

ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ

Апстракт

Европски парламент је по свом саставу и начину рада јединствена појава у области међународног организовања. Његове чланове не именују владе држава чланица, већ се они бирају демократским путем на општим и непосредним изборима. У исто време, изабрани чланови Парламента представљају како своју изборну базу, тако и остале народе окупљене у Унији. Отуда се они у Парламенту групишу по својим политичким опредељењима, а не према националној припадности. Иако је једини састављен од непосредно изабраних представника, Европски парламент није највиши орган нити располаже најширом надлежношћу у Унији. Приликом доношења одлука он се не појављује самостално, већ увек заједно са другим органима и у ограниченом броју случајева. Исти је случај са буџетским овлашћењима које Парламент дели са другим органима. Њему је надаље поверен политички надзор и контрола над радом осталих органа Уније. Најзад, у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике и полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима, Европски парламент се само обавештава и консултује о питањима из ових области сарадње.

Кључне речи: Европска унија, Парламент, избори, посланици, политичке групе, одлучивање, буџет, надзор, контрола

* Правни факултет у Нишу

I УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Европски парламент заузима посебно место у институционалној структури Европске уније. То је једини орган чији се чланови бирају демократским путем на општим и непосредним изборима. Иако састављен од непосредно изабраних представника, Европски парламент се по свом значају и утицају тешко може упоредити са националним парламентима. Овакав његов положај довео је до проблема тзв. демократског дефицита, јер једино тело које има легитимитет директних избора од стране грађана није у исто време највиши орган Уније.

Задаци и овлашћења којима располаже Европски парламент чине га јединственом институцијом која у себи обједињава функције надзорног, саветодавног и органа одлучивања. Упркос свим значајним променама које су се дешавале у оквиру Заједница и Уније, Европски парламент био је и остао главни орган политичке контроле над радом осталих органа. С друге стране, Парламент је прешао дуг пут од саветодавног органа, до институције која учествује у поступку усвајања обавезујућих одлука. Међутим, његово учешће у овом процесу је још увек ограничено и не ставља га у једнак положај са Саветом као главним носиоцем функције одлучивања.

Уговор о уставу за Европу, потписан 29. октобра 2004. године у Риму, наставља тренд јачања улоге и положаја Европског парламента у Европској унији. С једне стране, Парламент постаје потпуно равноправан носилац законодавне власти са Саветом министара. У исто време, проширена су његова овлашћења у поступку усвајања буџета, а дата му је могућност да нека своја права пренесе на друге органе.

У изворном тексту оснивачких уговора данашњи Европски парламент назван је Заједничка скупштина Европске заједнице за угал и челик (ЕЗУЧ), односно Скупштина Европске економске заједнице (ЕЕЗ) и Европске заједнице за атомску енергију (ЕВРОАТОМ). Конвенцијом о одређеним органима заједничким за Европске заједнице, која је ступила на снагу када и Римски уговори, установљена је јединствена Скупштина. Већ на својој првој седници 1958. године Скупштина је променила назив у Европску парламентарну скупштину, да би се 1962. године преименовала у Европски парламент¹. Нови назив широко је прихваћен у пракси од стране држава чланица и органа Заједница², укључујући и Суд правде.

¹ Резолуција од 20. марта 1958 (Official Journal, 1958, p.6) и резолуција од 30. марта 1962 (, Ibid., 1962, p.1045).

² Док је Комисија овај назив прихватила и у свим својим актима користила, Савет је истовремено употребљавао оба назива. Тако је у актима које је доносио на основу

Промена имена формално је извршена Јединственим европским актом (чл.3) и од тада је у званичној употреби назив Европски парламент.

II САСТАВ

Европски парламент је по свом саставу јединствена појава у области међународног организовања. Његове чланове не бирају нити именују владе држава чланица, већ је Парламент састављен од "представника народа држава уједињених у Заједницу"³, односно грађана држава чланица. Овакав састав јасно изражава и уважава стварност, пошто се овде помињу народи као извор демократског легитимитета, али се у исто време не изостављају ни државе као носиоци одређеног броја места у Парламенту⁴.

Начин избора чланова Европског парламента мењао се током времена. Првобитно су посланике Европског парламента делегирали национални парламенти из реда својих чланова, водећи рачуна о сразмерној страначкој заступљености. Први непосредни избори за Европски парламент организовани су тек 1979. године⁵ и од тада се одржавају сваке пете године.

Чланови Европског парламента не бирају се по јединственом изборном поступку. Без обзира што је таква могућност предвиђена оснивачким уговорима⁶, правила о изборној процедури нису унифицирана, те су сви досадашњи избори одржани према различитим националним

овлашћења из основних уговора коришћен назив Скупштина, а у актима усвојеним на основу изведених овлашћења употребљаван назив Парламент.

³ Члан 189 (ранији 137) Уговора о ЕЗ.

⁴ Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L'Union européenne*, Paris. 1998, p.184.

⁵ Оснивачким уговорима (чл.138 Уговора о ЕЕЗ, чл.21 Уговора о ЕЗУЧ и чл.108 Уговора о ЕУРАТОМ-у) било је предвиђено да Парламент сачини предлог за прелазак на непосредне изборе, који би Савет, одлучујући једногласно, прихватио и препоручио државама на усвајање. Парламент је такав предлог поднео још 1960. године, али се на одлуку Савета и пратећи акт о непосредним изборима (Одлука 79/787, *Official Journal*, 1976, L.278/1) чекало до 1976. године. После тога било је потребно да се ти прописи усвоје на националном нивоу, што је довело до даљег одлагања првих непосредних избора све до 1979. године. Разлози за оволико кашњење су вишеструки, почевши од француске блокаде непосредних избора током 60-тих година, преко очекивања приступања нових чланица почетком 70-тих година, па све до проблема приликом одређивања континента посланика држава чланица.

⁶ Према чл.190 (ранији чл.138) Уговора о ЕЗ Европски парламент може припремити предлог јединственог изборног поступка у свим државама чланицама или, ако то није случај, у складу са начелима заједничким за све државе чланице. Пошто размотри такав предлог и прибави сагласност Парламента, Савет га усваја једногласно и упућује државама чланицама на усвајање у складу са њиховим уставним правилима



изборним поступцима. Иако слободно прописују поступак који ће применити на изборе за Европски парламент, све државе чланице данас су прихватиле пропорционалне системе⁷ који се, истина, узајамно разликују. Већина држава примењује пропорционални систем са националним листама, док су се остале определиле за регионалне листе или метод преношења гласова⁸.

На нивоу Европске уније ипак постоје нека јединствена изборна правила и општи оквири изборног система. Стицајем околности гласачко пунолетство се у свим чланицама стиче са 18 година. Питање активног и пасивног бирачког права, такође, је решено на јединствени начин. Право учешћа – гласања и кандидовања – на изборима за Европски парламент уживају сви држављани Уније настањени на територији друге државе чланице, под истим условима као и држављани те државе⁹. Поред тога, предвиђено је да нико не може да гласа више од два два пута, да државе чланице одређују дан избора, али се они одржавају у јединственом изборном периоду који траје од четвртка до недеље и да се пребројавање гласова врши тек након затварања биралишта у свим државама чланицама¹⁰.

Број места у Парламенту и њихова прерасподела међу државама чланицама мењао се више пута у складу са ширењем Заједница. Садашњи Европски парламент има 732 посланика распоређених на следећи начин: Белгија и Чешка 24, Данска 14, Немачка 99, Естонија 6, Грчка 24, Шпанија 54, Француска 78, Ирска 13, Италија 78, Кипар 6, Летонија 9, Литванија 13, Луксембург 6, Мађарска 24, Малта 5, Холандија 27, Аустрија 18, Пољска 54, Португалија 24, Словенија 7, Словачка 14 и Финска 14, Шведска 19 и Велика Британија 78. Укупан број посланика остаће 732 и када Бугарска и Румунија буду примљене у Европску унију, с тим што ће

⁷ Европски парламент је још 1982. године предложио примену пропорционалног система по коме се посланички мандати деле партијским листама према проценту освојених гласова. Тај систем последња је усвојила Велика Британија на изборима за Парламент 1999. године када је коначно одустала од свог традиционалног једнокружног већинског система.

⁸ Аустрија, Шведска, Шпанија, Француска, Данска, Грчка, Луксембург, Холандија и Португалија определиле су се за варијанту по којој је државна територија једна изборна јединица. У другом државама (нпр. Немачкој, Белгији или Италији) територија се дели на више изборних јединица, док Ирска примењује специфичан метод простог преносивог гласа који је, такође, један облик пропорционалног система.

⁹ Члан 19 (ранији чл.86) Уговора о ЕУ.

¹⁰ Видети Одлуку Савета којој је придодат Акт о избору представника у Европски парламент непосредним општим гласањем од 1976. године и Одлуку Савета о неким општим оквирима изборног система од 2002. године.

садашње државе чланице изгубити 50 места да би нове чланице добиле 17, односно 33 посланика¹¹.

Овакав распоред седишта у Парламенту плод је крајње сложеног компромиса између држава чланица. Статистика показује да сада један члан парламента из Немачке представља 828 000 становника ове државе, док посланик из Малте само 64 000 становника, што практично значи да глас бирача на Малти вреди 13 пута више него глас у Немачкој. Како би се спречиле овакве ситуације у будућности Уговор број чланова Европског парламента фиксира на 732. Уз то, предвиђено је да се у случају измене мора обезбедити да број изабраних представника у свакој држави чланици на одговарајући начин представља народе држава окупљених у Заједници¹².

Мандат посланика Европског парламента траје 5 година. Реч је о мандату представничког, а не императивног карактера, чиме се гарантује њихова независност. Посланици, дакле, гласају у своје име и у складу са својим личним ставовима. Они нису везани упутствима својих бирача, нити од њих примају обавезујуће налоге¹³.

Члановима Европског парламента раније се дозвољавало да истовремено буду посланици у својим националним парламентима. Најновијом Одлуком Савета о неким општим оквирима изборног система предвиђено је да у Европски парламент не могу бити бирана лица која су већ посланици у националним парламентима¹⁴. Мандат посланика у Парламенту неспојив је и са вршењем функције у влади државе чланице. Поред тога, чланови Европског парламента не могу обављати дужности у институцијама и органима Уније. Државе чланице имају могућност да својим националним законодавством предвиде и друге случајеве неспојивости мандата у Европском парламенту¹⁵.

Европски посланици током свог мандата уживају одговарајуће привилегије и имунитете. Они су уређени посебним Протоколом, али и националним нормама држава чланица. У најважније спадају слобода кретања до и од места заседања и имунитет у односу а изражено мишљење или дати глас. У својој држави они уживају исте имунитете и привилегије као и посланици националног парламента, а на територији других држава

¹¹ Видети Декларацију о проширењу Европске уније усвојену уз Уговор из Нице.

¹² Ставови 1 и 2 члана 189 (ранији чл.137) Уговора о ЕЗ.

¹³ Члан 4 Акта о избору представника у Парламент непосредним општим гласањем од 1976. године. У истом смислу: P.J.Kapleyn-P.Ver Loren van Themaat, *Introduction to the Law of European Communities, From Maastricht to Amsterdam*, London-The Hague-Boston, 1998, p.209; S.Weatherill-P.Beaumont, *European Union Law*, London, 1999, p.100.

¹⁴ Тачка 5 Одлуке.

¹⁵ Ставови 1 и 2 члана 6 Акта.

чланица имунитет од хапшења и гоњења током парламентарних заседања¹⁶. За судско гоњење посланика увек се тражи дозвола Парламента. Посланичке имунитете Парламент им може одузети само у случају да су извршили тешко кривично дело.

Положај и плате чланова Европског парламента нису потпуно изједначени. Уговором из Нице брисана је одредба која предвиђа да Парламент доноси прописе о статусу и условима обављања функције посланика пошто добије мишљење Комисије и уз сагласност Савета¹⁷. У одсуству јединствене регулативе, исплата зарада остаје у надлежности држава чланица, па европски посланици примају плате које одговарају примањима посланика у њиховим државама. Европски парламент из свог буџета исплаћује посебне додатке (дневнице и путне трошкове), али ни то не отклања разлике у зарадама посланика из различитих земаља чланица¹⁸.

III НАЧИН РАДА

Начин рада Европског парламента уређен је основним уговорима и Пословником о раду који Парламент усваја већином гласова својих чланова¹⁹. Ови акти садрже одредбе о заседањима, руковођењу, унутрашњој организацији и одлучивању Парламента.

Према слову уговора, Парламент заседа једном годишње. Без посебног сазивања, заседање почиње другог уторка у месецу марту²⁰. У пракси се Парламент определио да сваког месеца (осим августа) одржи недељну седницу од понедељка до петка²¹. Ванредна заседања Парламент одржава на захтев већине својих чланова, Савета и Комисије²².

Рад Европског парламента одвија се у три различита града. Такав "номадски" начин организације у знатној мери отежава и компликује рад овог органа²³. Парламент је, наиме, обавезан да у Стразбуру, где му је

¹⁶ Чланови 8-10 Протокола.

¹⁷ Став 5 члана 190 Уговора о ЕЗ измењен Уговором из Нице.

¹⁸ Више о томе: J.C. Zarka, *Les députés européens*, Paris, 1999, pp.47-53

¹⁹ Члан 199 (ранији чл.142) Уговора о ЕЗ и чл.25 Уговора о ЕВРОАТОМ-у.

²⁰ Члан 196 (ранији чл.139) Уговора о ЕЗ.

²¹ Члан 10 Пословника о раду. Неколико пута годишње Парламент заседа у тзв. мини пленуму који обично траје једно поподне и преподне.

²² Став 2 чл.196 Уговора о ЕЗ. Чланом 22 Уговора о ЕЗУЧ било је предвиђено да ванредне седнице Парламент заказује на захтев Савета да би би дао мишљење о питању које му је Савет упутио и на захтев већине чланова Комисије.

²³ Одавно постоје предлози да се седиште Европског парламента установи у Бриселу, будући да су у овом граду већ смештени Савет и Комисија. То је довело до спорова са заинтересованим државама (Луксембург и Француска) који су довремено добијали и судски епилог (видети случајеве: 230/81, *Luxembourg v. Parliament*, *European Court Report*,

седиште, одржи дванаест пленарних седница, укључујући и седницу посвећену буџету. Преостале седнице и ванредна заседања одржавају се у Бриселу, где се састају и његови комитети и радна тела. Седиште генералног секретаријата и свих његових служби налази се у Луксембургу.

Руковођење радом Парламента поверено је председнику, председништву и конференцији председника. Председник се бира међу члановима Парламента на период од две и по године²⁴. Његов је задатак да руководи седницама, обавља административне послове и представља Парламент на међународном плану. Европски парламент из својих редова бира и четрнаест потпредседника са двоипогодишњим мандатом. Уз њих, бира се и пет саветника (квестора) који им помажу у раду.

Председништво²⁵ (биро) чине председник и сви потпредседници и саветници. Оно се стара о административним, финансијским и организационим питањима у раду Парламента. Поред тога, председништво именује генералног секретара Парламента који руководи радом његових служби.

Конференција председника²⁶ састављена је од председника Парламента и председавајућих парламентарних политичких група. Овај орган задужен је за организационе послове који су изван оквира задатака председника и председништва. Конференција утврђује распоред рада Парламента, саставља дневни ред седница, даје налоге за израду извештаја и, уопште узевши, надлежна је за организацију по питањима односа Парламента са другим органима Уније и националним парламентима држава чланица.

1983, p.255; 108/83, Luxembourg v. Parliament, Ibid., 1984, p.1948; C-213/8 и 39/89, Luxembourg v. Parliament, Ibid, 1991, I, p.5643; C-345/95, France v. European Parliament, Ibid, 1997, I, p.5215). У својим одлукама Суд није оспорио право Парламента да регулише свој рад на најбољи могући начин, али је нагласио да при томе не сме да дође до кршења основних уговора. Проблем је на крају решен посебним протоколом придодатим уз Уговор из Амстердама, који заправо само озакоњује постојећу праксу и тиме остаје извориште незадовољства Парламента.

²⁴ Председник се бира апсолутном већином гласова. Уколико у три поновљена гласања ниједан кандидат не добије потребну већину одржава се четврти круг у коме учествују кандидати са највише гласова и тада је за избор довољна проста већина (чл.14 Пословника о раду).

²⁵ Члан 197 (ранији чл.140) Уговора о ЕЗ и чл.20 Пословника.

²⁶ Пре ступања на снагу Уговора из Мастрихта постојало је тзв. проширено председништво које су, такође, чинили чланови председништва у ужем саставу и председавајући парламентарних политичких група. Изменом пословника оно је преименовано у конференцију председника (чланови 23 и 24). Уз то, постоји конференција председника комитета (чл.26) и председника делегација (чл.27).

За унутрашњу организацију Европског парламента карактеристично је постојање комитета или одбора. Од посебног значаја су стални комитети који се образују ради стручне припреме његове делатности. Парламент тренутно има око двадесет комитета за различите области²⁷. Они припремају рад свих пленарних седница. Готово сва питања која су на дневном реду разматрају се прво у одговарајућем комитету и расправа у Парламенту се води управо на основу њихових извештаја.

Европски парламент може да оснива и привремене комитете и друга тела задужена за специфична питања. Основни уговори изричито овлашћују Парламент да на захтев четвртине својих чланова образује привремени анкетни одбор са задатком да испита тврдње о повреди или погрешној примени комунитарног права²⁸. Пословник о раду томе додаје право Парламента да оснује мешовите парламентарне комитете са парламентима придружених држава или земаља које су започеле преговоре о придруживању Унији. Уз то, Парламент може да оснива међупарламентарне делегације за одржавање односа са парламентима других држава, као и са међународним организацијама²⁹.

Унутар Европског парламента посланици се групишу по својим политичким опредељењима, а не према националној припадности. Партијско организовање посланика се остварује оснивањем и деловањем различитих политичких група у оквиру Парламента. Европски посланици не морају да буду чланови политичких група, али им окупљање на страначкој основи обезбеђује коришћење неких значајних парламентарних права. Тако парламентарне групе имају право на канцеларије и службенике, право излагања ставова и интервенције у току седница, право

²⁷ Стални комитети покривају следеће области: спољне послове, безбедност и одбрану, пољопривреду и развој села, буџет, економске и монетарне односе, индустријску политику, истраживање, технолошки развој и енергетику, спољноекономске односе, правна питања и права грађана, радна и социјална питања, регионалну политику, саобраћај и туризам, животну средину, здравство и заштиту потрошача, културу, образовање, омладину и медије, развој и сарадњу, грађанске слободе и унутрашње послове, буџетску контролу, уставна питања, рибарство, процедурална питања, верификацију мандата и имунитете, права жена и жалбе.

²⁸ Члан 193 (ранији чл.138 ц) Уговора о ЕЗ. Овим је заправо озакоњена пракса формирања привремених анкетних одбора које већ предвиђа Пословник о раду (чл.151 и Анекс VIII). Подробне одредбе о вршењу тог права заједнички доносе Парламент, Савет и Комисија. Године 1994. постигнут је споразум између ових органа о одлуци која уређује начин рада привремених анкетних одбора. Одлука донета 14. априла 1995 године објављена је у Official Journal no 113/1995.

²⁹ Чланови 168-170 Пословника.

на одређени број извештача и представника у комитетима и минимални број гласова за формирање анкетних одбора.

Број посланика потребан за оснивање политичких група зависи од њихове националне припадности. Уколико се ради о члановима из исте државе неопходно је да их буде 29, ако су из две државе 23, из три 18, а из четири или више држава довољно је 14 посланика. На овај начин желело се подстаћи вишенационално политичко удруживање на страначкој основи. После избора одржаних 1979. године у Парламенту је укинута образовање политичке групе само из једне државе чланице³⁰.

У садашњем сазиву Парламента³¹ делује седам политичких група и једна група неопредељених посланика (28). Најбројнија је група која окупља европске народне партије и европске демократе (268 посланика), односно конзервативце у традиционалном значењу. Након тога долазе партије европских социјалиста (202), а потом либерали (88) и зелени (42). Иза њих следе конфедерална група европских левичара и нордијски зелени левичари (41), независни и демократска група (36), те унија за Европу група нација (27). Европска одредница у називу већине ових група има за циљ да истакне наднационалну, паневропску оријентацију националних странака у њиховом саставу, пошто још увек не постоје европске партије у правом смислу.

Значај партијског организовања на нивоу Европе посебно је истакнут у основним уговорима. Политичке партије су означене као интеграциони чинилац унутар Уније, јер доприносе стварању европске свести и изражавању политичке воље грађана Уније. У надлежност Савета и Европског парламента стављено је да доносе прописе којима ће се одредити положај политичких партија на европском нивоу и њихово финансирање³².

Кворум Парламента одређен је Пословником о раду. За његов пуноважан рад потребно је присуство једне трећине чланова. Правило је да Парламент доноси одлуке апсолутном већином гласова својих чланова³³. Међутим, за усвајање одређених одлука захтева се и

³⁰ Члан 30 Пословника.

³¹ Пре избора 1999. године у Парламенту је деловало осам политичких група, од којих је најача била она која окупља европске социјалисте. Избори те године означили су преокрет, пошто највећа група постају конзервативци који од 626 места добијају 223 насупрот 180 социјалиста. Више о томе: М.Прокопијевић, Европска унија – увод, Београд, 2005, стр.61-62.

³² Члан 191 (ранији чл.138 а) измењен Уговором из Нице.

³³ Члан 198 (ранији чл.141) Уговора о ЕЗ.

двотрећинска већина гласова³⁴ и апсолутна већина укупног броја чланова³⁵.

IV НАДЛЕЖНОСТ

Иако је једини састављен од непосредно изабраних представника, Европски парламент није највиши орган нити располаже најширом надлежношћу у Унији. Најпре, Парламент се појављује у поступку одлучивања, али не самостално, већ увек заједно са другим органима и у ограниченом броју случајева. Парламент, затим, има буџетска овлашћења која, такође, дели са другим органима. Европском парламенту је, надаље, поверен политички надзор и контрола над радом осталих органа Уније. Најзад, у оквиру заједничке спољне и безбедоносне политике и полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима Европски парламент се обавештава и консултује о питањима из ових области сарадње.

1. У поступку одлучивања Парламент учествује у фазама иницирања и коначног доношења одлука. Када је реч о првом облику учешћа, њему не припада формално право предлагања одлука, будући да је према оснивачким уговорима главни носилац предлагачке функције Комисија. Међутим, у пракси Парламент је успео да Комисији наметне обавезу да га незванично обавести о садржини предлога пре његове коначне израде. С друге стране, на основу свог пословника он је усвајао тзв. иницијативне резолуције и упућивао их Комисији³⁶.

Ова пракса касније је изричито призната основним уговорима који предвиђају право Парламента да затражи од Комисије да поднесе одговарајући предлог о питањима која према његовом мишљењу захтевају израду акта на нивоу Заједнице ради спровођења уговора³⁷. Одлука о томе доноси се већином гласова чланова Парламента, а на основу - "иницијативног извештаја" надлежног комитета. Уношењем ове одредбе у правни систем Уније створен је правни основ учешћа Парламента у фази иницирања.

³⁴ Члан 201 (ранији чл.144) Уговора о ЕЗ захтева двотрећинску већину присутних чланова који у исто време представљају већину чланова Европског парламента, а чл.272 (ранији чл.203) већину од три петине под условом да у гласању учествује више од половине чланова Парламента

³⁵ Одлуке донете по поступку из чланова 190 (ранији чл.138), 251 (ранији 89 б) и 196 (ранији 139).

³⁶ Члан 50 Пословника. О томе: J.Rideau, op.cit., p.311; D.Simon, Le système communautaire, Paris, 1997, p.136.

³⁷ Чланови 192 (ранији чл.138б) Уговора о ЕЗ, 107а Уговора о ЕВРОАТОМ-у и 20а Уговора о ЕЗУЧ.

Право Парламента на иницијативу двоструко је ограничено. Оно се протеже само и искључиво на област имплементације и извршења уговора, а не и на даљи развој Уније, у чему је Парламент показао изузетну активност у неколико махова. Друго, и можда значајније, јесте одсуство обавезе на страни Комисије да, на захтев Парламента, предлог формулише и поднесе Савету³⁸.

Улога и утицај Европског парламента у фази коначног одлучивања постепено су проширивани и јачани изменама оснивачких уговора. Према сада важећем решењу, Парламент учествује у поступку усвајања комунитарних аката вршењем овлашћења у оквиру процедура саодлучивања, сарадње, давања сагласности и давања мишљења³⁹. У сваком од ова четири основна поступка степен утицаја Парламента на усвајање одлуке битно је различит.

Најшира овлашћења дата су Парламенту код поступка саодлучивања који је у правни систем Заједница уведен Уговором из Мастрихта⁴⁰. У том поступку Парламент заједно и на равноправној основи са Саветом усваја обавезне одлуке. Тако донета одлука представља заједничко дела ова два органа и заснована је на њиховој сагласности. Нешто мању улогу Европски парламент има у поступку давања сагласности који је први пут предвиђен Јединственим европским актом. У овом случају Парламент даје одобрење⁴¹ без кога Савет не може да донесе одлуку, што му омогућава да потпуно блокира процес одлучивања.

Утицај Европског парламента још је мањи у поступку сарадње који је, такође, уведен Јединственим европским актом⁴². Парламент овде има само могућност да предложи амандмане, али Савет доноси коначну одлуку о усвајању или одбијању предложених амандмана. Најмањи је утицај Парламента код поступка давања мишљења. Ово је најједноставнија и уједно најстарија процедура предвиђена Римским уговором⁴³ и састоји се у

³⁸ У овом смислу: Т.С.Нартлеј, Основи права Европске заједнице (превод), Београд, 1998, стр.28-29; В.Кнежевић-Предић, Оглед о суверености: сувереност и Европска унија, Београд, 2001, стр.208.

³⁹ Члан 192 (раније чл.138б) Уговора о ЕЗ.

⁴⁰ Члан 189б Уговора из Мастрихта. Уговором из Амстердама (чл.251) ова процедура значајно је проширена и поједностављена изостављањем тзв. трећег читања, чиме ја Парламент постављен у одлучивању на исти ниво са Саветом.

⁴¹ Видети члан 300 (раније чл.228) Уговора о ЕЗ.

⁴² Процедура сарадње данас је од историјског значаја за све области комунитарног права, осим за Европску монетарну унију код које и даље постоји. О томе: J.Show, European Union Law, London, 2001, p.75.

⁴³ Ова процедура је и даље у употреби, као што је случај са члановима 94 и 308 Уговора о ЕЗ који захтевају консултовање са Европским парламентом, односно Парламентом и Економским и социјалним комитетом.

обавези Савета да пре коначног одлучивања консултује Парламент. Његово мишљење није обавезно и не мора се поштовати, али се у сваком случају мора прибавити и размотрити.

2. Буџетска овлашћења Европског парламента састоје се у његовом учешћу у одлучивању о расходима, праву да у целости одбије предлог буџета и контроли извршења буџета. У овој области постоји јасна подела надлежности између Парламента и Савета, али и Комисије.

Кад су у питању расходи Уније, овлашћења Парламента различита су код тзв. обавезних и необавезних трошкова⁴⁴. У односу на прву категорију, а то су трошкови који нужно произилазе из основних уговора и аката донетих у складу са њима, Парламент може само да предложи измене, али њихово коначно усвајање зависи од Савета⁴⁵. Насупрот томе, Европски парламент има последњу реч кад су у питању необавезни трошкови⁴⁶. Ово његово овлашћење, међутим, ограничено је максималном стопом раста трошкова коју сваке године утврђује Комисија.

Европски парламент има право да због важних разлога одбије предлог буџета у целости. Потребно је да се за ову одлуку изјасне две трећине посланика, под условом да у гласању учествује више од половине укупног броја посланика⁴⁷. Када дође до такве ситуације, Савет и Комисија морају да сачине нови предлог буџета и доставе га Парламенту.

⁴⁴ У оквиру Уније још увек нема прецизне дефиниције ове две категорије трошкова. Тако у крајњој линији подела на обавезне и необавезне трошкове остаје ствар политичког договора држава чланица. У прву групу спадају издаци заједничке пољопривредне политике, средства која се рефундирају државама чланицама и средства за намирење обавеза које проистичу из уговора са трећим државама. Сви остали издаци спадају у категорију необавезних трошкова. Ближе о томе: В.Кнежевић-Предић, *op.cit.*, стр.170-171.

⁴⁵ Европски парламент предлаже Савету измене обавезних трошкова у нацрту буџета простом већином предатих гласова (став 4 чл.272). У том случају Савет у року од 15 дана доноси коначну одлуку и то: а) квалификованом већином може да прихвати сваку предложену измену која повећава трошкове; ако не донесе никакву одлуку, измена се сматра одбијеном; б) квалификованом већином може одбити сваку измену која не повећава трошкове (смањује или прерасподељује); ако не донесе одлуку, сматра се да је измена прихваћена (став 5).

⁴⁶ Парламент има право да допуни необавезне трошкове у нацрту буџета и то већином укупног броја својих чланова (став 4 чл.272). У том случају Савет може, квалификованом већином, донети одлуку којом врши измене предложених допуна Парламента. Те се измене враћају Парламенту на "друго читање" који их може у року од 15 дана изменити одлуком три петине предатих гласова, при чему је кворум за гласање апсолутна већина његових чланова (став 6). Тако се у погледу необавезних трошкова Парламенту даје последња реч.

⁴⁷ Став 8 члана 272 (ранији чл.203) Уговора о ЕЗ.

У међувремену се примењује систем привременог финансирања Уније на основу трошкова из претходне буџетске године⁴⁸.

Контролу извршења буџета Парламент остварује издавањем тзв. буџетске разрешнице Комисији. Наиме, Комисија подноси Парламенту годишњи извештај о извршењу буџета. На препоруку Савета, коју усваја квалификованом већином, Парламент прихвата извештај Комисије. Пре тога он може саслушати Комисију у вези извршених расхода или функционисања система финансијске контроле⁴⁹.

3. Надзорна овлашћења Европског парламента обухватају следећа права: пријем и разматрање извештаја других органа, постављање парламентарних питања, одобравање кандидовања председника и избора Комисије, изгласавање неповерења Комисији, образовање анкетних одбора, пријем петиција и именоване Омбудсмана.

а) Европски парламент има право да на отвореној седници разматра годишњи извештај о раду који му подноси Комисија⁵⁰. Осим редовног извештавања, читав низ одредаба уговора предвиђа обавезу Комисије да подноси посебне извештаје, тако да она доставља око дванаест врста различитих извештаја⁵¹. Њима треба придодати и *ad hoc* извештаје о посебним питањима који се подносе на захтев Парламента.

Овлашћења којима располаже Парламент у односу на Савет много су ужа, јер се његова обавеза да о свом деловању поднесе извештај само једним делом заснива на конкретним уговорним одредбама⁵². Уз то, уобичајена је пракса да председавајући Савета представи Парламенту свој програм приликом преузимања ове дужности, као и да му поднесе

⁴⁸ У више наврата се дешавало да Парламент одбије предлог буџета у целости (на пример, 1980. године после првих непосредних избора или 1985. године). То, међутим, нема за последицу суспензију трошења средстава, већ само значи да се у текућој години сваког месеца може утрошити износ у висини једне дванаестине средстава из претходне године. Месечни износ може се повећати одлуком Савета, под условом да се Парламент сагласи у погледу необавезних трошкова; члан 273 (ранији чл.204) Уговора о ЕЗ.

⁴⁹ Члан 276 (ранији чл.206) Уговора о ЕЗ. Парламент је први пут 1984. године одбио да прихвати извештај о извршењу буџета за 1982. годину, али је ствар остала само на томе. Ситуација се поновила 1998. године, када није прихваћен извештај Комисије о извршењу буџета за 1996. годину, овај пут са много озбиљнијим последицама. Одбацујући извештај са 270 гласова против 225 и 23 уздржана, Парламент је констатовао лоше управљање, злоупотребе и неправилности у извршењу буџета, што је наредне године довело до оставке Комисије.

⁵⁰ Чланови 200 (ранији чл.143) уговора о ЕЗ, 110 Уговора о ЕВРОАТОМ-у и 23 Уговора о ЕУЧ.

⁵¹ Случајеви одступања од смерница о економској политици (чл.93 Уговора о ЕЗ – ранији чл.103), о напредку Уније и јачању економске и социјалне кохезије (чл.159 – ранији чл.130б) и у области истраживања и развоја (чл.173 – ранији чл.130п).

⁵² Чланови 99 (ранији чл.103), 100 (103а), 104 (104ц), 111 (109) и 109.

извештај по њеном истеку⁵³. Што се тиче Европског савета, његова је обавеза да Парламенту поднесе извештај после сваке одржане седнице. Овај орган је исто тако дужан да поднесе годишњи писмени извештај о развоју Уније⁵⁴.

б) Парламентарна питања представљају други важан облик политичког надзора. Парламент има право да поставља питања и добије одговоре од Комисије. То је не само колективно право овог органа, већ и индивидуално право сваког члана Парламента⁵⁵. Савет је, такође, дужан да одговори на питања Парламента. Ако је овај орган упутио препоруку о општим смерницама економских политика држава чланица, надлежни парламентарни комитет може позвати председника Савета да се појави пред њим и одговори на питања⁵⁶.

Парламент је у пракси развио четири типа процедуре којима остварује своје право да поставља питања⁵⁷. Прва од њих је процедура писмених питања која може поставити сваки члан Парламента. Питања се унапред достављају председнику Парламента који их прослеђује надлежном органу, а одговори се објављују у Службеном листу. Друга је процедура усмених питања без расправе коју може покренути било који члан Парламента. Питања која конференција председника одлучи да стави на дневни ред упућују се Комисији недељу, а Савету две недеље пре одржавања седнице Парламента на којој се очекују одговори.

Усмена питања праћена расправом могу поставити само политичке групе, парламентарни комитети и одређени број посланика (пет). Од претходног овај се поступак разликује по томе што се после одговора отвара расправа у којој може учествовати више говорника. Као резултат расправе Парламент може усвојити резолуцију на предлог политичке групе, комитета или одређеног броја посланика.

И на крају, постоји процедура постављања питања у време које је за то посебно одређено⁵⁸. Питања морају бити кратка и конкретна, не смеју да буду личне природе нити да садрже тврдње или судове о појединим проблемима. Питања на која није одговорено усмено добијају писмени одговор. У изузетним случајевима, председник Парламента на захтев

⁵³ Ова је пракса развијена седамдесетих година прошлог века, а формализована је Свечаном декларацијом о Европској унији, усвојеној у Штудгарту 1983. године.

⁵⁴ Члан 4 (ранији чл.Д) Уговора о ЕУ.

⁵⁵ Члан 197 (ранији чл.140) Уговора о ЕЗ.

⁵⁶ Члан 99 (ранији чл.103) Уговора о ЕЗ.

⁵⁷ Члан 40 Пословника.

⁵⁸ Члан 41 Пословника. Ова процедура уведена је 1973. године по узору на тзв. време за питања (question time) из британске парламентарне праксе.

политичке групе или групе посланика може одлучити да отвори расправу о одговору која не може трајати дуже од једног сата.

в) Европски парламент располаже значајним овлашћењима у односу на Комисију. Парламент, најпре, има важну улогу у поступку кандидовања председника Комисије. Његово је искључиво право да одобри или не одобри кандидата кога одреди Савет⁵⁹. У случају да Парламент ускрати сагласност, Савет мора да предложи другог кандидата за председника Комисије

Сагласност Парламента потребна је и приликом коначног избора Комисије, јер се она сматра изабраном када јој подршку изгласа већина посланика⁶⁰. Гласање се односи на састав Комисије у целини, тако да није могуће посебно изјашњавање о председнику и појединим члановима. Тек после добијене сагласности Европског парламента Савет може да постави председника и чланове Комисије.

Изгласавање неповерења Комисији представља посебан облик политичког надзора и контроле Парламента. Гласање о неповерењу спроводи се по посебном поступку. Предлог за изгласавање неповерења мора поднети најмање једна десетина посланика у писменом облику и уз образложење. Гласању се може приступити најраније три дана по подношењу предлога. Гласање мора бити јавно, а за усвајање предлог потребна је двотрећинска већина предатих гласова, који су истовремено већина чланова Парламента. У том случају Комисија је обавезна да поднесе колективну оставку⁶¹.

г) Својерестан инструмент контроле састоји се у оснивању привремених анкетних одбора. Пракса образовања одбора датира још од првих непосредних избора и била је у то време регулисана пословником о раду Парламента⁶². Та је пракса правно верификована изменама основних

⁵⁹ Према уговору из Мадрихта (чл.158) Парламент је само консултован о кандидату за председника Комисије кога су именовале заједничким споразумом владе држава чланица. Амстердамски уговор и уговор из Нице (чл.214) значајно су ојачали позицију Парламента који сада одобрава именовање кандидата за председника Комисије кога одређује Савет састављен од шефова држава и влада.

⁶⁰ Члан 214 (ранији чл.158) Уговора о ЕЗ и тачка 2 члана 214 Уговора из Нице.

⁶¹ Чланови 201 (ранији чл.144) Уговора о ЕЗ и чл.114 Уговора о ЕВРОАТОМ-у. Европски парламент није до сада формално ниједном изгласао неповерење Комисији, мада је од првих непосредних избора поднето пет таквих предлога. Прва два из 1990. и 1991. године добили су само 16, односно 8 гласова, трећи из 1992. године 96 гласова, а четврти из 1997. године 118 гласова. У најпознатијем примеру из 1999. године предлог да се изгласа неповерење Комисији на челу са Жаком Сантером није добио потребну већину од 314 гласова (232 гласа "за" према 293 "против" и 27 уздржаних) у Парламенту.

⁶² Члан 151 Пословника.

уговора⁶³. Одлуку о установљењу одбора Парламент доноси на захтев једне четвртине својих чланова, дакле на сопствену иницијативу. Задатак је одбора да испита наводне повреде или случајеве погрешне примене комунитарног права. Од анкете су изузети случајеви код којих се наведене чињенице разматрају пред неким судом и то до завршетка судског поступка. Подношењем извештаја завршава се мандат анкетног одбора. Савет и Комисија.

д) Право Парламента да прима и разматра петиције истовремено представља право одређених субјеката да се петицијом обраћају овом органу. Својевремено је то право постојало у пракси као нека врста - "уставног обичаја"⁶⁴, да би након измена основних уговора⁶⁵ добило званичну потврду. Оно је доста широко формулисано како у погледу субјеката који га могу користити, тако и у односу на предмет на који се петиција може односити.

Петицијом се Парламенту могу обратити сви грађани Уније, физичка и правна лица настањена или регистрована на територији држава чланица, појединачно или заједно са другим грађанима, физичким и правним лицима. Она се може односити на било које питање које спада у област деловања Заједнице, под условом да директно погађа подносиоца. Петиција се мора односити на предмет који спада у домен комунитарног права и у њој се мора позвати на неку одлуку организације. Она се може тицати и начела комунитарног права или неког од циљева Уније. Ради пријема и разматрања петиција у оквиру Парламента делује посебан стални комитет.

ђ) Именовање омбудсмана још један је канал контроле рада других органа Уније. Парламент именује омбудсмана после сваких избора са мандатом за тај изборни период. Иста личност може поново бити именована. Парламент не може сменили омбудсмана, већ такву одлуку, на његов предлог, доноси Суд правде ако утврди да то лице не испуњава услове потребне за вршење ове дужности или да је то лице одговорно за озбиљне прекршаје у раду.⁶⁶

⁶³ Чланови 193 (ранији чл.138ц) Уговора о ЕЗ, 107б Уговора о ЕВРОАТОМ-у и 20б Уговора о ЕЗУЧ.

⁶⁴ K.Lenaerts, D.Arts, R.Bray, Constitutional Law of European Union, London, 1999, p.292.

⁶⁵ Чланови 194 (ранији 138д) Уговора о ЕЗ, 107ц Уговора о ЕВРОАТОМ-у и 20 ц Уговора о ЕЗУЧ.

⁶⁶ Став 4 чл.195. Парламент је правила која детаљно регулишу положај и рад омбудсмана усвојио посебном одлуком (одлука 94/262/ЕС Official Journal L 113/15/94) од 9 марта 1994. године. Са своје стране, омбудсман је детаљна правила поступка донео одлуком од 16. октобра 1997. године.

Омбудсман је овлашћен да прима жалбе сваког грађанина уније и сваког физичког и правног лица настањеног, односно регистрованог на територији држава чланица које се односе на случајеве лошег управљања радом комунитарних органа и тела, изузев Суда правде и Првостепеног суда у вршењу правосудне функције. На основу жалбе која му је поднета непосредно или посредством члана Парламента или по сопственој иницијативи омбудсман покреће поступак у случајевима када постоји довољан основ, осим ако су наведене чињенице биле или су још увек предмет разматрања у судском поступку. Када установи да постоји лоше управљање, он случај упућује органу о чијем је раду реч. Тај орган у року од три месеца обавештава омбудсмана о свом становишту. Омбудсман потом упућује извештај Парламенту и поменутом органу, а лице које је поднело жалбу обавештава о исходу поступка. Дужност је омбудсмана да Парламенту подноси и годишњи извештај.

4. Овлашћења Европског парламента у другом и трећем стубу веома су ограничена у поређењу са правима којима располаже у оквиру Заједница. Његова је надлежност овде углавном саветодавна, уз право да поставља питања и упућује препоруке, али без могућности одлучивања.

У оквиру заједничке спољне и безбедоносне политике Парламент има право да буде консултован о најважнијим питањима и основним опредељењима. Обавеза консултовања лежи на председавајућем Савета који је уз то дужан да се стара да ставови Парламента буду размотрени са дужном пажњом приликом доношења одлуке. Заједно са Комисијом, председавајући редовно обавештава Европски парламент о развоју спољне и безбедоносне политике. Парламент је овлашћен да поставља питања и даје препоруке Савету, а има обавезу да једном годишње отвори расправу о оствареном напретку у спровођењу заједничке спољне и безбедоносне политике⁶⁷.

Слична права Парламент има у оквиру полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима. Постоји обавеза Савета да пре усвајања оквирних одлука, одлука и текстова конвенција консултује Парламент. Савету је дозвољено да одреди рок у коме Парламент даје мишљење и који не може бити краћи од три месеца. Уколико Парламент у том року не достави мишљење, Савет је слободан да усвоји одлуку. Право је Парламента да буде редовно обавештаван о активностима у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима од стране председавајућег Савета и Комисије. Чланови Европског парламента могу

⁶⁷ Члан 21 (ранији чл.Ј.11) Уговора о ЕУ.

да остављају питања и подносе предлоге Савету. Сваке године Парламент организује расправу о оствареном напретку у овој области⁶⁸.

У БУДУЋИ ПОЛОЖАЈ

Уставом за Европу настављен је раније започети процес јачања положаја Европског парламента у односу на Савет и Комисију. Несумњиво најзначајнија промена је проширење његових овлашћења у поступку усвајања закона и буџета. Поред тога, делимично је измењена и ојачана позиција Парламента приликом избора председника Комисије, а промењен је број и структура чланова Парламента. Најзад, њему су дата овлашћења у погледу делегираних уредби које доноси Комисија.

1. Устав предвиђа да Европски парламент заједно са Саветом министара врши законодавне и буџетске функције. Поред ових двеју функција, изричито је прописано да ће Парламент вршити и функције политичке контроле и саветодавне функције у складу са условима предвиђеним Уставом⁶⁹.

Кад је о законодавним овлашћењима реч, новина је стављање Парламента у једнаку позицију са Саветом министара, с обзиром да ће они ту функцију, по правилу, вршити у поступку саодлучивања (тзв. уобичајена законодавна процедура). При том је проширен и број области у којима ће тај поступак бити коришћен – на пример, заједничка пољопривредна политика, простор слободе, безбедности и правде и трговинска материја⁷⁰. У погледу буџетских функција, новина је у томе што се укида подела на обавезне и необавезне трошкове. Уместо садашњег решења, убудуће ће целокупни годишњи буџет усвајати заједно Парламент и Савет.

2. Устав изричито предвиђа да Парламент "бира председника Комисије"⁷¹. Таква формулација, мотивисана жељом да се нагласи значај Парламента, може довести до заблуде, јер Парламент уистину не бира председника Комисије, већ се изјашњава "за" или "против" кандидата за председника кога је предложио Савет министара⁷². Оно што је ново и што

⁶⁸ Члан 39 (ранији чл.К.11) Уговора о ЕУ.

⁶⁹ Став 1 члана I-20.

⁷⁰ Сматра се да ће 95% свих закона бити усвајано у поступку саодлучивања. У преосталим случајевима биће коришћена тзв. специјална законодавна процедура, по којој Парламент или Савет одлучују сами о доношењу закона уз учешће (мишљење или сагласност) другог органа.

⁷¹ Видети последњу реченицу става 1 члана I-20.

⁷² Члан I-27.

се заправо хтело нагласити јесте да Парламент према новом решењу гласа о кандидату, уместо да, као до сада, даје сагласност.

3. У погледу састава Парламента, Уговор о уставу такође доноси неколико новина. Предвиђено је да максимални број места у Парламенту износи 750 уместо садашњих 736. Уговором се више не врши расподела посланичких места између држава чланица, већ се само дају критеријуми на основу којих ће Европски савет, једногласно, на иницијативу и уз одобрење Парламента, својом одлуком то учинити пре избора за Европски парламент 2009. године.

Први критеријум је да минималан број места износи 6 (сада 5), а максималан 96 (сада 99). Други је тзв. начело дегресивне пропорционалности по коме уколико држава чланица има више становника, утолико ће сваки од њених европских посланика представљати већи број грађана⁷³.

4. Уговор о уставу уводи нову категорију правних аката под називом делегиране уредбе⁷⁴. Њих доноси Комисија на основу овлашћења садржаног у европским законима или оквирним законима са циљем да се измене или допуне поједини небитни елементи законских акта. Приликом делегирања овог овлашћења Комисији, Парламент заједно са Саветом министара врши двоструку контролу. С једне стране, свако од њих може одлучити да повуче делегацију, а с друге стране уредба може ступити на снагу само ако они не ставе приговор у року који је предвиђен законом или оквирним законом.

5. Већ наведене новине указују да су творци Уговора о уставу извршили значајне измене када је о правном статусу Европског парламента реч. Свакако најучљивија промена тиче се инаугурације Парламента у равноправног законодавца. Та дисперзија законодавне власти истовремено је веома усложнила процес усвајања законских аката Европске уније.

На први поглед мање уочљива последица изједначавања Европског парламента и Савета министара у законодавном поступку је њихово стављање у једнаку позицију и у погледу овлашћења на делегацију. Наиме, сада важеће комунитарно право додељује Савету искључиво право да материју из своје надлежности делегира Комисији и утврди моделе праћења њеног рада у тим случајевима. Европски парламент, који се таквој пракси – популарно названој комитологија – озбиљно и упорно противио, сада ће и сам доћи у ситуацију да путем делегираних уредби

⁷³ О томе: З.Радивојевић, М.Живковић, Институционалне новине у Уставу за Европу, Европско законодавство, бр.11, 2005, стр.61.

⁷⁴ Члан I-36.

преноси своја овлашћења Комисији и контролише њен рад. Из тога јасно произилази закључак о Европском парламенту као највећем нето добитнику ове ревизије основних уговора⁷⁵.

⁷⁵ У овом смислу: В.Кнежевић-Предић, З.Радивојевић, Нова институционална равнотежа у Европској унији, Правни систем Републике Србије – усаглашавање са правом Европске уније, Зборник радова, Ниш, 2005, стр.62-63.

Zoran Radivojević, LL.D, Full Professor

EUROPEAN PARLIAMENT

Summary

In terms of composition and way of functioning, the European Parliament is the unique phenomenon in the field of international organizing. Its members are not appointed by the member states governments, but they are elected by democratic means – through general and direct elections. At the same time, elected members of the Parliament represent both their election basis and other nations gathered in the Union. Hence, in the Parliament, they are not grouping by their nationality, but instead, by their political convictions. Although the only authority consisted of directly elected representatives, the European Parliament is not the supreme organ, nor is the most general jurisdiction vested therein. In rendering decisions, it doesn't act autonomous, but always jointly with other authorities and in limited number of cases. The same is the case with the budgetary jurisdiction, which Parliament shares with other organs. It is empowered with political supervision and control over the functioning of other organs of the Union. Finally, within the scope of foreign and security policy, as well as police and judiciary cooperation in the field of criminal matters, the European Parliament is only informed and consulted on issues from this field of cooperation.

Key words: European Union, Parliament, elections, representatives, political groups, decision making, budget, supervision, control

