

Paul Magnette

Politički sustav Europske unije

Biblioteka Politička misao, Zagreb, 2013., 208 str.

Paul Magnette je profesor političkih znanosti na Slobodnom sveučilištu u Bruxellesu. Autor je brojnih radova koji se bave Europskom unijom, od kojih su najpoznatiji *What is European Union?* (2005.) i *Au nom des peuples, le malentendu constitutionnel européen* (2006.).

Europske države, poučene iskustvima dvaju svjetskih ratova, tijekom druge polovine 20. stoljeća okrenule su se tješnjoj suradnji, najprije na ekonomskom a potom i na političkom planu. Suradnja je prerasla u projekt koji je različitim intenzitetom od početne Zajednice za ugljen i čelik prerastao u Europsku ekonomsku zajednicu, potom u Europsku zajednicu, da bi 1992./1993. Maastrichtskim ugovorom nastala Europska unija. Knjiga Paula Magnetta *Politički sustav Europske unije* neizostavno je djelo za razumijevanje funkcioniranja Europske unije i njenih institucija, nadležnosti Unije, uloge država članica i samih građana. Knjiga je namijenjena čitateljima koje zanima kako funkcionira politički sustav Europske unije te studentima i profesorima društvenih znanosti. Podijeljena je u tri dijela, a svaki dio sastoji se od tri poglavlja.

U uvodu autor se osvrće na samu narav Europske unije. Razmatra Uniju kao federaciju država, no nadilazi klasičnu dihotomiju kako je integracija država moguća samo u dva oblika. Prvi oblik je konfederacija nastala na međunarodnom ugovoru suverenih država, a drugi federacija koja se temelji na ustavu i zakonima koji se izravno primjenjuju na građane. Autor predstavlja i treći model, federalizam, koji je iznio pravnik Olivier Beaud. Ovaj se model definira kao odnos između političkih entiteta temeljenih na miroljubivoj suradnji, dogovorima i arbitraži. Au-

tor ističe i utjecaj koji Europski parlament ima na politički život Unije, napose od 1979. kada je prvi put biran na izravnim izborima. Parlament je dobio zakonodavne ovlasti u sferama formiranja i reguliranja unutar-njeg tržišta.

U prvom poglavlju ističe se Maasatrictski ugovor kao prekretnica u europskoj integraciji. Ugovor je proširio područja suradnje te su i građani shvatili da se proces integracije i njih izravno tiče. Iako se čini kako Europska unija utječe na sve domene javnog djelovanja, autor ističe kako je djelovanje Unije kontrolirano od nacionalnih vlada država članica koje su zadržale glavnu ulogu u procesu donošenja odluka. Intenzitet djelovanja Unije ovisi i o stupnju usklađenosti država članica te Unija koordinira i nadopunjuje politike država članica. Kako ističe autor, Maastrichtski ugovor donio je dvije novosti - zajedničku valutu i prenošenje monetarnog suvereniteta na Europsku središnju banku te koordinaciju vanjskih politika i politiku unutarnje sigurnosti. Europeizacija pretpostavlja približavanje stanovišta nacionalnih vlada zbog vanjskih pritisaka ili sukladnosti ideja, a posredstvom europskih institucija.

Europska se unija često shvaća kao politički sustav koji državama preuzima područja njihova djelovanja. Suprotno ovom raširenom mišljenju, u knjizi se ističe kako su, usprkos Maastrichtskom ugovoru, države članice pojačale nadzor nad djelovanjem Unije promicanjem načela supsidijarnosti. Jednino je regulacija jedinstvenog tržišta uistinu europeizirana. Autor potkrepljuje svoju tezu primjerima sigurnosne, institucionalne i politike identiteta. Čitatelju također plastično prikazuje kako se provode politike Unije te on dobiva sliku o složenosti provođenja politika koje se ne može svesti na jedinstvenu shemu. Autor je približio nekoliko logika donošenja odluka poput komunitarne metode, međuvladine suradnje, metode otvorene koordinacije te centralizirane regulacije.

U posljednjem poglavlju prvog dijela knjige naglasak je na odnosima između razina vlasti unutar Unije i osjetljivom pitanju nadležnosti u Europskoj uniji. Europska je unija uspostavila složene oblike raspodjele zadaća između različitih razina vlasti. Djelokrug Unije se od njena utemeljenja stalno širio, no sve domene u kojima djeluje i ovlasti kojima se koristi dodijeljene su od država članica. Iako je Unija dobivala sve više ovlasti, autor ističe kako donedavno nije bilo nesuglasica oko toga. Strah od gubitka nadzora nad prijenosom ovlasti na europske institucije

doveo je do bojazni da će Bruxelles zadirati u sve aspekte života građana te da se iz Bruxellesa želi svime vladati. Važno je spomenuti i poznato načelo supsidijarnosti i razmjernosti. Kako bi se smanjila bojazan europskih vlada od utjecaja Unije, Maastrichtskim je ugovorom uvedeno načelo supsidijarnosti prema kojem Unija djeluje ako i u onoj mjeri u kojoj države članice ne mogu na zadovoljavajući način postići ciljeve nego to može učiniti Unija. Kako to načelo nije u potpunosti zadovoljilo države, uvedeno je i načelo razmjernosti prema kojem bi Europska komisija trebala davati prednost fleksibilnoj suradnji i donositi samo okvirno zakonodavstvo. Iako je, kako čitatelj ima priliku vidjeti, Unija pod nadzorom država članica te jedino one prenose svoje ovlasti na višu razinu, postoje mehanizmi koji Uniji omogućuju da nadzire i države. Kako je autor istaknuo, Europska komisija i Europski sud su "čuvari europskih ugovora" te kao takvi mogu koristiti mehanizme kojima će osigurati provođenje ugovornih obveza država članica. Europski sud ostaje poput ustavnog suda jer malen broj predmeta završi na samome Sudu. Komisija naime nastoji sporove među državama i neprovođenje ugovornih obveza rješavati dogovorom, dok države, kojima je u interesu da i druge države poštuju pravila, ne podnose tužbe Sudu jedne protiv druge, nego se u slučaju sporova najprije obraćaju Komisiji.

U drugom dijelu knjige autor nastoji čitatelju približiti najvažnije europske institucije, njihov način rada i djelokrug ovlasti. Na početku iznosi primamljivu sliku političkog sustava Unije uklopljene u tradicionalne ustavne okvire te prikazuje sličnosti s modernim federacijama - središnju izvršnu vlast koju utjelovljuje Europska komisija, nasuprot nje Vijeće ministara koje zastupa države, parlament kao predstavničko tijelo te Europsko vijeće kao "šefa države". Autor je iznio i mišljenja svjetski poznatih znanstvenika poput politologa Arendta Lijpharta koji je u Uniji vidio oblik federacije. No ubrzo nakon ovakve slike Unije autor se postupno od nje udaljava te Uniju prikazuje u drugom svjetlu, počevši od "očeva utemeljitelja" za koje kaže kako nipošto nisu imali u vidu razgraditi države i njihovu suverenost, nego su ih smatrali temeljnim stupovima europske politike. Na primjerima institucija potkrepljuje svoju tezu kako je Europska unija unija država, prikazuje zastupljenost nacionalnih vlada u Europskome vijeću u kojem sjede predsjednici i premijeri država članica kao i predsjednik Komisije koji unutar Europskog vijeća donose kratkoročni i dugoročni smjer djelovanja. Autor navodi temeljne nadležnosti Europskog vijeća nepoznate široj javnosti,

od odlučivanja o određenim politikama (gospodarstvo i zapošljavanje, vanjska i sigurnosna politika) do nadležnosti predsjednika država i vlada kod imenovanja predsjednika Komisije, visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku te članova direktorija Europske središnje banke. Vlade su zastupljene i u Vijeću Europske unije u kojem se donose sve redovite odluke o politikama Unije. Sastav Vijeća je promjenjiv, u njemu se sastaju ministri specijalizirani za pitanja dnevnoga reda. Uz ministre, na sjednicama je prisutan i Komisijin povjerenik nadležan za određeno pitanje dnevnoga reda. Koliko države imaju utjecaja na politiku odluke Vijeća autor prikazuje i načinom na koji se donose odluke. Odluke se u Vijeću donose kvalificiranom dvotrećinskom većinom te države mogu spriječiti donošenje odluka kojima se protive.

Europskoj komisiji kao instituciji oko čije se naravi često vode sporovi autor je posvetio dosta pozornosti. Postavlja pitanje kako se može okarakterizirati Europska komisija. Jedni je svrstavaju u vladu Europske unije, dok je drugi svode na tajništvo Vijeća. Opisujući način funkcioniranja, zadaće i ovlasti Komisije, autor pred čitatelja iznosi argumente zašto Komisija ne može biti europska vlada. Opisuje Komisiju kao administraciju i političko tijelo, pa čak i kao neovisnu regulatornu agenciju, te naglašava kako između tih profila Komisije nema čvrste granice. Hibridnost komisije prikazuje se kroz način biranja, funkcioniranja i zadaćama koje obavlja. Autor se također osvrće na ulogu Europskog parlamenta u potvrđivanju članova Komisije. Parlament se nakon 1979., kada je prvi put izabran na neposrednim izborima, umiješao u do tada međuvladinu proceduru imenovanja Komisije. Danas Parlament potvrđuje najprije predsjednika Komisije, zatim se imenuju ostali članovi Komisije. Hibridna priroda Komisije očituje se i kod funkcija koje su joj dodijeljene. Komisija ima pravo podnositi inicijative, uspostavlja zakonodavni program Unije, predstavlja i brani projekte pred Vijećem i Parlamentom te obavlja predstavničku ulogu na međunarodnoj pozornici u stvarima od komunitarne nadležnosti. Komisiji je posvećen dobar dio knjige zbog prijepornosti koje se javljaju oko njene prirode, raznovrsnih funkcija koje obavlja te načina imenovanja predsjednika i povjerenika.

Nakon pomnog razmatranja Komisije, Vijeća i Europskog vijeća u četvrtom poglavlju, autor peto poglavlje posvećuje najpoznatijem polu institucionalnog trokuta Europske unije, Europskom parlamentu. Parlament je institucija koju posjeduju svi europski politički sustavi, on se smatra ogledalom naroda i kralješnicom političkog sustava. Europski

parlament je predstavničko tijelo građana Europske unije te kao takav ima važnu simboličku i odnedavno i stvarnu ulogu u političkom životu Unije. Parlament je institucija uspostavljena od nacionalnih vlada najprije kao zajednička skupština kojoj su povjerile značajne ovlasti. Uloga i funkcije Parlamenta širile su se svakom novom revizijom europskih ugovora. No vlade su zadržale glavnu riječ, dok je Parlament sve ovlasti dobio od europskih vlada. Autor čitatelja navodi na moguće odgovore zašto su vlade širile ovlasti Parlamenta koji im može postati suparnik u odlučivanju usprkos nevoljkosti vlada za dijeljenje zakonodavnih ovlasti. Iako se na prvi pogled može činiti kako je zbog velikog broja članica Europske unije, brojnosti zastupnika u Parlamentu i povremenog suprotstavljanja interesa država članica teško postići konsenzus, autor je prikazom sastava, načina rada, procesa odlučivanja i načina biranja zastupnika u Parlamentu pokazao kako se postiže konsenzus. Važna činjenica je i to kako su zastupnici grupirani unutar Parlamenta. Grupiranje se ne odvija po nacionalnoj, nego po stranačkoj osnovi te takva zastupljenost pokazuje trend stabilizacije. Dvije najzastupljenije skupine, "pučani i socijalisti", takav su način grupiranja smatrali potrebnim za djelotvoran parlamentarni rad. I stranačka je disciplina jedan od faktora koji autor navodi kao sredstvo postizanja konsenzusa, iako prikazuje pad utjecaja stranačke discipline na rad zastupnika zbog povećanja heterogenosti dviju najvećih grupacija. Usto, čitatelju je prikazan utjecaj nacionalnih vlada na rad parlamentaraca te nacionalnih stranaka putem načina biranja zastupnika. Proces suodlučivanja, kao temeljni modalitet donošenja europskih "zakona", neizostavan je dio kojim se knjiga bavi, a je čija svrha da tri pola institucionalnog trokuta rade zajedno, ali tako da nijedan ne može prevladati nad drugim.

Posljednji dio drugog dijela knjige posvećen je Europskome sudu. Sud je široj javnosti najnepoznatija europska institucija zbog svoje, kako autor navodi, geografske izolacije, ozbiljnosti i držanju po strani od dnevne politike. Sud je važan čimbenik političkog sustava Europske unije jer se ugovorima ne može odrediti svaki detalj, stoga države članice dolaze u konflikte te Sud kao "čuvar ugovora" tumači ugovore i rješava sporove nastale među državama članicama Unije. Sud je trebao nadzirati nadnacionalnu izvršnu vlast i osigurati provođenje europskih ugovora, no ima i treću ulogu, a to je tumačenje europskoga prava. Upravo se kod te treće uloge Sud pokazao kao važna institucija za politički sustav Europske unije. Poglavlje o Europskom sudu čitatelju prikazuje

ulogu Suda u oblikovanju same prirode europskog pravnog sustava. Sud je odlukom iz prosinca 1962. u predmetu prijevozničke tvrtke *Van Gend en Loos* postavio bitno načelo kako Zajednica predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava te su u tu svrhu države članice ograničile svoja prava, a subjekti novog poretka nisu samo države već i njeni građani. Time pravo Europske zajednice pojedincima dodjeljuje prava koja postaju dijelom njihova pravnog nasljeđa. Danas se Sudu obraćaju brojni aktivisti, interesne skupine te razni pokreti za promicanje temeljnih prava. Kako autor tvrdi, vlade se dobrovoljno pokoravaju odlukama Suda, države članice trebaju Sud najprije jer on štiti interese samih vlada. Nadalje, ističe se i formalizam europske političke kulture te bi sukob sa Sudom predstavljao demagoški čin. Ne smije se zanemariti ni sam politički sustav Unije koji sucima omogućuje neovisnost. Autor ističe i teze promatrača koji dijele mišljenje kako je Sud ušao u treću fazu svoje povijesti te je sve češće suočen sa sve delikatnijim odlukama te u utemeljenost odluka mora uvjeravati kako vlade tako i javno mnijenje koje sve pozornije prati odluke sudaca u Luxembourggu.

Posljednji dio knjige odnosi se na politički život Unije, oblik transnacionalne demokracije te europsko građanstvo. Čitatelju se pruža detaljan uvid u to kako razni dijelovi političkog sustava Unije djeluju kao cjelina. Autor je naglasio raznolikost interesa koji se javljaju unutar Unije. U Bruxellesu je zatupljeno preko 3000 interesnih skupina s izrazito velikim ljudskim resursima. Budući da svi interesi nisu jednako zastupljeni, Komisiju se optužuje za pristranost. Unatoč takvim optužbama, Komisija nastoji uravnotežiti različite interese, što često nije lak zadatak s obzirom na neslaganje interesa uvjetovanih nacionalnim shemama. Europske stranke danas imaju drugorazrednu ulogu, ali su usprkos tome bile važne pri usklađivanju stavova, napose socijalisti i demokršćani. Važnost stranaka se, kako autor prikazuje, povećala nakon 1990-ih, da bi Maastrichtskim ugovorom dobile i pravni temelj. Stranke su se sve više formalizirale i ističe se težnja europskih čelnika za međusobnom suradnjom. No unatoč tim nastojanjima, stranke u Europskom parlamentu pate od heterogenosti te segmentiranosti nadležnosti Unije koči njihov razvoj. Autor na nekoliko mjesta u knjizi naglašava ideološku polarizaciju stranaka. U Parlamentu često prevladavaju nacionalna gledišta, ali i sve više dolazi do polarizacije na ljevicu i desnicu te autor opisuje njihova ključna razmimoilaženja unutar Parlamenta uspoređujući ih sa Sjedinjenim Američkim Državama.

Pretposljednje poglavlje knjige naglašava često spominjanu boljku Europske unije, "demokratski deficit". Građani Unije često čuju kako je Unija tehnokratska i netransparentna. Autor ublažava ovakve tvrdnje prikazujući kako Unija ima malen broj domena u kojima djeluje te kao takva nema ni potrebe za legitimnosti poput država članica koje uređuju sudbinu svojih građana. Usto ističe kako su Unijine institucije izrazito nadzirane navodeći mišljenja američkih političkih znanstvenika koji je uspoređuju s političkim sustavom Sjedinjenih Država. Sam politički sustav Europske unije i način donošenja odluka mogu pridonijeti razumijevanju činjenice da građani imaju tek djelomičnu predodžbu o europskim pitanjima i slabo zanimanje za njih.

Posljednje poglavlje knjige posvećeno je statusu građana Europske unije. Iako pojam europskog građanstva još nije duboko ukorijenjen, ušao je svakodnevni jezik političara i medija, a čak i obrasci ponašanja ukazuju na postojanje građanstva Unije. Građani su posredstvom europskog građanstva pozvani prepoznati se kao pripadnici Unije, a Komisija promiče europsko građanstvo kao izvor legitimiranja europskoga integracijskog procesa i kao čimbenik stvaranja pripadnosti Uniji i europskome identitetu. Za same građane europsko građanstvo im daje pravo na slobodu kretanja unutar Europske unije i pravo na nediskriminaciju, odnosno građani Unije unutar država članica imaju pravo ne biti tretirani kao stranci. Europsko građanstvo utječe i na razvijanje osjećaja političkog zajedništva, što vodi do uspostavljanja europskog identiteta. Kako ističe njemački filozof Jürgen Habermas, građani Europe moraju razviti zajednički identitet ili će se suočiti s opasnošću nestajanja sa svjetske političke scene.

Knjiga Paula Magnettea *Politički sustav Europske unije* izvrstan je rad koji čitatelju daje temeljan uvid u politički život, način funkcioniranja i donošenja odluka u Europskoj uniji. Knjiga prikazuje ključne europske institucije, ali i samu prirodu Europske unije. Crticama iz povijesti razvoja Unije autor daje temelj za razumijevanje procesa koji se odvijaju unutar složenog sustava Europske unije i približava je brojnim primjerima kako bi potaknuo zanimanje, produbio znanje i uklonio dileme čitatelja, što je i glavni autorov cilj.

Florijan Bašić