

Vedran Zlatić, student V. godine
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

ACCOUNTABILITY IN THE EUROPEAN UNION
The Collected Courses of the Academy of European Union,
Carol Harlow, volume XI/3
Oxford University Press, 2002, p. 198

Knjiga „Accountability in the European Union“ sadrži svojevrsnu zbirku predavanja održanih u srpnju 2000. g. na European University Institute u Firenci, u okviru Academy of Law. Autorica knjige je **Carol Harlow**, profesor emeritus s London School of Economics and Political Science. Prema riječima same autorice, time je prvi put omogućeno da se o problemu odgovornosti u EU raspravlja sa studentima iz raznih država članica. To je prije svega značajno zbog toga što se radi o pojmu s mnogostrukom značenjem, različitom u svakom pravnom sustavu pojedinih država članica te su stoga njihove lingvističke vještine i poznavanje različitih ustavno-pravnih sustava bili od neprocjenjivog značaja za poblize određivanje tog pojma. U knjizi se, potom, izlaže daljni razvoj pojma odgovornosti, kako je on shvaćen na raznim seminarima i radionicama u Hamburgu, Toledu, Bruxellesu.

Autorica je ovom knjigom željela odgovornost u EU smjestiti u odgovarajuće okvire unutar rasprave o demokratskom deficitu institucija Europske unije. Knjiga ima 198 stranica, a sastoji se od Predgovora (str. VII. – VIII.), Sadržaja (str. IX.), Tabele EU-propisa i slučajeva Europskog suda pravde (str. XI. – XVI.), Uvoda (str.1. – 5.), potom slijedi središnji dio koji se sastoji od sedam poglavlja (str. 6. – 192.), a na kraju se nalazi Kazalo pojmova (str.193. – 198.).

Središnji dio knjige sastoji se od sedam poglavlja koja su raspodijeljena na sljedeći način:

Prvo poglavlje „**Thinking about accountability**“ (str. 6. – 25.) donosi nam razvoj pojma odgovornosti (eng. accountability) te način na koji ga definiraju različiti autori. Autorica također napominje kako se radi o pojmu koji se nalazi u širokoj uporabi u državama engleskog govornog područja, gdje je postao toliko uobičajen u raspravama koje se tiču vlade i javne uprave da se čak zaboravlja kako za njega zapravo i nema odgovarajuće zamjene u drugim jezicima.

Drugo poglavlje „**Some Accident Black Spots**“ (str. 25. – 52.) započinje sa širokoprihvaćenom karakterizacijom EU kao političkog sustava koji, ipak, nije država. Potom autorica iznosi stav da Ugovori kojima je osnovana EU zadržavaju značajke međunarodnih ugovora te da nemaju karakteristike ustava. U daljnjem tekstu ovoga poglavlja nailazimo na izlaganje uloge koju Vijeće, kao jedna od institucija EU, ima u zakonodavstvu EU. Naposljetku se ističe kako prvotna struktura EU nije otvorenost i odgovornost svojih institucija isticala na prvo mjesto, a Europski parlament bio je tek skupština u začetku samo sa

savjetodavnom ulogom. Na samom kraju, autorica iznosi zaključak kako postoje mnogi problemi koje valja riješiti prije nego što oblikovanje politike na razini EU postane transparentno i potčinjeno demokratskoj kontroli.

U trećem poglavlju „**The Power House**“ (str. 53. – 78.) autorica nam iznosi razmišljanje o rastućoj potrebi za odgovornošću Komisije kao vrhovnog izvršnog organa Europske unije. Takva razmišljanja posebice su aktualizirana nakon istrage koju je proveo Odbor neovisnih stručnjaka, osnovan rezolucijom Europskog parlamenta u siječnju 1999. g. S obzirom na značajne ovlasti koje pripadaju Komisiji prema Ugovorima, svakako je potrebno što obuhvatnije odrediti i modalitete njezine odgovornosti.

U četvrtom poglavlju, pod nazivom „**A Plethora or Parliaments?**“ (str. 79. – 107.) obrađuje se uloga Europskog parlamenta te njegov postupni razvoj od institucije koja je prvenstveno imala savjetodavnu ulogu do institucije koja zauzima sve važniju ulogu u političkom životu Unije. Ističu se i uloga i značaj nacionalnih parlamenata u ovom procesu. Naposljetku se izlažu i ovlasti kojima raspolaže Europski parlament za provedbu sustava odgovornosti izvršnih tijela na razini EU, među kojima se svakako ističu one u području zakonodavstva te proračuna.

Peto poglavlje nosi naziv „**Accountability trough Audit**“ (str. 108. – 143.). U ovom poglavlju autorica iznosi stav da izgradnja učinkovitog sustava financijske revizije u EU nije lak zadatak, a da bi se ovaj sustav uspješno proveo, potrebne su brojne promjene na različitim razinama, unutar njima i vanjskima. Na kraju autorica zaključuje kako sustav revizije u Europskoj uniji mora biti izgrađen na načelima efikasnosti i djelotvornosti bez obzira na značajke takvih sustava u pojedinim državama članicama, jer bi se u protivnome moglo desiti da jedan takav hibridni sustav bude pun manjkavosti te kao takav ne bi mogao ostvariti svoju svrhu.

U šestom poglavlju „**Accountability trough Law**“ (str. 108. – 143.) navodi se kako pravna odgovornost ima važnu ulogu u liberalno-demokratskim sustavima vlasti koji ističu ideal ograničene vlasti. To se može postići na način da se vlast podijeli na različite grane među kojima postoji ravnoteža (doktrina o podjeli vlasti je, zahvaljujući djelovanju Europskog suda pravde, svoje mjesto pronašla i unutar EU). Drugi, djelotvorniji, način je unošenje u ustav prava čiju zaštitu pojedinci mogu ostvariti u postupku pred sudovima, posebno kada su ona povrijeđena djelovanjem organa vlasti. Ovaj potonji način također je moguć i u EU, opet zahvaljujući aktivnosti Europskog suda pravde. Nadalje se ističe kako je sustav pravne odgovornosti u potpunosti prepušten na upravljanje sudovima, što je slučaj i s EU. To ima svoje prednosti, ali i nedostatke koje također treba uzeti u razmatranje.

U sedmom poglavlju „**Accountability and European Governance**“ (str. 168. – 192.) iznosi se razmišljanje kako se Europska unija na početku novoga milenija – u situaciji kada je primila nove članice koje su još uvijek tranzicijske i kada je Hladni rat završen – nalazi na svojevrsnom raskrižju. Prema riječima same

autorice, čini se kao da je Unija izgubila smisao svoga poslanja i vjeru u sustav svoje vlade, a pitanje upravljanja u EU postaje jedno od najaktualnijih. Vrijeme shvaćanja vladanja bez zahtjeva za odgovornošću nedvojbeno je prošlo. Ovakvo stanje potaknulo je razmišljanja o najprikladnijim načinima upravljanja i oblicima vlade koji će moći odgovoriti, na najbolji mogući način, izazovima koje pred EU postavlja današnje vrijeme.

Ova knjiga raspravlja o problemu „demokratskog deficita“ koji prati EU od samih početaka, s aspekta postojanja sustava odgovornosti odlučujućih činilaca unutar ove organizacije, bez kojega je nezamisliv demokratski karakter bilo koje vlade. Međutim, autorica navodi kako postoje mnoge poteškoće, primjerice socijalne, političke ili pak institucionalne naravi, kada se sustav odgovornosti želi uspostaviti na razini međudržavne političke zajednice kao što je Europska unija. Knjiga predstavlja hvalevrijedan doprinos u pokušaju detektiranja, ali i otklanjanja nedostataka kojima je opterećena Europska unija, a njezin značaj još je i veći time što je namijenjena širokom krugu čitalaca.