

Слободан Зечевић
Европски универзитет Београд

ЕВОЛУЦИЈА НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА

Сажетак

Имајући у виду начело демократске легитимности власти, творци уговора о оснивању Европских заједница, сматрали су да у институционалном систему Заједница треба да постоји скупштински орган који би вршио надзор над извршном влашћу. Стога се Европски парламент као демократски орган у уговору о Европској економској заједници нашао на првом месту на списку њених институција. Из претходно изнетог би могао да се стекне утисак да је Европски парламент попут националних скупштина у класичним државама носилац буџетске, законодавне власти и надлежности да именује и смењује владе. Европски парламент је међутим, све до краја 70-тих година прошлог века имао симболичну тј. саветодавну улогу у поступку доношења буџета и законодавних аката Заједнице, да би затим постепено уз сталну политичку борбу постао ко-законодавац и незаобилазни учесник у поступку усвајања буџета и именовања Комисије. Политички циљ Европског парламента је заправо био да стекне надлежности које има скупштина у федералном државном уређењу те и да самим тим федерализује уставни систем Европске уније.

Кључне речи: Еволуција, Европски парламент, Европска унија.

Имајући у виду начело демократске легитимности власти,¹⁾ творци уговора о оснивању Европских заједница су сматрали да у институционалном систему Заједница треба да постоји скупштински орган који би вршио надзор над извршном влашћу.²⁾ Стога се

1) S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998, стр. 98.

2) Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 297.

Европски парламент као демократски орган у уговору о Европској економској заједници нашао на првом месту на списку њених институција.³⁾ Из претходно изнетог би могао да се стекне утисак да је Европски парламент попут националних скупштина у класичним државама носилац законодавне власти и надлежности да именује и смењује владе. Европски парламент је међутим, све до краја 70-тих година прошлог века имао симболичну⁴⁾ тј. саветодавну улогу у поступку доношења законодавних аката Заједнице, да би затим постепено уз сталну политичку борбу постао ко-законодавац и незаобилазни учесник у поступку именовања Комисије.

Иначе, Европски парламент је у оснивачким уговорима Заједница био назван »скупштином«, али су сами посланици одлучили да промене назив 1962. године у »Европски парламент«, што је касније и формално потврђено ступањем на снагу Јединственог Европског Акта 1987. године и уговора о Европској унији из Мастрихта 1993. године.⁵⁾ Посланици су наиме, сматрали да назив »скупштина« превише упућује на међународну организацију, док назив Европски парламент даје федералну димензију Европским заједницама. Надлежности европског парламента су се временом шириле и развијале у различитим областима. Реч је на пример о јачању улоге Европског парламента у поступку именовања председника и чланова Комисије. Европски парламент је почетком па све до половине 70-тих година прошлог века стекао надлежности у области утврђивања и изгласавања буџета Заједнице, тј. данашње Европске уније. Са избором чланова Европског парламента на непосредним изборима 1979. године којима је ојачана његова изворно народна и демократска легитимност, растао је политички притисак ове институције да стекне опипљиве надлежности у поступку усвајања законодавних аката. Тако је на основу уговора из Мастрихта из 1993. године Европски парламент добио право законодавног коодлучивања са Саветом. Уговором из Мастрихта су такође ојачане надлежности Европског парламента у поступку закључивања међународних уговора између Заједнице односно данашње Уније са трећим државама и међународним организацијама. Политички циљ Европског парламента је заправо био да стекне

3) Некадашњи члан 7 уговора о Европској заједници. Идентично решење је усвојено у уговору о Европској унији из Лисабона у члановима 13 и 14.

4) Ph. Moreau Defarges, Les institutions europeennes, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 45.

5) L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 132.

надлежности које има скупштина у федералном државном уређењу те и да самим тим федерализује уставни систем Европске уније.

НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА У ПОСТУПКУ ИМЕНОВАЊЕ ПРЕДСЕДНИКА И ЧЛАНОВА КОМИСИЈЕ

Надлежности Европског парламента у поступку избора председника Комисије

Иницијално према одредбама уговора о Европској економској заједници владе држава чланица су заједничким споразумом именовале чланове, а затим међу њима и председника Комисије.⁶⁾ Мандат председника Комисије је трајао две године са могућношћу продужетка за још две. Овом одредбом председник Комисије је скромно представљен као «први међу једнакима». Прва промена у одређивању кандидата за председника Комисије јавила се средином 70-тих година прошлог века на иницијативу шефова држава или влада чланица Заједнице који су желели да шест месеци пре одређивања чланова Комисије предложи кандидата за председника Комисије.⁷⁾ У претходно поменутих шест месеци државе чланице су могле да консултују будућег председника у вези са избором чланова Комисије. Тако је у јулу 1976. године Европски савет предложио Роја Џенкинса (Roy Jenkins) за председника Комисије (Р. Џенкинс је обављао функцију председника Комисије од 06.01.1977. до 05.01.1981. године). До претходно изнетог одступања у односу на одредбе уговора о Европској економској заједници је дошло због процене држава чланица да именовању председника треба дати већи престиж и политичку тежину.⁸⁾

Европски парламент се посредно тек на основу измена уговора о Европској заједници извршених уговором из Мастихта из 1993. године укључио у поступак именовања председника Комисије тј. председника нечега што би требало да представља једну

6) Некадашњи члан 156 уговора о Европској економској заједници који је био измењен уговором о спајању органа из 1965. године – *Les traites de Rome et de Maastricht, textes compares*, La documentation française, Paris, édition, 1995.

7) Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 241.

8) J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, Paris, 1994, p. 270; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 182.

врсту „европске владе.“ Наиме, чланом 158 уговора о Европској заједници који је био уграђен уговором из Маастрихта, било је предвиђено да владе држава чланица заједничким споразумом, по консултовању Европског парламента, одређују лице које намеравају да именују за председника Комисије. Европски парламент је наиме, вешто искористио одредбу Маастришког уговора о консултовању његових чланова пре коначног одређивања кандидата за председника Комисије.⁹⁾ Својим унутрашњим правилником Парламент је утврдио да, по договору држава чланица о мандатару, председник Парламента позива предложеног кандидата да да изјаву пред посланицима, а затим следи „скупштинска“ расправа. Савет је такође позван да учествује у овој расправи. Парламент подржава или одбацује избор кандидата за председника Комисије већином изражених гласова. Председник Европског парламента прослеђује резултате гласања председнику Европског савета и владама држава чланица у облику «мишљења Европског парламента.» Уколико је мишљење негативно председник Парламента позива владе држава чланица да повуку предлог и предложе другог кандидата. Уговором из Амстердама из 1999. године је озаконен претходно изложен поступак. Наиме, новим чланом 214-2 уговора о Европској заједници је предвиђено да одлуку влада држава чланица о одређивању кандидата за председника Комисије мора да *одобри Европски парламент*. Уколико Парламент одбије да подржи предложеног кандидата, владе држава чланица биле би дужне да именују другог, за њега прихватљивог кандидата.¹⁰⁾

Предлог европског устава из 2004. године који није прошао на референдуму о његовој ратификацију у Француској у мају а затим ни у Холандији у јуну 2005. године, је предвидео да Европски савет на основу одлуке донете квалификованом већином предлаже Европском парламенту кандидата за председника Комисије, узевши у обзир резултате избора за европске посланике.¹¹⁾ Парламент не одобрава, већ бира будућег председника Комисије већином гласова посланика. Уколико се кандидат за председника не изабере, Европски савет је дужан да у року од месец дана предложи другог кандидата. Ово решење је затим пренето и у уговор о Европској унији из Лисабона који је ступио на снагу 01.12.2009. године.¹²⁾ У овом контексту дакле, избор председника Комисије све више личи

9) Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 241.

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

11) Члан I-27 предлога уговора о Европском уставу.

12) Члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

на избор председника владе у државама. Наиме, колективни шеф државе (Европски савет) предлаже скупштини (Европском парламенту) председника владе из редова оних странака које имају парламентарну већину. Ипак, треба имати у виду да кандидат за председника Комисије није лидер странке или коалиције странака која је победила на изборима, већ је реч о лицу кога су дискреционо одабрали шефови држава или влада чланица Уније а које по одредбама уговора из Лисабона мора да припада парламентарној већини.

Надлежности Европског парламента у поступку избора чланова Комисије

Према некадашњим одредбама уговора о оснивању Европске економске заједнице¹³⁾ чланови Комисије били су именовани «заједничким споразумом влада држава чланица.» Претходно изнето је могло да значи да би избор лица које не ужива поверење представника влада свих држава, односно њихових министара иностраних послова окупљених у Савету, било искључено. Међутим, у овом случају правна норма је претежно остала «мртво слово на папиру.» Прећутно у пракси се развило правило према коме државе чланице имају дискреционо право да одређују своје или свог комесара без мешања других.¹⁴⁾

Поступак именовања чланова Комисије је у формалном смислу међан доношењем уговора о Европској Унији 1993. године. Члан 158 уговора о Европској заједници, уграђен уговором из Мاستрихта, предвидео је да владе држава чланица након консултовања мандатара за председника Комисије, одређују лица која намеравају да именују за чланове Комисије. Новину је представљало консултовање мандатара, које је у пракси, према тврдњама бивших председника Комисије, и даље било формално.¹⁵⁾ Новину је представљало и то што је Европски парламент захтевао да се пре гласања о његовом одобрењу за постављање Комисије, изврши расподела дужности међу кандидатима за Комесаре. Ови последњи би затим били саслушани пред скупштинским комисијама задуженим

13) Некадашњи члан 156 уговора о Европској економској заједници који је био измењен уговором о спајању органа из 1965. године – *Les traites de Rome et de Maastricht, textes compares*, La documentation française, Paris, édition, 1995.

14) Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p.155, D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997, p. 110.

15) Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p. 157.

за одређене области, у складу са ресорима на које су распоређене.¹⁶⁾ На тај начин би посланици стекли слику о стручности будућих Комесара. Ова процедура је по први пут примењена код избора Комисије Сантер која је ступила на дужност 01.01.1995. године.¹⁷⁾ Овлашћења Европског парламента су дошла до пуног изражаја приликом именовања прве Комисије Барозо 2004. године када је Парламент одбио да подржи предложене кандидате за Комесаре из Летоније и из Италије што због стручних што из моралних разлога.

В) Поступак именовања Комисије

Кандидовани председник, Високи представник за спољне послове и безбедносну политику и чланови Комисије су затим као колегијум подвргнути гласању о подршци (одобравању) пред Европским парламентом.¹⁸⁾ Овим је, као и уговорима из Лисабона потврђена пракса настала почетком осамдесетих година, коју је наметнуо Европски парламент - о симболичном изласку нове Комисије пред посланике ради изгласавања поверења.¹⁹⁾ Поступак тече на следећи начин.²⁰⁾ Кандидат за председника Комисије на пленарној седници Европског парламента излаже свој програм, затим следи расправа која доводи до израде предлога резолуције о одобравању или одбацивању програма нове Комисије. Подршка је стечена ако се за њу изјасни већина посланика. Гласање о поверењу се односи на Комисију у целини, тј. није предвиђено посебно изјашњавање о комесарима. Додуше, Парламент може да ускрати поверење Комисији у целини, ако је незадовољан њеним појединим члановима, или пак њеном социјалном структуром.

И поред тога што је гласање о подршци Европски парламент желео да оцени као постављање (инвеституру), у уговору о Европској унији је употребљен термин који заиста одговара стварном стању.²¹⁾ Наиме, састав Комисије није као код класичних демократских влада плод избора парламентарне већине, већ одражава вољу

16) D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001. p. 186.

17) Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 242.

18) Некадашњи члан 214 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

19) Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 185.

20) Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 185.

21) J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995, p. 96.

држава чланица које предлажу њеног председника и њене чланове. По добијању подршке у Европском парламенту, Европски савет на основу одобрења Европског парламента, квалификованом већином именује Комисију.²²⁾

Г) Улога Европског парламента у избору председника и чланова Комисије у пракси

Кад је реч о првој Комисији Барозо њен избор је текао на следећи начин.²³⁾ Шефови држава или влада чланица Европске уније су разговарали о кандидатима за председника Комисије на састанку Европског савета одржаном 17.06.2004. године. Председавајући Европског савета (премијер Ирске) је после консултовања партнера и Европског парламента предложио португалског председника владе Дурао Бароза за председника Комисије. Кандидат је одређен једногласно на ванредном састанку Европског савета 29.06.2004. године. Европски парламент је одобрио предложеног кандидата на седници од 22.07.2004. године са 413 гласова за и 251 против. С обзиром да је Барозо припадао либералној десници против њега су гласали лево оријентисани посланици, посебно због његове подршке војној интервенцији Сједињених Америчких Држава у Ираку. Господин Барозо је затим релативно брзо установио списак од 25 кандидата за чланове Комисије, јер се није супротстављао предлозима држава чланица. Такође, изгледа да господин Барозо није имао велики утицај на расподелу надлежности међу Комесарима. Комесари су у септембру и октобру 2004. године саслушани пред парламентарним Комисијама. Лош утисак су оставили кандидат за Комесара «за порезе и царинску Унију» из Летоније госпођа Удре, као и италијански кандидат за ресор правосуђа госпођа Бутиљоне, због изразито конзервативних погледа на друштво и породицу.²⁴⁾ Имајући у виду претходно изнето и стварну опасност да због претходна два кандидата за Комесаре Европски парламент не подржи Комисију у целини, господин Барозо је 27.10.2004. године одлучио да одложи појављивање Комисије пред Парламентом. Ово одлагање му је дало времена да утиче на Италију и Летонију да предложе друга лица за чланове Комисије, као и да изврши прерасподелу појединих портфеља. После саслушања новопређених кандидата од стране парламентарних комисија, Комисија је 18.11.2004. годи-

22) Члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

23) L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 124; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 241 i 242.

24) Господин Бутиљоне се изразито негативно изражавао о хомосексуалцима.

не изашла пред Европски парламент и добила његову подршку са 449 гласова *за*, 149 *против* и 82 *уздржаних*.

Друга Комисија Барозо која је ступила на дужност 09.02.2010. године је изабрана у складу са одредбама уговора из Нице.²⁵⁾ Наиме, Европски савет је поново кандидовао господина Бароза на ту дужност а овај је 16. септембра 2009. године добио подршку Европског парламента са 382 гласова посланика *за* и 219 гласова *против*. Нова Комисија Барозо је као колегијум у фебруару 2010. године добила подршку Европског парламента са 488 гласова *за*, 137 *против* и 72 *уздржана*. Подршка је обезбеђена пре свега захваљујући гласовима европске умерене деснице и дела европских социјалиста и либерала.²⁶⁾

ЗАКОНОДАВНЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА

У формалном смислу уговорима о оснивању Заједница није предвиђено постојање “Европских закона” нити “Европског законодавства”.²⁷⁾ Промене с тим у вези биле су предвиђене предлогом Европског устава из 2004. године у смислу увођења европских закона и европских оквирних закона.²⁸⁾ У уговору о функционисању Европске уније из 2009. године помињање »европских закона« се изоставља, јер је реч о правним актима Уније (уредбе, директиве и одлуке).²⁹⁾ Међутим, већ следећим чланом 289 уговора из Лисабона прописан је »редовни законодавни поступак.« Истим чланом је прецизирано да су сви акти усвојени у складу са законодавним поступком заправо законодавни акти.³⁰⁾ Што је још важније у члану 14 став 1 уговора о Европској унији усвојеном у Лисабону изричито се наводи да Европски парламент заједно са Саветом врши законодавну функцију.

Без обзира на претходно изнето већ извесно време је мањевише јасно да је одређен број комунитарних аката био законодавне природе, што се види из правне праксе Суда правде. Тако се у пресудама Суда правде говорило, у вези са општим одлукама Европске

25) Internet, 09.03.2010, <http://www.euractiv.fr>

26) Internet, 09.03.2010, <http://www.lexpress.fr>

27) D. Simon. Le systeme juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p.259 i 260

28) Члан I-34 предлога европског устава.

29) Члан 288 уговора о функционисању Европске уније.

30) Члан 289 став 3 уговора о функционисању Европске уније.

заједнице за угаљ и челик, као о “квази законодавним одлукама”³¹⁾ или се пак у оквиру уговора о Европској заједници помињао “законодавни систем уговора”³²⁾ или “законодавна власт Заједнице”³³⁾ или пак “комунитарни законодавац”.³⁴⁾ Својство законодавног акта нису имале само уредбе³⁵⁾ већ и директиве које према Суду правде представљају модел “посредног законодавства”. Дакле, из претходно изложеног извлачимо закључак да постоји законодавна функција институција некадашњих Заједница.

У систему Заједница/Уније међутим, није био предвиђен јединствени нормативни поступак за доношења законодавних аката. Наиме, уговорима о оснивању је за сваку област био одређен поступак усвајања аката, односно улога коју у том поступку има свака од институција.³⁶⁾ Поступци усвајања одлука током развоја Заједнице/Уније су се мењали и усавршавали.

А) Класичан законодавни поступак

У демократским државама усвајање највиших правних аката тј. закона је у надлежности од народа слободно изабраних националних скупштина или парламената. У систему Заједница пак, изворно Европски парламент је имао само саветодавну улогу³⁷⁾ у поступку усвајања комунитарних аката, с обзиром да је према уговорима о оснивању Заједница орган одлучивања био Савет министара.

Класичан поступак усвајања комунитарних аката се одвијао на следећи начин. Надлежност законодавне иницијативе је готово у потпуности припала Комисији која је била овлашћена да поднесе предлог комунитарног акта на усвајање Савету министара. Савет

31) CJCE, 20.03.1959, Nold, aff. 18/57, Rec, 89.

32) CJCE, 17.12.1970, Koster, aff. 25/70, Rec, 1161.

33) CJCE, 9.03.1978, Simmenthal, aff. 106/77, Rec, 629.

34) CJCE, 27.10.1992, Nemačka/Komisije, aff. C- 240/90, Rec, I-5383.

35) или на енглеском језику „regulation« а на француском »reglement«.

36) D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 260.

37) L. Cartou, L' Union europeenne, Precis-Dalloz, 2 edition, Paris 1996, p. 90. J. Rideau, Droit institutionnel de L' Union et des Communautés europeennes, LGJD, Paris, 1994, p. 234. PH. M. Defarges, Les institutions europeennes, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 45; S. Samardžić, Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998, str. 101.

³⁸⁾ и Европски парламент³⁹⁾ су једино могли да се обрате Комисији са захтевом да изради предлог акта.

По пријему предлога Комисије, Савет га је прослеђивао на проучавање свом подоргану “COREPER”-у кога су чиниле дипломате држава чланица са седиштем у Бриселу (реч је о сталним представницима држава чланица или њиховим помоћницима).⁴⁰⁾ Истовремено, Савет је достављао предлог и Европском парламенту ради прибављања његовог мишљења, под условом да је уговори о оснивању предвиђено да је оно неопходно за усвајање те врсте акта. Мишљење Парламента међутим, ни у једном свом делу није обавезивало Савет. Ако пак консултовање није предвиђено уговором, Савет је могао факултативно, односно по потреби да затражи мишљење Европског парламента.

Из претходно изложеног уочавамо да су улога и надлежности Европског парламента у иницијалном законодавном поступку биле веома ограничене, али је ова институција употребила свој политички утицај у циљу њиховог јачања. И поред тога што су уговори о оснивању предвидели само спорадично консултовање Европског парламента, Парламент је постепено наметнуо праксу с једне стране да га Комисија обавештава истовремено кад и Савет о својим предлозима аката и у оним областима где није предвиђено његово консултовање, док је с друге стране успео да приволи и Савет да затражи његово мишљење и о тим актима.⁴¹⁾ На основу оваквог неформалног међуинституционалног споразума дошло је до успостављања “уставног обичаја” који је донекле озваничен заједничким усвајањем “кодекса понашања” од стране Комисије и Европског парламента. Интересантно је и да је Европски парламент по пријему предлога Комисије, достављао примедбе на исти или би пак, услед потпуног неслагања са његовим садржајем тражио од Комисије да га повуче. Комисија није увек била вољна да изађе у сусрет захтевима Парламента, али је прећутно пристала да образложи разлоге због којих не може да их прихвати. Европски парламент је са своје стране у пракси одуговлачио са издавањем мишљења у случајевима када Комисија не изађе у сусрет његовим захтевима.

38) Члан 208 уговора о Европској заједници.

39) Члан 192 уговора о Европској заједници.

40) D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 261.

41) D. Simon. *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p.126; Ph. Marin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 242

Саветодавна надлежност Европског парламента је још ојачана судским пресудама. Иако мишљење Парламента није обавезивало Савет, Суд правде је у име “демократске легитимности” и институционалне равнотеже одредио да су незаконити акти Савета које је овај усвојио непоштујући уговором предвиђен поступак консултовања.⁴²⁾ Дужност Савета је била не само да затражи, већ и да сачека мишљење Парламента без обзира што га његова садржина није обавезивала. Поред тога, у правној пракси је била предвиђена обавеза «поновљене консултације» Парламента (тзв. реконсултације) онда када се Савет суштински удаљио од иницијалног предлога Комисије на основу кога је Парламент изнео мишљење, осим ако измене акта не иду у смислу примедби Европског парламента.⁴³⁾

Предлог Комисије измењен и обogaћен амандманима Европског парламента се проучавао у подоргану Савета “COREPER”-у, да би га затим усвојио сам Савет квалификованом већином, једногласно или изузетно простом већином тј. онако како је уговором за ту врсту аката било одређено. Данас у уговорима о оснивању доминира квалификована већина као модел усвајања аката у Савету и то у различитим областима деловања Уније.

Б) Поступак сарадње

Од непосредног избора посланика 1979. године јачао је притисак Европског парламента да као изворно демократска институција Заједнице буде укључен у поступак усвајања нормативних аката. Будући да државе чланице нису могле да постигну споразум о додељивању права Европском парламенту на коодлучивање са Саветом, 1986. године Јединственим Европским Актом је уведен поступак сарадње⁴⁴⁾ којом је ојачана улога Парламента у поступку усвајања аката, али је Савет и даље остао носилац нормативних надлежности.⁴⁵⁾ Тиме се само делимично изашло у сусрет тежњама Парламента да као изворни представник народа стекне одговарајуће надлежности. Од ступања на снагу уговора из Амстердама

42) CJCE, 29.10.1980, “Roquete”, aff. 138 et 139/79, Rec. 3333.

43) CJCE, 15.7.1970, Chemiefarma, aff. 41/69, Rec. 661; CJCE, 16.7.1992, Parlement/Conseil, aff. C -388/92, Rec. I-2067.

44) Некадашњи члан 252 уговора о Европској заједници.

45) С. Самарцић, Европска унија као модел наднационалне заједнице, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998, стр. 120; D. Simon, Le système juridique communautaire, Puf, 3 edition, Paris, 2001, p. 264 и даље; J. Rideau, Droit institutionnel de l'union et des Communautés européennes, LGJD, Paris, 1994, p. 445 и даље.

1999. године поступак сарадње је систематски мењан поступком коодлучивања Парламента и Савета, тако да је примена овог првог постала изузетак.⁴⁶⁾

Увођењем поступка сарадње, донекле је повећана тежина учешћа Европског парламента у процесу одлучивања, ако имамо у виду систем двоструког читања садржаја акта и изјашњавања о њему од стране посланика.⁴⁷⁾ Наиме, уколико не би постојала сагласност Савета и Европског парламента да усвоје предлог законодавног акта који би им доставила Комисија, Савет би преформулисао текст акта и поново га достављао у облику „заједничког става“ Европском парламенту на тзв. друго читање. Парламент је могао да изгласа нове амандмане на предложени текст. Међутим, када се није слагао са новим предлогом акта који би утврдила Комисија на основу амандмана Парламента, Савет је и даље имао надлежност да усвоји акт на основу једногласне одлуке његових чланова. Овлашћења Савета министара дакле у суштини нису била доведена у питање јер је само отежано усвајање законодавног акта када се Парламент са њим није слагао. Ипак, у пракси је направљен корак напред у погледу јачања утицаја Европског парламента у процесу доношења законодавних аката, јер је према статистици Савет прихватао више од половине амандмана Парламента након првог или више од четвртине након другог читања.⁴⁸⁾

Ц) Поступак законодавног коодлучивања Европског парламента и Савета⁴⁹⁾

Неименован поступак из члана 251 уговора о Европској заједници уграђен уговором из Мастрихта из 1993. године у теорији се најчешће називао поступком коодлучивања.⁵⁰⁾ Иако изузетно сложена, ова процедура је ојачала улогу Европског парламента у

46) Поступак сарадње се још јавља у области економске (члан 102 и 103 уговора о Европској заједници) и монетарне политике (члан 106 уговора о Европској заједници).

47) D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris 2001, p. 267.

48) Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 edition, Paris, 1996, p. 214.

49) У стручним круговима користи се и термин “саодлучивање” - С. Самаршић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998, стр.116.

50) S. Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, *Službeni glasnik*, Beograd, 2007, str. 107. Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 edition, Paris, 1996, p. 214; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997, Puf, p.163; J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, Paris, 1994, p. 486; Ph. M. Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 47; L. Cartou, *L' Union européenne*, *Precis-Dalloz*, 2 edition, Paris 1996, p. 112, 113.

законодавном поступку без чије сагласности у одређеним областима предвиђеним уговором Савет више није могао да усваја законодавне акте. Поступак коодлучивања је према уговору о функционисању Европске уније из Лисабона из 2009. године промовисан у »редовни законодавни поступак« кога треба разликовати од посебних законодавних поступака изричито утврђених уговором.«⁵¹⁾ Уговори из Лисабона шире поље примене редовног законодавног поступка на још 40 нових области.⁵²⁾

Према уговору о функционисању Европске уније редовни законодавни поступак се одвија на следећи начин.⁵³⁾

- Комисија на основу одлуке већине њених чланова упућује предлог законодавног акта Парламенту и Савету.
- Према првој варијанти Европски парламент после тзв. “првог читања” може да изда мишљење које не садржи ни један предлог амандмана на предлог акта. У том случају Савет може да усвоји текст акта квалификованом већином. С друге стране, Европски парламент има надлежност да већином гласова својих чланова предложи одређене амандмане на предлог акта. Теоријски Савет би могао да усвоји амандмане Парламента искључиво једногласно јер они мењају иницијални предлог Комисије.⁵⁴⁾ У пракси Комисија разматра предложене амандмане Парламента, трудећи се да прилагоди свој предлог акта, не би ли овај могао да се усвоји квалификованом већином у Савету. Ако се Комисија не слаже са амандманима Парламента мале су шансе да текст акта буде усвојен. Није ретко да се јаве неформални трипартитни преговори између ове три институције не би ли амандмани Парламента били прихватљиви и за Комисију и за Савет.⁵⁵⁾ У случају договора отвара се могућност да текст акта буде усвојен после »првог читања.«
- У другој варијанти, Савет има право да не прихвати предложене амандмане Парламента настале после првог читања и да установи свој »став« тј. текста акта у скла-

51) Члан 289 уговора о функционисању Европске уније.

52) Интернет, 10.03.2010, <http://www.europa.eu> – примена редовног законодавног поступка се шири у области пољопривреде, енергетике, досељавања, правосуђа и унутрашњих послова као и домену структурних фондова.

53) Члан 294 уговора о функционисању Европске уније.

54) Члан 250 уговора о Европској заједници.

55) Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 366.

ду са својим мишљењем. Став савета се уз образложење, доставља Европског парламенту на такозвано друго читање. Комисија такође, Парламенту може да достави своје мишљење о ставу Савета. Европски парламент има опет две могућности. Уколико простом већином гласова подржи став или се о њему не изјасни, овај се сматра усвојеним у року од 3 месеца од његовог достављања Парламенту. Ако Парламент одбаци апсолутном већином гласова од укупног броја посланика став Савета, акт се сматра коначно одбаченим.

- Парламент има и трећу могућност, да апсолутном већином гласова од укупног броја посланика изгласа амандмане на став и врати га Комисији. Комисија доставља Савету мишљење о амандманима Парламента. Савет је у овој фази овлашћен да квалификованом већином усвоји све амандмане Парламента, изузев оних о којима се Комисија негативно изјаснила (претходно поменуте амандмане усваја једногласно) и тиме донесе акт.
- У другој варијанти, ако Савет не прихвати све амандмане Европског парламента, председавајући Савета уз договор са председником Парламента у року од шест недеља, сазива «Комитет помирења» сачињен паритетно од представника две институције (Савета и Парламента). У комитет заправо улазе представници свих чланова Савета и исти број чланова Европског парламента изабрани процентуално у односу на снагу посланичких клубова.⁵⁶⁾ Комисија учествује у раду овог комитета трудећи се да приближи ставове две институције. Под условом да утврди “заједнички нацрт садржаја акта”, овај се доставља Савету и Парламенту који имају рок од 6 недеља да га потврде квалификованом већином, односно апсолутном већином изражених гласова посланика. Уколико се у Савету или Парламенту не усвоји “заједнички нацрт акта”, предлог се сматра коначно одбаченим.

Из претходно изложеног није тешко уочити да редовни законодавни поступак и даље остаје ремек дело сложености. У односу на поступак сарадње запажа се смањивање улоге арбитраже Комисије, јер се акт усваја у складу са оним што је договорено између Парламента и Савета у «Комитету помирења.» Овај поступак је

56) Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 367.

међутим, представљао суштински корак напред у остваривању законодавних овлашћења Европског парламента.

БУЏЕТСКЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА

Усвајање буџета у државама са демократским уређењем је у искључивој надлежности Скупштине. Додуше, ова надлежност је ограничена будући да једино извршни органи (влaде) располажу неопходним техничким знањима да би утврдили предлог буџета. У оквиру Заједница, када је у питању буџетска процедура, дошло је до традиционалног сукобљавања концепција о «међудржавној сарадњи» и «наднационалној власти». Европски парламент је иницијално имао само симболична саветодавна овлашћења.⁵⁷⁾

Буџет Европске економске заједнице је током шездесетих година финансиран доприносима држава чланица,⁵⁸⁾ тако што је висина уплата обрачунавана у функцији националног богатства држава чланица. Средства из буџета су, с једне стране коришћена за рад Заједнице и њених институција, а с друге за финансирање Заједничке пољопривредне политике која је постепено успостављана.

Комисија је предложила квалитативне промене у буџетској области 1965. године, залажући се за увођење такозваних сопствених извора прихода Заједнице као и за укључивање Европског парламента у поступак усвајања буџета, али тадашња деголистичка Француска није била спремна да подржи ове промене.⁵⁹⁾ Самит на врху, шефова држава или влада чланица Заједнице, одржан у Хагу 1969. године допринео је деблокирању стања и у буџетској области, тако да је предвиђено увођење сопствених извора прихода Заједнице који замењују уплате држава чланица, а то су: приходи од царина, с обзиром да је Европска економска заједница постала један простор који има заједничку царинску тарифу према трећим државама; пољопривредни прелевмани тј. износ који оптерећује увозне пољопривредне производе да би се изједначили са ценама европских; део прихода (1 одсто) које државе убирају на основу наплате пореза на додату вредност.⁶⁰⁾

57) D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 227.

58) Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 55 i dalje.

59) J. Boulouis, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995, p.180.

60) Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 55.

Увођење сопствених извора прихода Заједнице довело је до ширења надлежности Европског парламента у буџетској области и то Луксембуршким уговором о измени уговора о оснивању од 22.4.1970. године којим је Парламент стекао право одлучивања о појединим издацима. Бриселским уговором од 22.07.1975. године Европски парламент уз Савет, постаје друга грана буџетске власти добивши право на “последњу реч” у области необавезних трошкова али и надлежност да у потпуности одбаци предлог буџета у целини.⁶¹⁾

На буџет Европске заједнице су се примењивала начела јавних финансија, као што је на пример, начело буџетског јединства, тј. уписавања у буџет свих прихода и расхода Заједнице.⁶²⁾ У систему се међутим правила разлика између тзв. обавезних и необавезних трошкова. Први су обухватали све оне трошкове чије је уношење у буџет било неопходно да би Заједница испоштовала своје унутрашње и спољне обавезе које проистичу из уговора о оснивању или аката донесених у њиховој примени.⁶³⁾ Највише је било речи о трошковима намењеним заштити цена пољопривредних производа (ФЕОГА гаранције) које су почетком седамдесетих чиниле три четвртине буџета Заједнице.⁶⁴⁾ Необавезни трошкови су се односили на структурне кредите (социјални и регионални фонд, истраживања, енергија, превоз, помоћ за развој, животна средина) а њихов обим је растао, тако да су 1990. године достигли учешће од 50 одсто у буџету Заједнице. Подела на две врсте трошкова је извршена због надлежности Европског парламента.

Ток буџетске процедуре био је регулисан чланом 272 уговора о Европској заједници. Предвиђено је било да све институције Заједнице доставе Комисији трошковна предвиђања за следећу годину на основу којих је ова последња утврђује претпредлог буџета који затим доставља Савету. Савет квалификованом већином гласова одређује предлог буџета и прослеђује га Европском парламенту који пак може да га подржи, да се не изјасни у предвиђеном року или да предложи његове измене. У овом последњем случају следио је сложен поступак који је предвиђао двоструко читање предлога буџета и у Савету и у Парламенту, слично као и код поступка ко-

61) D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris 2001, p. 227.; Ph. Marin, *Les communautés européennes -L' Union européenne*, Pedone, 4 edition, Paris, 1998, p. 259.

62) D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997, p. 168.

63) Заједничка декларација Комисије, Савета и Европског парламента од 30. 6. 1982. године – ЈО бр. 194 од 28. 7. 1982. године.

64) Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, стр. 55

одлучивања. У претходном излагању смо подвукли да је последњу реч у буџетској области имао Савет или Европски парламент у зависности од врсте трошкова. Европски парламент је такође био овлашћен да двотрећинском већином гласова, уколико за то постоје «озбиљни разлози», одбаци предлог буџета у целини.

Уговор о функционисању Европске уније из Лисабона утврђен 2009. године, а у вези са буџетским поступком, предвиђа укидање поделе на обавезне и необавезне трошкове.⁶⁵⁾ Наиме, Европски парламент и Савет би требало да на основу примене посебног законодавног поступка утврде трошкове у целини. Поред тога, уговор из Лисабона предвиђа једно “читање” буџета у свакој од институција.⁶⁶⁾ Тако ће Савет да се изјасни о предлогу буџета који му доставља Комисија. Ако у року од 42 дана Европски парламент одобри нацрт буџета који му је доставио Савет, овај ће се сматрати усвојеним. Уколико пак, Парламент изгласа (апсолутном већином у односу на број чланова) амандмане на предлог буџета, председници обе институције ће да сазову “комитет помирења,” осим ако Савет није прихватио све амандмане Парламента у року од 10 дана. Уколико комитет помирења у року од 21 дан утврди заједнички нацрт буџета, Савет и Парламент имају 14 дана да га усвоје и то квалификованом већином и већином изражених гласова. Ако комитет не успе да изради заједнички нацрт буџета или ако обе институције одбаце његов предлог, Комисија је дужна да изради нови предлог буџета.

НАДЛЕЖНОСТИ НАДЗОРА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА⁶⁷⁾

А) Изгласавање неповерења Комисији

У складу са начелима на којима почивају савремене демократске државе, Европском парламенту је додељена надлежност да

65) J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gaulino editeur, Paris, 2008, p. 85.

66) Члан 314 уговора о функционисању Европске уније.

67) J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995, p. 271 i dalje; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris, édition 1996, p. 263 i dalje; J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, Paris, 1994, p. 561 i dalje; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997, p. 138 i dalje

изгласа неповерење Комисији, чиме се њени чланови обавезују да колективно поднесу оставке.⁶⁸⁾

С обзиром да је изгласавање неповерења одлука са озбиљним политичким последицама, предвиђена су строга процедурална правила.⁶⁹⁾ Предлог о изгласавању неповерења мора да поднесе најмање једна десетина чланова Европског парламента у писменом облику уз образложење. Након тога парламентарци имају три дана за размишљање пре расправе и гласања. Неповерење је усвојено уколико у гласању учествује апсолутна већина посланика, а при томе се њих две трећине изјасни за предлог.

Иако на први поглед изгледа природно и демократско, ово право Парламента у контексту институционалног система Заједница и Европске уније није било довољно утемељено. Ако је реч о систему Европске заједнице за угаљ и челик донекле је било логично да се Скупштина овласти да изгласа неповерење Високој власти по подношењу годишњег извештаја о раду с обзиром да је управо ова институција била носилац одлучивања, али шта рећи за систем уговора о Европској економској заједници и Европској заједници за атомску енергију где су носиоци одлучивања били међдржавни органи Савет министара и Европски савет.⁷⁰⁾ Према одредбама уговора о Европској заједници Европски парламент није био овлашћен да санкционише поменуте институције, већ Комисију којој је била ускраћена надлежност одлучивања и која се објективно врло често појављивала као природни савезник Парламента, у тежњи да се «наднационалним институцијама» Уније повере што шира овлашћења. Стога је процедура изгласавања неповерења врло ретко коришћена, тачније иницијатива је поднета осам пута, док се до самог гласања дошло свега шест пута.⁷¹⁾

У овом контексту треба поменути кризу у вези са Комисијом Сантер која је окончана њеном колективном оставком у марту 1999. године. Наиме, по сазнању о ненаменском трошењу средстава Уније у Европском парламенту покренуто је питање поверења Комисије Сантер још у јануару 1998. године. Том приликом се значајан, али не и довољан, број парламентарца изјаснио за обарање

68) Некадашњи члан 201 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 17 став 8 уговора о Европској унији.

69) Члан 234 уговора о функционисању Европске уније; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 229.

70) J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995, p. 276 i 277; Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 315; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Puf, Paris, 1997, p. 140.

71) Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 315.

Комисије.⁷²⁾ С обзиром на деликатност ситуације, али и због притисака из Европског парламента, Жак Сантер затим пристаје да именује комитет експерата који је требало да истражује овај случај. У Парламенту је пак јачала свест да као демократска институција има дужност да надзире ваљано трошење средстава Уније, али и да треба да санкционише супротно понашање. С обзиром на релативно неповољан извештај “комитета експерата” као и на све извеснију могућност да јој се у Парламенту изгласа неповерење, Комисија Сантер колективно подноси оставку у марту 1999. године и поред тога што су две највеће државе Уније Француска и Немачка сматрале да није време за њено рушење. Тиме је Европски парламент као институција први пут показао да може да се издигне изнад интереса држава чланица.

Б) Текући надзор

У демократским државама је уобичајено да скупштина надзире извршну власт, те су у том смислу Европском парламенту поверена одређена овлашћења.

Надзор Парламента се врши и путем расправа о годишњем извештају који подноси Комисија у вези са активностима Уније⁷³⁾ или о посебним извештајима Комисије припремљеним на захтев Парламента, или пак кроз расправе о актуелним или хитним проблемима и догађајима.⁷⁴⁾

У пракси, парламентарни надзор заснован на расправи о извештајима, је проширена на активности Савета министара и Европског савета како у области привреде, тако и у области спољнополитичке сарадње.⁷⁵⁾ Тако на пример, председавајући Европског савета подноси извештај Парламенту након сваког састанка овог органа и обавештава га о заузетим ставовима.

Чланови Европског парламента су на основу некадашњег члана 197 уговора о Европској заједници (садашњи члан 230 уговора о функционисању Европске уније) развили спектар «парламентарних питања.» Уговори о оснивању су предвидели да се питања постављају само Комисији, али је Савет у пракси прихватио да од-

72) Ph. Manin, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 315; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Puf, 3 edition, Paris, 2001, p. 229.

73) Некадашњи члан 200 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 233 уговора о функционисању Европске уније.

74) D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 228.

75) Ph. Manin, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 316.

говара на парламентарна питања.⁷⁶⁾ У пракси се јављају три врсте питања. Питања у писменом облику, усмена питања без расправе и усмена питања праћена расправом. Писмена питања се достављају унапред председнику Парламента који их прослеђује надлежној институцији (Комисији или Савету), а одговор се објављује у Службеном листу Европске уније. Право да постављају усмена питања имају политичке групе, комисије парламента или пак, пет посланика. Питања се достављају председнику Парламента, док о томе да ли су прихватљива и о њиховом стављању на дневни ред одлучује «биро» Парламента. Усмена питања се достављају надлежној институцији (Комисији или Савету) нешто пре пленарне седнице Парламента на којој су на дневном реду, како би ова могла благовремено да припреми одговор. Усмена питања без расправе се такође достављају бироу парламента који може да одлучи да их претвори у писмена питања.

По угледу на британску парламентарну процедуру, уведен је и тзв. „час за питања“ (*question time*).⁷⁷⁾ Посланици Европског парламента могу у периоду заседања једном у недељи да постављају питања председнику или члановима Комисије. О прихватању питања одлучује председник Парламента. Ова питања су везана за актуелне догађаје и треба да буду концизна и конкретна, не смеју да имају личну конотацију, нити да садрже тврдње или судове о појединим проблемима. Парламент им посвећује сат и по у сваком периоду заседања. На кратка и конкретна питања Комисија или Савет су дужни да дају прецизне, кратке и конкретне одговоре.

Уговором о Европској Унији парламентарни надзор је ојачан институционализовањем права грађана и правних лица⁷⁸⁾ да подносе петиције Европском парламенту,⁷⁹⁾ као и правом Парламента да оснива привремене истражне комисије⁸⁰⁾ чији је циљ подношење извештаја о примени права Уније. При томе не треба губити из вида и информације које Парламент добија путем годишњих изве-

76) L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 140; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 316.

77) Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 316 i 317.

78) Ово право уживају страна правна и физичка лица стално настањене у Европској унији.

79) Некадашњи члан 194 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 227 уговора о функционисању Европске уније.

80) Некадашњи члан 138 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 226 уговора о функционисању Европске уније.

штаја медијатора (заштитника грађана) о раду институција и органа управе Уније.⁸¹⁾

Претходно изнете технике надзора којима располаже Европски парламент су садржане у Лисабонском уговору о функционисању Европске уније утврђеним из 2009. године.⁸²⁾

МЕЂУНАРОДНЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА

На нивоу држава преговори и закључивање међународних уговора су у надлежности извршних органа односно председника републике или владе.⁸³⁾ Скупштине тек у последњој фази имају надлежности у смислу давања коначне сагласности за обавезивање државе (ратификација). У неким државама ратификација је неопходна само за одређене категорије уговора односно оне најважније (као на пример, у Француској).

Заједница је имала сопствена правила у овој области која су била плод интереса држава чланица да међународну функцију задрже под контролом међудржавног органа (Савета министара), жеље Комисије да обезбеди усклађеност унутрашњих и спољних акција Заједнице и тежњи Европског парламента да успостави демократски надзор и у области међународних односа.⁸⁴⁾

Општи поступак закључивања међународних уговора је био уређен чланом 300 уговора о Европској заједници и примењивао се на све споразуме, осим на оне који су предмет посебних поступака. Уговором из Мастрихта овај члан је делимично измењен да би се прошириле надлежности Европског парламента као и да би се исти учинио јаснијим.

** Преговори*

Комисија је била овлашћена да неформално ступи у контакт са потенцијалним уговорним партнером, тј. са једном или више држава или једном или више међународних организација, као и да

81) Некадашњи члан 195 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 228 уговора о функционисању Европске уније.

82) Од члан 223 до члана 234 уговора о функционисању Европске уније.

83) Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 4 edition, Paris, 1998, p. 269.

84) D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, Paris, 1997, p. 173 i 174.

препоручи Савету да се отворе преговори о закључивању међународног споразума. Званични преговори су започињали на основу изричите одлуке Савета. Комисија је била овлашћена да води преговоре у име Заједнице, с тим што је то чинила у границама мандата који јој је одредио Савет и уз “помоћ” специјализованих комитета које је овај последњи одредио и преко којих јој је достављао упутства.

** Закључивање споразума*

Одлуку о закључивању међународног споразума је доносио Савет на предлог Комисије и по консултовању Европског парламента.⁸⁵⁾ С тим у вези, треба имати у виду следеће - изворно уговором Европске економске заједнице било је предвиђено да Савет консултује Европски парламент једино пре закључивања споразума о придруживању.⁸⁶⁾ Додуше, Парламент се касније изборио да га Савет консултује и онда када то није предвиђено уговором о оснивању (процедура Luns-Westertep).⁸⁷⁾ Јединствени Европски Акт из 1987. године је ова консултовања необавезујуће природе заменио поступком “сагласног мишљења” када је реч о споразумима о приступању Заједници⁸⁸⁾ и придруживању.⁸⁹⁾

Уговором из Мастрихта су знатно проширене надлежности Европског парламента, будући да је предвиђено да овај последњи мора да буде консултован о свим споразумима пре њиховог закључивања који се доносе у складу са општим поступком.⁹⁰⁾ Парламент у овој области издаје обично или сагласно мишљење. Претходно сагласно мишљење Парламента је било потребно да би се закључили:

- споразуми који стварају специфичан институционални оквир организујући поступке сарадње.
- споразуми који имају значајне последице по буџет Заједница.

85) J. Boulouis, Droit institutionnel de L' Union europeenne, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995, p.167.

86) Члан 310 уговора о Европској економској заједници.

87) Denys Simon, Le système juridique communautaire, PUF, Paris, 1997, p. 175.

88) Члан 49 уговора о Европској заједници..

89) Члан 310 уговора о Европској заједници.

90) Члан 300 уговора о Европској заједниц.

- споразуми који доводе до измене акта усвојеног у складу са поступком из члана 251 уговора Европске заједнице (коодлучивање).

У поменутим случајевима сагласно мишљење се усвајало простом већином гласова посланика. Када су у питању споразуми о придруживању била је потребна апсолутна већина гласова.

У складу са чланом 300 уговора Европској заједници било је одређено да Савет, Комисија, Европски парламент⁹¹⁾ и државе чланице имају право да се обрате Суду правде са захтевом да се претходно испита сагласност међународног споразума који се закључује са уставним поретком Заједнице. Уколико Суд донесе негативно мишљење споразум је могао да ступи на снагу једино под условима предвиђеним чланом 48 уговора о Европској унији, тј. ако се изврши измена уговора о оснивању. У пракси међутим, институције Заједнице су се радије опредељивале да одустану од закључивања споразума или да измене његове одредбе у складу са захтевима Суда изнетог у мишљењу.⁹²⁾

Уговори из Лисабона о реформи институционалног система Европске уније у суштину бришу постојећу поделу на споразуме из привредне сфере које је могла да закључи Европска заједница и споразуме из области спољне и безбедносне политике које Европска унија није могла да закључи јер није имала статус правног лица.⁹³⁾ Према одредбама уговора о Европској унији из Лисабона из 2009. године, Европска унија као јединствени ентитет европске интеграције има статус правног лица,⁹⁴⁾ те стога може да закључује споразуме са једном или више држава чланица као и међународним организацијама.⁹⁵⁾ Поступак закључивања међународног споразума је регулисан чланом 218 уговора о функционисању Европске уније. Преговори о закључивању међународног споразума се отварају на препоруку Комисије или Високог представника за спољне послове и безбедносну политику када се споразум односи на спољну и безбедносну политику. Савет доноси одлуку којом даје одобрење за почетак преговора и одређује, у зависности од природе споразума, овлашћеног преговарача. Сем када се спора-

91) Ово право му је додељено изменама члан 300 уговора о Европској заједници које су извршене уговором из Нице.

92) CJCE, L' espace économique européen, 14.12.1991, avis 1/91, Rec. I-6079; 10.4.1992, avis 1/92, Rec. I-2821.

93) Члан 218 уговора о функционисању Европске уније.

94) Члан 47 уговора о Европској унији према предлогу из Лисабона.

95) Члан 37 уговора о Европској унији.

зум искључиво односи на област спољне политике и безбедности, Савет доноси одлуку о закључивања међународног споразума по прибављању одобрења од Европског парламента.⁹⁶⁾

НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА У ОБЛАСТИ ПРАВОСУЂА И УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Уговори из Лисабона из 2009. године имају амбициозан приступ трећем стубу сарадње, јер предвиђају значајно ширење нормативног деловања путем редовног законодавног поступка тј. доношење прописа на предлог Комисије у Европском парламенту и Савету који одлучује квалификованом већином.⁹⁷⁾

Тако се мере које се односе на политику азила, унутрашње и спољне границе усвајају у складу са редовним законодавним поступком, с тим што национални парламенти имају надлежност да упозоре и приволе Комисију да преиспита свој предлог уколико сматрају да се њиме крши начело супзидијарности. Унија је надлежна да развија сарадњу у области грађанског и кривичног права. Један од темеља те сарадње је заснован на начелу међусобног признавања судских пресуда.⁹⁸⁾ У области грађанског права Унија је надлежна да усваја мере за приближавање законодавстава држава чланица у складу са редовним законодавним поступком, изузев у области породичног права где се примењује консензус.⁹⁹⁾ Међусобно признавање пресуда између држава чланица је предвиђено и у области кривичног права.¹⁰⁰⁾ Поред тога, наведене су области у којима може да дође до усклађивања законодавстава држава чланица на основу примене редовног законодавног поступка (на пример: усклађивање правила кривичног поступка да би се обезбеди-

96) У члану 218 став 6 су изрчито наведени међународни споразуми који захтевају сагласност Европског парламента. Реч је о: споразумима о придруживању; споразуму о приступању Уније европској конвенцији о заштити људских права и суштинских слобода; споразумима који стварају специфичан институционални оквир и који уређују поступке сарадње; споразумима који имају значајне буџетске последице по Европску унију; споразумима који се односе на области где се примењује редовни законодавни поступак или посебан законодавни поступак који предвиђа добијање сагласности од Европског парламента.

97) На пример члан 88 став 1 уговора о функционисању Европске уније који се односи судску сарадњу у области грађанског права; члан 82 став 1 уговора о функционисању Европске уније који се односи на сарадњу у области кривичног права. Члан 87 став 2 уговора о функционисању Европске уније који се односи на полицијску сарадњу држава чланица.

98) Члан 81 уговора о функционисању Европске уније.

99) J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008, p. 128.

100) Члан 82 уговора о функционисању Европске уније.

ло међусобно признавање пресуда; предупређивање и решавање проблема сукоба надлежности држава чланица; подршка обуци запослених у правосуђу; сарадња судских органа држава чланица у оквиру кривичних гоњења и извршења пресуда). У другим областима редовни законодавни поступак се примењује ради усвајања “минималних правила” (на пример, минимална правила у вези са међусобним прихватањем доказа, правима лица у кривичном поступку, правима жртава криминала, итд...).¹⁰¹⁾ Ова правила треба да уважавају разлике у правним системима држава чланица.

Доношење минималних правила путем директива је предвиђено и за област материјалног кривичног права које се односи на одређивање кривичних престапа и санкција (тзв. “еврозлочини”).¹⁰²⁾ Законодавно деловање Уније је међутим овде ограничено на два случаја.¹⁰³⁾ Прво, реч је о “облицима тешког криминала” који имају прекограничну димензију (тероризам, трговина људима, сексуално искоришћавања жена и деце, трговина дрогом, незаконита трговина оружјем, прање новца, фалсификовање средстава плаћања, информатички криминал и организовани криминал). Наведени списак може да се употпуни у случају еволуције и појаве нових облика криминала и то на основу једногласне одлуке Савета и њене потврде у Европском парламенту.¹⁰⁴⁾ Поред тога, Унија може да успостави минимална правила и када је приближавање законодавства држава чланица неопходно да би се обезбедило остваривање политика Уније у областима које су биле предмет мера хармонизације. Тиме се на пример, Унији омогућава да делује када долази до фалсификовања евра или других производа, када је потребна заштита њених финансијских интереса, када се врше дела против животне средине и сл...

Slobodan Zecevic

COMPETENCE EVOLUTION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT

Summary

Having in mind the principle of democratic legitimacy of governments, creators of the Treaties establishing the European Communities, held that the Community institutional system needed parliamentary

101) Члан 82 уговора о функционисању Европске уније.

102) J.-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008, p. 129.

103) Члан 83 уговора о функционисању Европске уније.

104) Члан 83 став 1 уговора о функционисању Европске уније.

body that would supervise the executive. Therefore, the European Parliament as a democratic body was ranked first on the list of institutions in the Treaty on the European Economic Community. As it is mentioned above, we could get the impression that the European Parliament similarly to the national parliaments in the classical states has legislative power, budgetary authority and right to appoint and dismiss the government. However, European parliament, had until the end 70's of the last century symbolic advisory role in the budgeting and legislative acts of the Community, then gradually with constant political struggle became co-legislator and indispensable participant in the process of adopting the budget and appointment of the Commission. The political objective of the European Parliament has actually been to acquire competencies of the Assembly in the federal state regulation and thus federalize the constitutional system of the European Union.

Keywords: evolution, European Parliament, European Union.

ЛИТЕРАТУРА

- J. Boulouis, Droit institutionnel de L' Union europeenne, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995.
- L. Cartou, L' Union europeenne, Precis-Dalloz, 2 edition, Paris 1996.
- L. Cartou, J. L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz-precis, 6 edition, Paris, 2006.
- Ph. Moreau Defarges, Les institutions europeennes, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.
- C. Хикс, Политички систем Европске уније, Службени гласник, Београд, 2007.
- Ph. Manin, Les Communautés europeennes, L' Union europeenne, Pedone, 4 edition, Paris, 1998.
- Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, Paris, 2005.
- J. Rideau, Droit institutionnel de l' Union et de communautés europeennes, LGJD, Paris, 1994.
- C. Самарцић, Европска унија као модел наднационалне заједнице, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998.
- J-L. Sauron, Comprendre le traite de Lisbonne, Gaulino editeur, Paris, 2008.
- D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, Paris, 1997.
- D. Simon, Le systeme juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001.

Resume

As it is mentioned above, we clearly indicate that the role and responsibilities of the European Parliament in the institutional system of the Community and Union have evolved significantly since their establishment to the present. This evolution is one evidence of the federa-

lization process in the institutional system of the Community and the Union.

According to the Treaty establishing European Community, members from national parliaments of Member States are delegated to the European Parliament but the Treaty establishing the European Economic Community envisaged it as temporary solution. In 1979 the procedure of direct election of members of the European Parliament on the general parliamentary elections held in the Member States was introduced, and that had important political and institutional consequences. The European Parliament has fought for the right to participate in the process of determining the candidate for the President of the Commission, to authorize the appointment of the Commission but also gained the political courage to exercise its right to dismiss the Commission. In this way, Parliament wished to show in a symbolic sense that it is the body that has democratic legitimacy but also the highest body of the European Union.

Originally, according to the Treaty on the European Economic Community the Parliament had only advisory role. However, the institution in question is referring to their national legitimacy won the right to expand its authority. During the 70's of the last century, the European Parliament has acquired competence in the budget sphere, in the 80's it was gained the right approve the admission of new Member States to the Community, to conclude an Association Agreement, with adoption of the Treaty on the European Union (Maastricht-1993) Parliament, together with the Council, became the co-legislative body. In this way the process of making economic legislation has taken federal characteristics. Regular procedure for adoption of legislation in the Union is now brought closer to more federal model in the sense that a kind of European government (Commission) proposes legislative acts to the assembly of the people (European Parliament) and to the assembly of the states (the Council). However, the adoption of legislative act requires the consent of both chambers which presents deviation from the federal model where assembly of the people usually have the final say in the legislative process.

* Овај рад је примљен 10. августа 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.