

1. Uvod

Stara maksima *ubi sociates – ubi potestas* (*spajam vlast, gdje je moć*) najbolje svjedoči o nužnoj vezi između ljudskog društva i političke moći. Budući da je ljudsko društvo evolutivne prirode, a politička moć mijenja svoje pojavne oblike, država, shvaćena u njenom klasičnom pojmu, nije više jedini okvir u kome djeluju nosioci organizovane političke moći. Najbolji primjer ovakvog savremenog iskustva jeste fenomen regionalnih ekonomskih integracija, sa određenim segmentima i političkih integracija, čiji je egzemplarni predstavnik Evropska unija.

Evropska unija, proistekla iz Evropskih zajednica, tokom druge polovine 20. vijeka afirmisala se kao specifičan entitet koji obuhvata više država članica i u okviru kojeg se uspostavila jedinstvena politička, pravna i ekonomska struktura, a koji raspolaže sopstvenim pravnim sistemom i političkom moći. U pravnom sistemu, pravo ne stvara samo država, već i drugi subjekti, kao što su međunarodne organizacije. Evropske zajednice predstavljaju poseban tip međunarodnog subjekta gdje se u njenim okvirima stvara posebno pravo.

Evropska unija kao izraz volje država članica da postave temelje za još bližu zajednicu naroda Evrope, kako to utvrđuje preambula ugovora o osnivanju Evropske zajednice, raspolaže sopstvenim institucionalnim okvirom koji joj omogućava funkcionisanje na osnovu osnivačkih ugovora. U tom smislu, Evropska unija je izgradila sopstveni pravni sistem za koji je Sud pravde Evropskih zajednica već 1963. godine utvrdio da predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju su korist države članice ograničile svoja prava, iako u ograničenom obimu i čiji subjekti nisu samo države članice već i njihovi državljani. Evropske zajednice nisu statične – kako sa stanovišta pravnog i ekonomskog napretka, tako i sa stanovišta broja članstva. Evropska zajednica ne predstavlja ni nacija, ni država, niti tipična međunarodna organizacija. Njeno upravljanje je u skladu sa sistemom osnovnih principa sadržanih u određenim dokumentima, kao što su: ugovor iz Pariza, Rima, Mastrihta, Jedinstveni (Unitarni) evropski akt.

U suštini, Evropska unija se karakteriše posebnim modelom vladavine koji je prožet mnogim supranacionalnim elementima koji ga značajno razlikuju od ostalih međunarodnih organizacija i institucija. Uopšte u teoriji se političke institucije definišu kao organi koji vrše političku moć i na taj način primjenjuju norme koje se odnose na obavljanje vlasti. Dakle, pojam političke institucije obuhvata kako političke, tako i pravne elemente. Politička moć je najdirektnije povezana sa političkim institucijama kao nosiocima ovlašćenja da je obavljaju. Na taj način, nosioci političke moći podstredstvom političkih institucija odlučuju koje će i kakve pravne norme donositi, koja će prava dodijeliti građanima i drugim subjektivitetima. Zbog toga se može reći da politička moć, pretočena u političke institucije, predstavlja, istinski izvor svih pravnih normi i odnosa koje ove norme uređuju.

Zbog toga je vrijedno razmatranje funkcionisanja institucionalnog okvira u kome se stvara pravo Evropske unije i svi akti koji čine *acquis*

communautaire (stečene tekovine) kao skupnu naznaku pravnih, ekonomskih, političkih i vrijednosnih ostvarenja, postignutih u okviru i od strane evropske konstrukcije. Ova monografija ima za cilj da analizira i daje kritičku ocjenu sastava, organizacije, načina rada, zakonodavnih postupaka i položaja političkih institucija Evropske unije – Evropskog parlamenta, Savjeta Evropske unije i Komisije u institucionalnom sistemu ove organizacije.

Evropska institucionalna struktura posmatrana *prima facie (na prvi pogled)* ukazuje na složen pravni, politički i administrativni okvir u kome se kreiraju, usvajaju i implementiraju politički i pravni akti čije je donošenje u nadležnosti Evropske unije i Evropskih zajednica, u onom obimu i u kome su na njih ova ovlašćenja prenijela države članice, i takođe se može reći da poznaje sistem podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Zakonodavnu vlast uglavnom vrše Savjet i Evropski parlament, izvršnu vlast uglavnom vrši Komisija, ali ona ima određena i zakonodavna ovlašćenja, a djeluje i kao kvazisudski organ, sudsku vlast obavlja Sud pravde Evropskih zajednica zajedno sa Prvostepenim i Službeničkim tribunalom.

U ovom radu osvrćem se na Evropsku komisiju čije je učešće neophodno, radi obezbjeđenja bolje artikulacije između komunitarne oblasti i čisto političke sfere, a to znači da Komisija učestvuje na svim sastancima koji se održavaju na nivou ministara, političkih direktora i radnih grupa, i u realizaciji zaključaka koji proizilaze iz susreta sa trećim zemljama. Puno uključivanje Komisije na svim nivoima političke saradnje eksplicitno je predviđeno 'Izvještajem iz Londona', 1981. godine, kojim je utvrđeno da Komisija bude u potpunosti uključena u poslove iz oblasti političke saradnje.