарадњи** Савет, такође, закључује квалификованом већином осим ако се њима не обухвата подручје које спада у политике Заједнице за шта је потребна једногласност у одлучивању. Савет такве уговоре закључује након консултација са Парламентом. Сагласност Парламента је потребна када се закључују **уговори о придруживању** о којима Савет одлучује једногласно.

### Одлучивање у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима

Поглављем 6 Уговора о ЕУ које разматра подручје **трећег стуба**, тј. **полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима** постављени су циљеви који треба да омогуће висок ниво сигурности у домену слободе, безбедности и правде. Да би државе чланице могле да координишу своје акције у том правцу, Савет усваја, на иницијативу неке од држава чланица или Комисије, **заједничке ставове, оквирне одлуке, одлуке и конвенције**<sup>38</sup>.

**Заједнички ставови** се усвајају у циљу успостављања заједничког приступа држава чланица.

**Оквирне одлуке** Савет доноси у циљу приближавања њихових закона и прописа остављајући им могућност да саме изаберу начин на који ће то постићи. Оне су, дакле, дефинисане као и упутства у првом стубу. Уз њих се доносе **мере** које помажу да се оне примене у реализацији полицијске и правосудне сарадње, осим ако се тичу приближавања закона и прописа држава чланица.

Оквирне одлуке и одлуке Савет усваја једногласно, а мере које помажу у имплементацији одлука, квалификованом већином. **Конвенције**, које Савет доноси простом већином, државе чланице морају да ратификују.

Парламент се консултује у случају обавезујућих одлука.

<sup>38</sup> Члан 34. УоЕУ из Нице.

## Функционисање унутар главних институција ЕУ

### Европски парламент

Уколико Уговором о ЕЗ није другачије предвиђено, ЕП одлучује **простом већином гласова** присутних посланика. У случају амандмана, буџета, код процедуре саодлучивања, као и код већине одлука у поступку давања сагласности, потребна је **апсолутна већина гласова** чланова Парламента. Код других значајних одлука Парламент одлучује са **две трећине датих гласова**, који представљају и **апсолутну већину гласова свих чланова ЕП**.

Дакле, можемо резимирати да су најважнији<sup>39</sup> поступци гласања који се примењују у Европском парламенту:

- усвајање одлука **простом већином датих гласова** (чл. 198. УЕЗ)
- усвајање одлука **апсолутном већином гласова чланова** Парламента (нпр. код одређених случајева у другом читању поступка саодлучивања, чл. 251. УЕЗ, или код усвајања Пословника Парламента, чл. 199. УЕЗ)
- усвајање одлука **двотрећинском већином гласова присутних посланика и апсолутном већином гласова свих чланова Парламента**, као у случају захтева за изгласавање неповерења Комисији (чл. 201. УЕЗ), или као у случају да постоји оправдана сумња да држава чланица крши начела из члана 6. 1 УЕУ која се тичу слободе, демократије и људских права (чл. 7. 1 и 7. 2 УЕУ)

**Проста већина** датих гласова представља већину чланова ЕП који су узели учешће у гласању. Код процедуре саодлучивања, проста већина се захтева када се гласа у парламентарном одбору/комитету, на пленарним заседањима код првог читања и, кад се приликом другог читања, одобрава заједнички став Савета, као и када ЕП припрема акт који је усаглашен са заједничким нацртом који је припремио Одбор за измирење.

**Апсолутна већина** гласова чланова (у Европском парламенту) представља гласање чланова Парламента који чине више од половине укупног сазива већине чланова Парламента. При садашњој структури (са 732 посланика) минималан гласачки праг за апсолутну већину је 367 гласова. Код процедуре саодлучивања, апсолутна већина је потребна на пленарним заседањима када се у другом читању гласа о одбијању заједничког става Савета или ако се усвајају амандмани.

**Двотрећинска већина гласова присутних посланика уз апсолутну већину гласова свих чланова Парламента** подразумева да оба критеријума морају бити истовремено испуњена.

---

<sup>39</sup> У ЕП постоје и други специфичнији поступци одлучивања као на пример: усвајање одлука четвртином гласова својих чланова (нпр. код захтева за формирање анкетног одбора, према чл. 193. УЕЗ) из Нице.

## Савет

У зависности од области о којој се гласа, за доношења одлука Савета предвиђена су три облика већине који се користе за гласање.

**Гласање простом већином чланова значи** да неки предлог мора подржати 13 од 25 (било 8 од 15) чланова Савета. Иако члан 205. 1. УЕЗ предвиђа доношење одлука простом већином, овај је облик постао неслужбено изузетак због низа специфичних одредаба Уговора.

**Доношење одлука квалификованом већином** пре 1. маја 2004. године и проширења ЕУ на 10 нових чланица значило је да је потребно 62 гласа да се усвоји предлог Комисије и то је наведено у члану 205 УЕЗ. У свим осталим случајевима било је потребно обезбедити и подршку најмање десет земаља чланица како би предлог могао да се усвоји. Гласови су одмеравани тј. пондерисани према чл. 205. 2. 1. УЕЗ.

Затим, Уговор из Нице установио је нову пропорцију у броју гласова. Према новој расподели гласова, која укључује десет нових земаља које су 1. маја 2004. године приступиле ЕУ пројектовано решење за ЕУ која има 25 држава чланица би изгледало: Француска, Немачка, Италија и УК по 29 гласова; Шпанија и Пољска по 27; Холандија 13; Белгија, Грчка, Португалија, Чешка и Мађарска по 12; Аустрија, Шведска ; Данска, Финска, Ирска, Литванија и Словачка по 7; Луксембург, Кипар, Естонија, Летонија и Словенија по 4 и Малта 3 гласа.

Након проширења ЕУ на 25 земаља чланица, Уговором о ЕУ начин израчунавања гласова за квалификовану већину знатно се променио. Земље чланице са највећим бројем становника добиле су на важности када је реч о гласовима. За доношење одлука квалификованом већином гласова у двадесетпеточланој Европској унији потребно је 73, 7% свих гласова и већина земаља чланица. Поступци примене, усвајања, спровођења и контроле одлука не варирају само између стубова Европске уније већ и у погледу појединих политичких области. После ступања на снагу Уговора из Нице, може се набројати 38 различитих форми као комбинација модалитета одлучивања у Савету, са могућношћу учествовања ЕП.

Било која држава чланица може захтевати проверу да ли број становника држава које су гласале «за» износи 62% од укупног броја становника у ЕУ. Ако није овај демографски услов испуњен, сматраће се да квалификована већина није постигнута.

Уговором о ЕУ из Амстердама проширено је дејство примене квалификоване већине на области и политике за које се, до тада, тражило једногласно усвајање. Иако је остала потреба за једногласним доношењем одлука у одређеном броју области, усвајање одлука квалификованом већином постаје све важнији процес у свеукупном систему одлучивања ЕУ. Чак и неке земље чланице као што су Велика Британија, Француска, Немачка, с времена на време, имају тешкоће при заштити и заступању својих интереса. Иако постоји могућност гласања квалификованом већином, одлуке Савета се често доносе без икаквог гласања. То значи да само гласање није важно, већ је битна сигурност или могућност постизања већине, па председник Савета закључи расправу чим утврди да је

очигледно да је постигнута потребна већина. Тиме се у пракси ствара флексибилност и убрзава поступак одлучивања у Савету

**Једногласно доношење одлука** подразумева да сви гласови морају подржати предлог а уздржавањем се не може спречити доношење одлуке. Да би се одлука донела све земље чланице морају бити присутне или заступљене нпр. ради усклађивања пореза на промет чл. 93. УЕЗ. Поред тога, једногласно доношење одлука може бити везано за ратификацију од стране земаља чланица према њиховим уставноправним прописима нпр. код уговора о приступању чл. 49. УЕЗ.

Принцип једногласног доношења одлука показао се неефикасним, јер се њима омогућавало да земље чланице тврдоглаво бране своје ставове и националне интересе. То се најчешће показало контрапродуктивним, јер због једногласног доношења одлука читав систем може бити блокиран. Еволуцијом међународних политичких односа држава чланица ЕУ и извршеним допунама Уговора о ЕУ из Маастрихта, одлучивање већином је проширено на додатне области политике Европске заједнице.

О пољопривреди, рибарству, заједничком тржишту, околини и саобраћају одлучује се квалификованом већином, док се о пореској и индустријској политици, култури, регионалној политици и социјалној кохезији, развоју науке и технологије и заједничкој спољној и безбедносној политици и полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима одлучује једногласно.

Компромисом из Луксембурга (1966), који је један од најважнијих момената у историји европске интеграције, договорено је да се мора постићи консензус. Француска, као заговорница тог става, образлагала је своје настојање неопходношћу права вета због заштите националних и виталних интереса уколико није могуће обезбедити консензус. Са друге стране, тако наметнут политички консензус водио је до бесконачних преговора и застоја. То је решено Јединственим европским актом (1987) који је увео доношење одлука квалификованом већином.

Основни принцип у Савету је тражење консензуса уз уверење да опште прихватање усвојене одлуке на темељу консензуса може боље обезбедити стабилност Европске уније. Тако усвојена одлука се лакше може спровести у пракси и више поштовати. То се посебно односи на упутства. Са тим у вези постаје јасно зашто се Савет назива *consensus-builder* тј. машинерија за стварање консензуса.

Осим тога, једна или више држава чланица могу затражити да се испита да ли већина, којом је донета одлука, чини најмање 62 % целокупног становништва Уније. Уколико овај услов не буде испуњен, одлука није пуноважна.

Многи критичари су се концентрисали на овај аспект и уз помоћ веома једноставних модела сабирања дошли су до закључака које државе чланице ЕУ-25 би биле у стању да остваре овакву већину, односно које државе чине мањину. Овде се показало да 13 великих држава, чланица Уније, (88% становништва) не поседују могућност образовања већине, али да истовремено 14 најмањих држава чланица Уније ЕУ-25 (са 11, 6% становништва) може да блокира одлуку по принципу квалификоване већине. Иако су ова институционална предоређења важна и у великој мери условљавају понашање актера

у ЕУ-систему, мора се рећи да је до сада готово увек Савету, као носиоцу одлука, успевало да око сваке одлуке постигне консензус, те да не постоје фактори који указују на то да би се оваква политика могла променити у будућности.

Савет у себи концентрише законодавну и извршну власт у области политике Европске заједнице (први стуб), док је у области заједничке спољне и безбедносне политике (други стуб) и полицијске и судске сарадње у кривичним стварима (трећи стуб) искључиви орган одлучивања који се руководи политичким смерницама које даје Европски савет на нивоу шефова и/или влада земаља чланица ЕУ.

## Литература

- *АБЦ о Европској унији*, Београд, Конрад Аденауер Фондација-Г-17 Институт, 2002.
- Борхарт, Клаус Дитер, *АБЦ комунитарног права*, Брисел, Управа ЕК за образовање и културу, 2000.
- *Европа од А до Ш, Приручник за европску интеграцију*, Бон, Фондација Конрад Аденауер за издање на српском језику, 2005.
- *Европски парламент*, Брошура, Луксембург, Одељење за публикације и односе са јавношћу Европског парламента, 2000.
- *Уговори Европске уније*, приредио др Душко Лопандић, Београд, Канцеларија Србије и Црне Горе за придруживање Европској унији, 2004.
- *Реформе Европске уније - институционални аспекти*, Др. Гордана Илић-Гасми, Фридрих Еберт Стифтунг, Прометеј, Београд 2004.
- *Working Together: The Institutions of the European Community*, Ноел Емил, Луксембург, 1998.
- Интернет извори: [www.europa.int](http://www.europa.int)





Ambassade van het  
Koninkrijk der Nederlanden

Ова публикација је део пројекта “Подршка менаџменту и стратешкој политици Министарства за међународне економске односе СЦГ” који се спроводи у сарадњи Министарства за међународне економске односе са иностранством СЦГ и Програма за развој Уједињених нација (UNDP), а који финансира Холандска влада.