

OPADANJE MOĆI INICIJATIVE EVROPSKE KOMISIJE⁵⁰

Sažetak:

Jedna od najznačajnijih funkcija Evropske komisije je vršenje prava inicijative za usvajanje zakonodavnih akata i politika Evropske unije (EU). U radu se daje pregled stavova liberalnog međuvladinog pristupa i novog institucionalizma o formalnoj i neformalnoj moći nadnacionalne inicijative, kao i evolucije moći inicijative Evropske komisije u procesu odlučivanja od Rimskog ugovora do Ugovora iz Lisabona. Praćenje ove evolucije potvrđuje da je moć inicijative Evropske komisije postepeno smanjivana kako reformom procedura odlučivanja, tako i jačanjem drugih institucija EU.

Ključne reči: Evropska unija, Evropska komisija, inicijativa, proces odlučivanja

UVOD

Jedna od najznačajnijih funkcija Evropske komisije je vršenje prava inicijative za usvajanje zakonodavnih akata i politika Evropske unije (EU), i ovaj rad ima za cilj da ukaže na neke od faktora koji su znatno doprineli opadanju ove njene moći koja traje do danas. U prvom delu rada razmotrićemo formalnu i neformalnu moć nadnacionalne inicijative u svetlu liberalnog međuvladinog pristupa i novog institucionalizma, drugi deo će biti posvećen razmatranju moći inicijative Evropske komisije do usvajanja Ugovora iz Lisabona, dok će treći deo ovog rada biti posvećen novinama koje je Ugovor iz Lisabona doneo po ovom pitanju.

49 Docentkinja, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka. E-mail: maja.kovacevic@fpn.bg.ac.rs

50 Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu* (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije. Tekst primljen 21. oktobra 2011. godine.

FORMALNA I NEFORMALNA MOĆ NADNACIONALNE INICIJATIVE U SVETLU LIBERALNOG MEĐUVLADINOG PRISTUPA I NOVOG INSTITUCIONALIZMA

Pravo inicijative (a u širem smislu i određivanja političkog dnevnog reda – agenda setting) predstavlja poseban aspekt nadnacionalnog delegiranja, u ovom slučaju uloge nadnacionalnih institucija u vršenju inicijative u vođenju politike. Vršenje inicijative može biti formalno i neformalno. U EU, formalno se sastoji od prava Evropske komisije (ali i drugih nadnacionalnih institucija i zemalja članica, o čemu će biti više reči u trećem delu ovog rada) da, upućujući Savetu i Evropskom parlamentu predloge koje će oni lakše usvojiti nego na njih uložiti amandmane, formalno strukturiraju izbore koji stoje pred zemljama članicama u Savetu. Vršenje neformalne inicijative se sastoji u sposobnosti da se određuje politički dnevni red same organizacije, ne kroz formalna ovlašćenja, već kroz sposobnost definisanja i upućivanja predloga oko kojih se može uobličiti konsenzus.

Endrju Moravčik⁵¹ delegiranje prava inicijative vidi kao instrument za postizanje efikasnosti nadnacionalnog odlučivanja. Kada postoji opšti konsenzus o suštinskim pitanjima, on može biti efikasnije primenjen ako se Komisiji daju ovlašćenja vršenja inicijative. Kao pouzdani izvor nezavisnih predloga, ona treba da obezbedi raspoloživost svih tehničkih informacija koje su potrebne za odlučivanje, a kao neutralni arbitar da vrši funkciju smanjivanja broja predloga koji će biti razmatrani. Ovo poslednje je naročito bitno imajući u vidu opasnost pojavljivanja beskrajnog broja inicijativa jer se, u većinskom odlučivanju, većine mogu postizati oko više alternativnih predloga po istom pitanju, a vlade, primenom veta, mogu biti u nemogućnosti da ih svedu na jedan prihvatljiv predlog. U ovim okolnostima, pravo inicijative može imati odlučujući značaj u pogledu toga koji će predlog prevladati. Tako delegiranje prava inicijative Komisiji omogućuje da se izbegne dugotrajno i ponovno kruženje od jednog do drugog predloga.

Po Moravčiku, većina zemalja je sklona da nadnacionalnu instituciju smatra neutralnijom od bilo koje zemlje članice, čime se obezbeđuje i sprečavanje usvajanja odluke koja bi mogla biti nepravedna u odnosu na pojedine zemlje, a to posebno važi za manje zemlje članice kojima mogu nedostajati administrativni kapaciteti da pripremaju i procenjuju odluke. I on se slaže da mogućnost izbora između više održivih predloga daje Komisiji znatnu formalnu moć inicijative, a ova moć je posebno velika onda kada zemlje članice ne žele *status quo*, što doprinosi opštoj podršci zajedničkom delovanju i kada postoje razlike u

51 Moravcsik, A., "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, 1993, str. 511–512.

mišljenjima vlada čime zameniti *status quo*. Onda kada bi više predloga moglo dobiti podršku vlada, uticaj Evropske komisije u izboru predloga je odlučujući.

Svakako najbolji teorijski okvir za proučavanje nadnacionalnog uticaja na odlučivanje predstavlja institucionalizam racionalnog izbora, budući da posvećuje posebnu pažnju moći koju ima predlagač, kao što je Evropska komisija, da utiče na ishod politike i onda kada moć donošenja konačne odluke leži negde drugde. Prema Mark Polaku, moć inicijative zavisi od nekoliko faktora.⁵² Prvi takav faktor su svakako *institucionalna pravila koja definišu pravo inicijative*, odnosno pravo predlaganja zakonodavnih akata, a koje u EU pripada (i) Komisiji čineći od nje formalnog predlagača. Pored toga, značajna su i *institucionalna pravila koja određuju način glasanja*, budući da je moć predlagača veća onda kada postoji većinsko odlučivanje, kao i onda kada *institucionalna pravila koja definišu pravo ulaganja i usvajanja amandmana* određuju da je teže uneti amandmane u predlog nego ga usvojiti.

Bez obzira na procedure odlučivanja o predlogu i njegovim eventualnim izmenama, još jedan faktor utiče na moć inicijative, a to je *distribucija preferencija između predlagača i njegovih zakonodavnih principala*. Tako, na primer, ukoliko Evropska komisija može da sačini predlog koji će imati kvalifikovanu većinu, to dovodi do optimalnog rezultata. Međutim, ukoliko su preferencije Komisije i većine članica (ili, u najmanju ruku, blokirajuće manjine) potpuno različite, tada predlog koji bi mogao postići kvalifikovanu većinu ne bi odražavao preferencije Komisije i ona ga neće predložiti sve dok je *status quo*, po njenom mišljenju, bolji od toga. Između ove dve situacije je moguć niz različitih opcija u kojima bi Komisija mogla izaći sa predlogom koji, po njenom viđenju, nije optimalan, ali je bolji od *status quo*-a. U svakom slučaju, moć Komisijine inicijative zavisi kako od njenih preferencija, tako i distribucije preferencija između zemalja članica po svakom pitanju.

Najzad, uticaj predlagača na konačan ishod će zavistiti i od *nestrpljenja različitih aktera da obezbede dogovor o određenoj politici*. Teoretski je moguće zamisliti da neke zemlje članice glasaju strateški u Savetu tako što stalno iznova blokiraju Komisijine predloge kako bi je naterali da sačini predlog koji je bliži njihovim preferencijama, što stvara svojevrsnu igru čekanja. U toj igri, najmanje uticaja na ishod ima onaj kome je najviše stalo da se u što kraćem roku postigne kompromis, a ako je Komisija ta koja je zainteresovanija da se usvoji regulativa u određenoj oblasti, to će uticati na umanjeње njene moći predlagača tako što će pristati na veće ustupke.

52 Pollack, M.A., "Delegation, agency, and agenda setting in the European Community", International Organization 51, 1, Winter 1997, str. 121–128. Videti takođe: Franchino, F., "Institutionalism and Commission's Executive Discretion: an Empirical Analysis", European Integration online Papers (EIoP), Vol. 2 (1998) No 6.

Sa druge strane, zemlje članice takođe imaju troškove odlaganja postizanja odluke, a te troškove čini odlaganje koristi za koju se očekuje da će proizaći iz odluke. Tako, ako su zemlje članice (ili one koje imaju kvalifikovanu većinu) veoma zainteresovane za novu odluku, veća je verovatnoća da će usvojiti predlog Komisije, nego se upustiti u postizanje konsenzusa o amandmanima.

Na osnovu ovih faktora se mogu odrediti uslovi u kojima Evropska komisija uživa najveću moć formalne inicijative: onda kada uživa ekskluzivno pravo inicijative, onda kada je lakše usvojiti nego izmeniti njen predlog, kada razlike u preferencijama zemalja članica mogu biti efektivno iskorištene, i kada je većina zemalja članica nezadovoljna *status quo*-om i nestrpljiva da usvoji novu politiku.

MOĆ INICIJATIVE EVROPSKE KOMISIJE DO USVAJANJA UGOVORA IZ LISABONA

U EU moć predlagača varira u zavisnosti od vrste pravnog akta koji se predlaže, kako variraju i procedure odlučivanja i usvajanja amandmana. U najvećem delu istorije Evropske ekonomske zajednice (EEZ), do usvajanja Jedinственог evropskog akta (JEA), pravni akti su usvajani procedurom konsultacija, a, u skladu sa Luksemburškim kompromisom, dominirala je praksa postizanja konsenzusa. Ako ga predstavimo donekle pojednostavljeno, ovaj sistem je u praksi funkcionisao tako da je Komisija uživala isključivo pravo inicijative, predlog je upućivan Parlamentu na neobavezujuće konsultacije, a potom Savetu gde je bila potrebna jednoglasnost i za usvajanje Komisijinog predloga i za njegovu izmenu. Tako je, iako je predlog Komisije bilo teško izmeniti, bilo teško i usvojiti ga jer je svaka zemlja članica mogla da uloži veto. Stoga je, kada se analizira stvarno funkcionisanje EEZ, moć Komisije da suštinski određuje politički dnevni red sve do usvajanja Jedinственог evropskog akta bila minimalna.

Procedura saradnje koju je uveo JEA, kao i procedura konsultacija, kada se primenjuje sa većinskim glasanjem, otvaraju vrata za stvarnu moć Komisijine inicijative jer je dovoljno da ona sačini predlog o kojem se može postići kvalifikovana većina – budući da predlog može biti izmenjen samo jednoglasno, to promenu Komisijinog predloga čini teško izvodljivom. Procedura saradnje je uvela i ograničeno pravo inicijative Evropskog parlamenta, koji može predložiti izmene koje, ako ih Komisija usvoji, postaju sastavni deo nacrtu regulative i kao takvi mogu biti usvojeni kvalifikovanom većinom u Savetu, a izmenjeni samo jednoglasno.

Kao što smo već napomenuli, u proceduri konsultacija iz Rimskog ugovora, Komisija je praktično mogla direktno sa Savetom da postiže dogovor o

predlogu, ali je njeno pravo inicijative bilo značajno umanjeno činjenicom da je morala da obezbedi podršku svih zemalja članica za svoje predloge zbog primene jednoglasnosti. U proceduri saradnje, Komisijina faktička moć inicijative je bila najjača, jer ne samo da je uobličavala prvobitni predlog, već, ukoliko su preferencije Komisije i Parlamenta bile srodne, tada je ona podržavala amandmane Parlamenta, čime je Savet bio doveden u poziciju da samo jednoglasno može da odbaci takav amandman, dok predlog može da usvoji kvalifikovanom većinom. Ova procedura, po Cebelisu i Garetu⁵³, je stvorila „uslovnu moć inicijative“ Evropskog parlamenta. Da bi ova moć bila efektivna, bilo je neophodno da Komisija i Parlament imaju slične preferencije i da budu u stanju da sačine predlog koji će Savet usvojiti kvalifikovanom većinom. Pravo Parlamenta da odbaci stav Saveta davalo mu je moć da privoli i Komisiju i Savet da usvoje njegove amandmane kojima možda nisu skloni, kako bi izbegli jednoglasno odlučivanje u Savetu. Iako ukinuta Ugovorom iz Lisabona, u periodu između 1987. i 1997. godine, bila je široko korišćena. Njeno uvođenje je svojevremeno značilo da je Komisija, iako je njena moć inicijative uvećana, morala da vodi više računa o stavovima Parlamenta, i dotadašnji tradicionalni dijalog Komisije i Saveta je zamenjen „trijalogram“.

Procedura saodlučivanja, ustanovljena Ugovorom iz Mاستrihta, uvela je značajnu novinu u pogledu prava inicijative Evropskog parlamenta: on može većinom glasova izmeniti Komisijin predlog (iako Savet izmene predloga sa kojima Komisija nije saglasna mora usvojiti jednoglasno), a ako Savet ne usvoji takav predlog saziva se Odbor za usaglašavanje, kojeg čine predstavnici Saveta i Evropskog parlamenta, a Evropska komisija samo „učestvuje“ u njegovom radu. Posledica ove procedure je da, u toj fazi odlučivanja, Komisija prestaje da bude posrednik između Saveta i Parlamenta koji mogu preći na direktne pogodbe, a Parlament može staviti veto na predlog sa kojim nije saglasan, što znači da Komisijino formalno pravo inicijative postoji samo do sazivanja Odbora za usaglašavanje, a onda prestaje. Saodlučivanje je, Ugovorom iz Lisabona preimenovano u „redovnu zakonsku proceduru“ (član 294. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije), Parlamentu donelo bezuslovno pravo veta, kao i pravo da sa Savetom pregovara o sadržini konačne odluke. Uloga Komisije u Odboru za usaglašavanje svedena je na prisustvovanje i preduzimanje neophodnih inicijativa radi približavanja stavova Evropskog parlamenta i Saveta, a njena kontrola nad daljom sudbinom predloga je znatno umanjena. Ova procedura je u proces odlučivanja u EU uvela još jedan element, a to je intenziviranje neformalnih institucionalnih kontakata između Parlamenta i Saveta. Sa druge strane, činje-

53 Tsebelis, G., Garrett, G., "The Institutional Foundation of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union", *International Organization* 55, 2. Spring 2001, p. 357–390.

nica da Komisija nema uticaja u konačnim fazama odlučivanja presudno je uticala na opštu ocenu o umanjenju njenog uticaja u zakonodavnom postupku po proceduri saodlučivanja.⁵⁴ Položaj Komisije je dodatno otežan činjenicom da je povećan broj aktera koje njen predlog treba da zadovolji – ne samo da u saodlučivanju predloge upućuje i Parlamentu i Savetu, već za svoje predloge mora da obezbedi i većinu u Parlamentu i kvalifikovanu većinu u Savetu.

Ipak, ne treba potceniti moć koju Evropska komisija i dalje ima u zakonodavnom procesu. Prvo i najvažnije, ona je i dalje ta koja upućuje prvi predlog, i način na koji će ga uobličiti ostaje od izuzetnog značaja. Drugo, ona i dalje ima bar kratkoročan uticaj u postupku jer Savet, pre sazivanja Odbora za usaglašavanje, mora jednoglasno odlučivati o amandmanima Parlamenta koje nije podržala Evropska komisija. U praksi je Komisija često ta koja pomaže Parlamentu u definisanju amandmana, što joj donekle omogućava da spreči da njeni predlozi budu značajno izmenjeni. Sa druge strane, Komisija može imati interes da podstiče Parlament da uloži određene amandmane koje, zbog političke osetljivosti pitanja, nije smela sama da predloži u početnom predlogu. Uopšte uzet, ukoliko se preferencije Komisije i Parlamenta podudaraju, utoliko one čine moćan savez. Tako, na primer, i u drugom čitanju, Komisija može, kroz formulisanje amandmana Parlamenta, ponovo vratiti „u igru“ neke od elemenata njenog prvobitnog predloga koje Savet nije zadržao u svom zajedničkom stavu, što, naravno, ne znači da Parlament samo sledi interese Komisije.

Još jedan oblik uticaja Komisije u saodlučivanju ogleda se i u njenom pravu na davanje mišljenja na amandmane Parlamenta nakon prvog čitanja. Naime, praksa pokazuje da je mnogo viši stepen usvajanja onih amandmana koje je Komisija prihvatila.⁵⁵ Dalji uticaj Komisije tokom čitavog procesa se ogleda i u njenoj ulozi u uobličavanju kompromisnog teksta. Iako Savet i Parlament ostvaruju sve tešnju saradnju, od Komisije se i dalje često traži da predloži kompromisni tekst koji bi dalje bio razmatran. Ovo može objasniti zašto Komisija često ne pokušava da izbegne fazu usaglašavanja. Iako je Komisija često stvarni autor predloženog teksta, on će se najčešće pojaviti kao predlog predsedavajućeg Savetom, iz jednostavnih političkih razloga – u Savetu uvek više šansi da bude usvojen ima predlog predsedavajućeg nego predlog Komisije. Zbog toga se, pre svakog sastanka Odbora za usaglašavanje ili COREPER-a, održavaju nezvanični

54 Tsebelis, G., Garrett, G., 2001, *Ibid.*; Burns, C., "Codecision and the European Commission: a study of declining influence?", *Journal of European Public Policy*, February 2004, Vol. 11, Issue 1, p. 1–18; Garrett, G., "From the Luxembourg Compromise to Codecision: Decision Making in the European Union", *Electoral Studies*, Vol. 14, No 3, p. 289–308.

55 Rasmussen, A., *The Role of the European Commission in Co-decision – A strategic facilitator operating in a situation of structural disadvantage*, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 7 (2003) No 10, str. 7.

sastanci između Komisije, predsjedavajućeg i Generalnog sekretarijata Saveta, na kojima se uobličava konačan predlog.

Osim iz funkcija koje su joj dodeljene ugovorom, uticaj Komisije proizlazi i iz dodatnih faktora. Ne treba zaboraviti da ona učestvuje u svim fazama i svim nivoima procesa odlučivanja. Nakon što podnese predlog, njeni predstavnici prisustvuju sastancima nadležnog odbora Evropskog parlamenta, kao i njegovim plenarnim sednicama, sastancima radnih grupa Saveta, COREPER-a, kao i sednicama samog Saveta, i u svakoj prilici Komisija ima mogućnost da brani svoj predlog i, ukoliko je potrebno, posreduje između strana koje imaju različite stavove, podnosi svoje strateške predloge i izveštaje Evropskom savetu i na međuvladinim konferencijama, što joj sve pruža značajnu prednost u raspolaganju informacijama.

UGOVOR IZ LISABONA: DALJE OPADANJE MOĆI INICIJATIVE EVROPSKE KOMISIJE

Ugovor iz Lisabona ne daje Evropskom parlamentu nezavisno pravo inicijative, ali jača položaj ove institucije u odnosu na Evropsku komisiju: naime, ukoliko Evropski parlament zatraži od Komisije da podnese odgovarajući predlog, a ona to ne učini, sada je u formalnoj obavezi da ga obavesti o razlozima eventualnog neprihvatanja (član 225, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije). Na ovaj način se povećava pritisak na Evropsku komisiju da postupa po predlozima Parlamenta, što je odmah našlo odraz u izmenjenom međuinstitucionalnom sporazumu Evropskog parlamenta i Evropske komisije.⁵⁶ U okviru „posebnog odnosa“ ove dve institucije, predviđen je i redovan dijalog njihovih predsednika o ključnim pitanjima i „značajnim legislativnim predlozima“, u okviru kojeg će predsednik Evropskog parlamenta biti pozivan na sednice Komisije⁵⁷, što će svakako povećati upliv Parlamenta na predloge Komisije. Kada se tome doda proširenje primene novoimenovane redovne zakonske procedure na nove oblasti, jasno je da će Komisija još više morati da vodi računa o stavovima Parlamenta kako bi obezbedila podršku za svoje inicijative.

56 Videti šire: Monar, J., „The European Union’s institutional balance of power after the Treaty of Lisbon“, paper presented at GLOBAL JEAN MONNET/ECSA-WORLD CONFERENCE 2010 „The European Union after the Treaty of Lisbon“, Brussels, 25-26 May 2010; Videti takođe: član 16, European Parliament decision of 20 October 2010 on the revision of the framework agreement on relations between the European Parliament and the European Commission (2010/2118(ACI))

57 Član 11, European Parliament decision of 20 October 2010 on the revision of the framework agreement on relations between the European Parliament and the European Commission (2010/2118(ACI)).

Pored toga, kada zakonski akt ulazi u proceduru usvajanja u skladu sa redovnom zakonskom procedurom na preporuku grupe zemalja članica, na preporuku Evropske centralne banke ili na traženje Suda pravde ili Evropske investicione banke, ne primenjuje se odredba po kojoj u redovnoj zakonskoj proceduri Komisija podnosi predlog Evropskom parlamentu i Savetu. Evropski parlament ili Savet mogu tražiti mišljenje Komisije i ona ga može dati na sopstvenu inicijativu, ali nisu obavezni da uzmu u obzir njeno mišljenje (član 294, tačka 15 Ugovora o funkcionisanju EU).

Na sužavanje autonomne moći inicijative Evropske komisije utiče i odredba po kojoj „najmanje milion građana Unije, iz većeg broja država članica, može pokrenuti inicijativu kojom pozivaju Evropsku komisiju da, u okviru svojih nadležnosti, utvrdi predlog o nekom pitanju za koje građani smatraju da ga je neophodno regulisati pravnim aktom Unije u cilju primene Ugovora“ (član 11, stav 4, Ugovor o Evropskoj uniji). Ovom odredbom se dodatno povećava broj aktera koji mogu od Komisije tražiti da podnese neki predlog. Međutim, Komisija može iskoristiti građansku inicijativu kao sredstvo uvećanja sopstvene neformalne moći. Naime, moć neformalne inicijative svih institucija EU zavisi od više faktora. Prvo, uticaj nadnacionalnog aktera je najveći u uslovima visoke neizvesnosti u pogledu budućih kretanja, i asimetrične distribucije informacija u korist nadnacionalnog aktera. Drugo, nadnacionalni uticaj je najjači onda kada su transakcioni troškovi pregovaranja alternativnih rešenja i troškovi čekanja visoki. U tim uslovima nadnacionalni akter može uvećati svoju moć kako uobličavanjem predloga nagodbe zemalja članica koje su nestrpljive da postignu dogovor, tako i delujući kao posrednik tokom nagodbe. Treće, a što može biti iskorišćeno za građansku inicijativu, uticaj nadnacionalnih aktera je tim veći što su više u stanju da razviju transnacionalnu mrežu podrške i mobilišu nacionalne aktere da vrše pritisak na vlade zemalja članica u pravcu željenog ishoda. Kada je reč o ovom poslednjem, moć Evropske komisije je dodatno uvećana činjenicom da, imajući u vidu pretežno regulatorne funkcije koje se vrše na nivou EU, ona koordinira čitave mreže eksperata, što joj daje dodatni manevarski prostor. U procesu pripreme novih inicijativa, bilo zakonodavnih bilo političkih, Komisiji pomaže između 300 i 400 privremenih ekspertskih komiteta i oko 150 stalnih savetodavnih grupa.⁵⁸ Praktičan rad na nekom predlogu najčešće i počinje u okviru ovakvih komiteta čiji članovi su nacionalni predstavnici, ali i drugi eksperti, koji ne samo da obezbeđuju dodatnu stručnost, već predstavljaju i mesto razmene političkih ideja i procenjivanja mogućih reakcija u telima Saveta, na primer. Budući da Komisija u ovakve komitete poziva i predstavnike

58 Egeberg, M., "The European Commission – the evolving EU executive", ARENA Working Papers, WP 02/30, str. 18.

organizovanog interesa i nevladinog sektora uopšte, na taj način obezbeđuje širu društvenu podršku svojim inicijativama. Sastancima ovih komiteta predsedava predstavnik Komisije, i ona je ta koja poziva predstavnike nacionalnih vlada da učestvuju u radu, finansira troškove njihovog boravka, i od njih se očekuje da deluju ne kao predstavnici svojih vlada već kao stručnjaci za određenu oblast. U praksi se događa i jedno i drugo: oni su predstavnici svojih vlada i tako Komisija stiče dodatni uvid u moguću reakciju, ali, za razliku od funkcionisanja radnih tela Saveta, učesnici ovde nastupaju i kao stručnjaci.

Moć inicijative Evropske komisije je dodatno ograničena pravom nacionalnih parlamenata da kontrolišu kompatibilnost legislativnih predloga sa principom supsidijarnosti (član 6 Protokola br. 2 o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti). Svaki nacionalni parlament ili svako veće tog parlamenta može, u roku od osam sedmica, uputiti mišljenje u kome će obrazložiti zašto smatraju da predlog nije u skladu sa principom supsidijarnosti. Ukoliko ova mišljenja čine najmanje jednu trećinu od ukupnog broja glasova dodeljenih nacionalnim parlamentima⁵⁹, predlog mora biti preispitan. U slučaju da ova mišljenja čine najmanje prostu većinu, Komisija mora obrazložiti svoju eventualnu odluku da ne povuče takav predlog, a o konačnom ishodu će odlučiti Evropski parlament i Savet (član 7 Protokola br. 2 o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti). Time je po prvi put nacionalnim parlamentima praktično data mogućnost da blokiraju predloge Komisije.

Najzad, Ugovor iz Lisabona je dodatno oslabio ne-ekskluzivno pravo inicijative kojim je Evropska komisija raspolagala u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Dok su, po članu 22 Ugovora o Evropskoj uniji, zemlje članice ili Komisija mogli da upute Savetu pitanje ili predlog iz oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike, nakon usvajanja Ugovora iz Lisabona to mogu činiti zemlje članice i visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku (član 30 Ugovora o Evropskoj uniji). Visoki predstavnik to može učiniti na svoju inicijativu ili „podržan od Komisije“, čime se moć inicijative Evropske komisije u ovoj oblasti znatno umanjuje, tim pre što je visoki predstavnik za spoljne poslove imenovan od strane Evropskog saveta i deluje kao mandatar Saveta (član 18 Ugovora o Evropskoj uniji).

59 Ta granica iznosi jednu četvrtinu glasova kada se radi o predlogu zakonskog akta izrađenog na osnovu člana 76. Ugovora o funkcionisanju EU, koji se odnosi na prostor slobode, bezbednosti i pravde.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Tokom istorije evropske integracije, EK je u različitim periodima vršila različiti uticaj. Tako je, na primer, raspored snaga i odnos političke volje zemalja članica, oličen u Luksemburškom kompromisu, uprkos tadašnjem formalno ekskluzivnom pravu inicijative Komisije, doveo do toga da se u Savetu praktično nije glasalo do sredine 80-ih godina prošlog veka.⁶⁰ Potom je, zahvaljujući okolnostima, sposobnosti predsednika i pojedinih komesara, uživala mnogo veći uticaj, uspevala da se nametne ekspertizom, posredovanjem u odnosima sa drugim akterima i upornošću, jačajući tako ono što inače čini njenu snagu: pravo inicijative i razgranatu mrežu odnosa sa društvenim i interesnim grupama. Uspevala je da zadrži snažnu inicijativu tako što je, i kod nepostojanja konsenzusa, iznosila predloge za međusobne nagodbe, ili uobličavala predloge koji su išli u susret rastućim problemima u određenoj oblasti, a u uslovima nesavršenih informacija. Tipičan primer za ovakvo delovanje Komisije je njena aktivnost u promovisanju programa dovršavanja unutrašnjeg tržišta do 1992. godine pod vođstvom Žak Delora, lansiranje studija o „troškovima ne-Evrope“, stvaranje širokog savezništva sa značajnim ekonomskim akterima, kao i snažna inicijativa u realizaciji programa kroz usvajanje velikog broja mera.

Autori su gotovo jednoglasni u oceni da od početka 90-ih godina prošlog veka, a posebno od usvajanja Ugovora iz Maastrichta, uticaj Evropske komisije u institucionalnom sistemu EU opada.⁶¹ Navedimo samo neke primere opadanja uticaja. Uspostavljanje novih institucija, kao što je Evropska centralna banka, čime je znatno ograničen uticaj Komisije u oblasti finansija i monetarne politike, ili imenovanje Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku, koji predstavlja direktnu konkurenciju Komisiji u svim oblastima koje imaju veze sa spoljnom i bezbednosnom politikom. Takođe, vremenom je jačala uloga Evropskog saveta, između ostalog i kao predlagača novih politika, čime je Komisija izgubila primat u toj oblasti. Pored toga, procedurom saodlučivanja

60 Pernice, I., "The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action", *The Columbian Journal of European Law*, Vol. 15, No 3, Summer 2009, p. 349–407.

61 Videti: Curtin, D., "The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces", *Common Market Law Review* 30:17–69, 1993; Kassim, H., Menon, A., "European Integration since the 1990s: Member States and the European Commission", *ARENA Working Papers WP 6/04*, 2004; Burns, C., "Codecision and the European Commission: a study of declining influence?", *Journal of European Public Policy*, February 2004, Vol. 11, Issue 1; Héritier, A., "The White Paper on European Governance: A Response to Shifting Weights in Inter-institutional Decision-Making", *Harvard Jean Monnet Working Paper No. 6/01*; Jacqué, J.P., "The Principle of Institutional Balance", *Common Market Law Review*, 41: 383–391, 2004; Garrett, G., "From the Luxembourg Compromise to Codecision: Decision Making in the European Union", *Electoral Studies*, Vol. 14, No 3, p. 289–308.

uvodena je mogućnost da tokom procedure usaglašavanja Savet kvalifikovanom većinom usvoji predlog koji je različit od Komisijinog, čime je narušeno i jedno od osnovnih pravila institucionalne ravnoteže – da Savet može izmeniti predlog Komisije samo jednoglasnom odlukom.

Ugovor iz Lisabona je svakako umanjio moć inicijative Evropske komisije u formalnom pogledu. Što se tiče njene neformalne moći, napomenuli smo da ona zavisi od više faktora, ali nema nagoveštaja da bi Komisija mogla znatnije da unapredi svoj položaj u tom pogledu. Položaj Evropske komisije je dodatno otežan ne samo daljim jačanjem međuvladinih inicijatora kakav je, na primer, Evropski savet, već i umanjenjem njene „vidljivosti“ u javnosti.⁶² Po tom pitanju predsednik Evropske komisije je dobio jake „konkurente“: predsednika Evropskog saveta i visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku. Obe nove pozicije imaju snagu koju im obezbeđuje Evropski savet. Za Komisiju je posebno složeno pitanje položaja visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku koji, iako je član Komisije, predsedava Savetom za opšte poslove i učestvuje u radu Evropskog saveta.

LITERATURA

- Burns, C., “Codecision and the European Commission: a study of declining influence?“, *Journal of European Public Policy*, February 2004, Vol. 11, Issue 1, p. 1–18.
- Craig, P., “The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organisation“, *European Law Journal*, Vol. 6, No 2, June 2000, p. 98–116.
- Curtin, D. (1993), „The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces“, *Common Market Law Review* 30:17–69.
- Dinan, D. (2010), *Menjanje Evrope: Istorija Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd.
- Egeberg, M., “The European Commission – the evolving EU executive“, ARENA Working Papers, WP 02/30, str. 11–13.
- Franchino, F., “Institutionalism and Commission’s Executive Discretion: an Empirical Analysis“, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 2 (1998) No 6.
- Garrett, G., “From the Luxembourg Compromise to Codecision: Decision Making in the European Union“, *Electoral Studies*, Vol. 14, No 3, p. 289–308.
- Héritier, A., „The White Paper on European Governance: A Response to Shifting Weights in Inter-institutional Decision-Making“, Harvard Jean Monnet Working Paper No. 6/01.
- Hiks, S. (2007), *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd.

62 Monar, J., op. cit.

- Hooghe, L., Images of Europe: Orientations to European Integration among Senior officials of the Commission, *British Journal of Political Science*, Vol. 29, No 2, Apr. 1999, p. 345–367.
- Hooghe, L., “Serving „Europe“ – Political Orientations of Senior Commission Officials“, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 1 (1997) No 8.
- Jacqué, J.P. (2004), “The Principle of Institutional Balance“, *Common Market Law Review*, 41: 383–391.
- Kassim, H., Menon, A. (2004), “European Integration since the 1990s: Member States and the European Commission“, ARENA Working Papers WP 6/04.
- Lequesne, C., Rivaud, P., The Committees of Independent Experts: expertise in the service of democracy?, *Journal of European Public Policy* 10:5, October 2003, 695–709.
- Monar, J. (2010), “The European Union’s institutional balance of power after the Treaty of Lisbon“, paper presented at GLOBAL JEAN MONNET/ECSA-WORLD CONFERENCE 2010 „The European Union after the Treaty of Lisbon“, Brussels, 25-26.
- Moravcsik, A. (1993), “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, str. 476–524.
- Moravcsik, A. (1995), “Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, str. 611–628.
- Pernice, I., “The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action“, *The Columbian Journal of European Law*, Vol. 15, No 3, Summer 2009, p. 349–407.
- Pollack, M.A., “Delegation, agency, and agenda setting in the European Community“, *International Organization* 51, 1, Winter 1997, str. 99–134.
- Rasmussen, A., The Role of the European Commission in Co-decision – A strategic facilitator operating in a situation of structural disadvantage, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 7 (2003) No 10.
- Tsebelis, G., Garrett, G., “The Institutional Foundation of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union“, *International Organization* 55, 2. Spring 2001, p. 357–390.
- Zbornik radova (2010), *Ugovor iz Lisabona: sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Beograd, Službeni glasnik.

Maja Kovačević

EUROPEAN COMMISSION'S DECLINING POWER OF INFLUENCE

Summary:

One of the European Commission's most important function is exercise of power of influence in the process of adoption of the European Union's legislative acts and policies. Article is focused on Liberal intergovernmental and New Institutionalism's views on formal and informal supranational power of initiative, as well as evolution of European Commission's power of initiative from Treaty of Rome to Treaty of Lisbon. This evolution confirms that European Commission's power of initiative was gradually declining through decision making procedure reforms, as well as by strengthening of other EU institutions.

Key words: European Union, European Commission, initiative, decision-making process.