

## JAČANJE ULOGE EVROPSKOG PARLAMENTA U INSTITUCIONALNOM SISTEMU EVROPSKE UNIJE

### Apstrakt

*Nadležnosti Evropskog parlamenta u institucionalnom sistemu Zajednica odnosno Evropske unije su se značajno menjale od njihovog osnivanja do danas. Izvorno u ugovoru o osnivanju Evropske ekonomske zajednice skupština je imala simboličnu tj. savetodavnu ulogu u postupku donošenja zakonodavnih akata i nije imala gotovo nikakva ovlašćenje u pogledu određivanja predsednika i članova Komisije. Evropski parlament se nije mirio sa svojom marginalnom ulogom jer je smatrao da kao izvorno demokratski organ mora da učestvuje u vršenju vlasti u Zajednici. Politički cilj Evropskog parlamenta je zapravo bio da u zakonodavnom postupku i postupku imenovanja Komisije stekne nadležnosti koje ima skupština u federalnom državnom uređenju te i da samim tim federalizuje ustavni sistem Evropske unije. Parlament je u velikoj meri upornom dugogodišnjom borbom uspeo u svojim namerama. Danas više nije moguć izbor predsednika i članova Komisije bez njegove saglasnosti. Redovni postupak usvajanja zakonodavnih akata u Uniji je približen federalnom rešenju u smislu da jedna vrsta evropske vlade (Komisija) predlaže veću naroda (Evropskom parlamentu) i veću država (Savetu) zakonodavne akte. Ipak, da bi akt bio usvojen potrebna je saglasnost oba veća čime se delimično odstupa od federalnog modela gde veće naroda po pravilu ima poslednju reč u zakonodavnom procesu.*

**Ključne reči:** *Evropska unija, ugovori o osnivanju, Evropski parlament, parlamentarni izbori, Evropski savet, zakonodavni postupak, predsednik i članovi Komisije.*

<sup>1</sup> Naučni savetnik u Institutu za evropske studije u Beogradu, mail: vzecevic@eunet.rs

## 1. Uvod

Skupština kao demokratski organ u ugovoru o Evropskoj ekonomskoj zajednici se našla na prvom mestu na spisku njenih institucija.<sup>2</sup> Iz prethodno iznetog bi mogao da se stekne utisak da je ova poput nacionalnih parlamenata u državama bila nosilac zakonodavne vlasti i nadležnosti da imenuje i smenjuje vlade. Izvorno međutim u ugovorima o osnivanju Zajednica skupština je imala simboličnu<sup>3</sup> tj. savetodavnu ulogu u postupku donošenja zakonodavnih akata i nije imala gotovo nikakva ovlašćenje u pogledu određivanja predsednika i članova Komisije. Inače, današnji Evropski parlament je u osnivačkim ugovorima Zajednica bio nazvan »skupštinom«, te su poslanici odlučili da promene naziv 1962. godine u »Evropski parlament«, što je kasnije i formalno potvrđeno stupanjem na snagu Jedinstvenog Evropskog Akta 1987. godine i ugovora o Evropskoj uniji iz Mاستrihta 1993. godine.<sup>4</sup> Poslanici su naime, smatrali da naziv »skupština« previše upućuje na međunarodnu organizaciju, dok naziv Evropski parlament daje federalnu dimenziju Evropskim zajednicama. U ovu instituciju su u početku delegirani članovi iz nacionalnih skupština država članica, ali je ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici ovo rešenje bilo predviđeno kao privremeno.<sup>5</sup>

Evropski parlament se nije mirio sa svojom marginalnom ulogom jer je smatrao da kao izvorno demokratski organ mora da učestvuje u vršenju vlasti u Zajednici. Početkom i polovinom 70-tih godina prošlog veka Evropski parlament se izborio da zajedno sa Savetom učestvuje u budžetskom postupku kao i za pravo da odbaci predlog budžeta Zajednice sa kojim se ne slaže.<sup>6</sup> Sa izborom članova Evropskog parlamenta na neposrednim izborima u državama članicama 1979. godine kojima je ojačana njegova izvorno narodna i demokratska legitimnost, rastao je politički pritisak ove institucije da stekne opipljive nadležnosti u postupku izbora Komisije i usvajanja zakonodavnih akata. Politički pritisak o kome je reč je dao rezultate prilikom donošenja ugovora iz Mاستrihta iz 1993. godine.

Politički cilj Evropskog parlamenta je zapravo bio da u zakonodavnom postupku i postupku imenovanja Komisije stekne nadležnosti

<sup>2</sup> Nekadašnji član 7 ugovora o Evropskoj zajednici. Identično rešenje je usvojeno u ugovoru o Evropskoj uniji iz Lisabona u članovima 13 i 14.

<sup>3</sup> G. Isaac, M. Blanquet, *Droit general de l'Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris 2012, 173; Ph. Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris 1998., 45.

<sup>4</sup> L. Cartou, J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L'Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris 2006., 132.

<sup>5</sup> L. Cartou, J. L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L'Union europeenne*, Dalloz-precis, 6 edition, Paris 2006, 133; Ph. Manin, *L'Union europeenne*, Pedone, Paris 2005., 298.

<sup>6</sup> Ph. Manin, *L'Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris 2005., 314. Reč je o ugovorima iz 1971 i 1975. Godine o izmenama osnivačkih ugovora u budžetskoj sferi.

koje ima skupština u federalnom državnom uređenju te i da samim tim federalizuje ustavni sistem Evropske unije.

## **2. Jačanje nadležnosti Evropskog parlamenta u postupku imenovanja predsednika i članova Komisije**

### **2.1. Izbor predsednika Komisije**

- Istorijska evolucija u postupku izbora kandidata za predsednika Komisije

Postupak imenovanja predsednika Komisije je plod višedecenijskih institucionalnih reformi.<sup>7</sup> Naime, inicijalno prema ugovoru o Evropskoj ekonomskoj zajednici iz 1957. godine, vlade država članica su zajedničkim sporazumom imenovale članove, a zatim među njima i predsednika Komisije. Mandat predsednika Komisije trajao je dve, sa mogućnošću produžetka za još dve godine.<sup>8</sup> Ovom odredbom predsednik Komisije bio je skromno predstavljen kao “prvi među jednakima”. Prva promena u određivanju kandidata za predsednika Komisije javila se sredinom 70-ih godina prošlog veka na inicijativu šefova država ili vlada članica Zajednice koji su želeli da šest meseci pre određivanja članova Komisije predlože kandidata za predsednika Komisije.<sup>9</sup> U prethodno pomenutih šest meseci države članice su mogle da konsultuju budućeg predsednika u vezi sa izborom članova Komisije. Tako je u julu 1976. godine Evropski savet predložio Roja Dženkinsa (Roy Jenkins) za predsednika Komisije (R. Dženkins je obavljao funkciju predsednika Komisije od 06.01.1977. do 05.01.1981. godine). Do prethodno iznetog odstupanja u odnosu na odredbe ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici došlo je zbog procene država članica da imenovanju predsednika treba dati veći prestiž i političku težinu.<sup>10</sup>

Članom 158 ugovora o Evropskoj zajednici koji je bio ugrađen ugovorom iz Mastrihta iz 1993. godine, bilo je predviđeno da vlade država članica zajedničkim sporazumom, po konsultovanju Evropskog parlamenta, određuju lice koje nameravaju da imenuju za predsednika

<sup>7</sup> G. Isaac, M. Blanquet, *Droit general de l'Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris 2012, 139.

<sup>8</sup> Nekadašnji član 156 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici koji je bio izmenjen ugovorom o spajanju organa iz 1965. godine – Les traites de Rome et de Maastricht, textes compares, La documentation française, Paris, edition, 1995.

<sup>9</sup> Ph. Manin, *L'Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris 2005., 241.

<sup>10</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et de communautés européennes*, LGJD, Paris 1994, 270; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L'Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris 1998, 182.

Komisije. Međutim, u skladu sa prethodnom praksom kandidata za predsednika Komisije nisu određivale vlade, već Evropski savet koga čine šefovi država ili vlada članica Unije.<sup>11</sup> Zatim, vlade država članica predlažu kandidate za članove Komisije konsultujući kandidata za predsednika Komisije. Pravilo o imenovanju kandidata za predsednika šest meseci pre isteka mandata Komisije je izostavljeno, ali se podrazumevalo da se kandidat određuje ranije da bi se sa njim obavili razgovori o imenovanju članova. Evropski parlament je sa svoje strane vešto iskoristio odredbu Mastiškog ugovora o konsultovanju poslanika pre konačnog određivanja kandidata za predsednika Komisije.<sup>12</sup> Svojim unutrašnjim pravilnikom Parlament je utvrdio da, po dogovoru država članica o mandataru, predsednik Parlamenta poziva predloženog kandidata da da izjavu pred poslanicima, a zatim sledi „skupštinska“ rasprava. Savet je takođe pozvan da učestvuje u ovoj raspravi. Parlament podržava ili odbacuje izbor kandidata za predsednika Komisije većinom izraženih glasova. Predsednik Evropskog parlamenta prosleđuje rezultate glasanja predsedniku Evropskog saveta i vladama država članica u obliku „mišljenja Evropskog parlamenta.“ Ukoliko je mišljenje negativno predsednik Parlamenta poziva vlade država članica da povuku predlog i predlože drugog kandidata.

Ugovorom iz Amsterdama ozakonjen je prethodno izložen postupak. Naime, u članu 214 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici bilo je predviđeno da odluku vlada država članica o određivanju kandidata za predsednika Komisije mora da odobri Evropski parlament. Ukoliko Parlament odbije da podrži predloženog kandidata, vlade država članica bile bi dužne da imenuju drugog, za njega prihvatljivog kandidata.<sup>13</sup>

Izmenama ugovora o osnivanju izvršenim ugovorom iz Nice iz 2003. godine<sup>14</sup> predviđeno je da kandidata za predsednika Komisije određuje Savet okupljen na nivou šefova država ili vlada članica Evropske unije i to kvalifikovanom većinom. Ovde je bila primetna „komunitarizacija“ postupka jer kandidata za predsednika Komisije nije više imenovao Evropski savet, hibridni vrhovni organ Evropske unije koji po pravilu odlučuje jednoglasno, već organ Zajednica, Savet (doduše za ovu priliku sastavljen od istih lica kao i Evropski savet) koji primenjuje kvalifikovanu većinu. Određivanje kandidata za predsednika Komisije kvalifikovanom većinom je bilo uzrokovano povećanjem broja država članica, tj. željom da se izbegne opasnost od blokiranja postupka.

<sup>11</sup> Ph. M. Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris 1998., 38.

<sup>12</sup> Ph. Manin, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris 2005., 241.

<sup>13</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L'Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris 1998, 184.

<sup>14</sup> Član 214 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici.

- Izbor predsednika Komisije u ugovorima iz Lisabona iz 2009. godine

Prema odredbama ugovora o Evropskoj uniji usvojenog u Lisabonu 2009. godine, Evropski savet imajući u vidu rezultate izbora za Evropski parlament i nakon odgovarajućih konsultacija, a na osnovu odluke donete kvalifikovanim većinom predlaže Evropskom parlamentu kandidata za predsednika Komisije.<sup>15</sup> Ugovor iz Lisabona dakle uvodi i formalnu obavezu za Evropski savet da prilikom imenovanja kandidata za predsednika Komisije odabere lice koje pripada stranci koja raspolaže većinom u Evropskom parlamentu. U praksi prilikom imenovanja gospodina Baroza (Jose Manuel Barroso) za predsednika Komisije 2004. godine, Evropski savet je uzimao političku pripadnost kandidata u obzir iako ga tada važeći ugovor iz Nice iz 2003. godine na to nije obavezivao.<sup>16</sup> Ugovorima iz Lisabona je takođe, u simboličnom smislu, predviđeno da Parlament više ne odobrava kako je to bilo određeno ugovorom iz Nice,<sup>17</sup> već bira predloženog kandidata za predsednika Komisije većinom glasova svojih članova. Ukoliko se kandidat za predsednika ne izabere, Evropski savet je dužan da u roku od mesec dana predloži drugog kandidata. Iz prethodno iznetog proističe da postupak imenovanja predsednika Komisije dans sve više liči na postupak imenovanja predsednika vlade u smislu da kolektivni šef države (Evropski savet) predlaže skupštini tj. Evropskom parlamentu kandidata za predsednika Komisije iz redova stranaka koje imaju parlamentarnu većinu.

Ipak, treba imati u vidu da kandidat za predsednika Komisije do parlamentarnih izbora 2014. godine nije bio lider stranke ili koalicije stranaka koja je pobedila na izborima, već je bila reč o licu koje su diskreciono odabrali šefovi država ili vlada članica Unije, a koje pripada parlamentarnoj većini. Ugovorima iz Lisabona nije bilo predviđeno ni da poslanički klubovi u Evropskom parlamentu imaju pravo da unapred kandiduju na parlamentarnim izborima lica za koja smatraju da bi trebala da budu predsednici Komisije.

- Novine u postupku izbora predsednika Komisije proistekla iz evropskih parlamentarnih izbora 2014. godine

Prilikom izbora za poslanike u Evropskom parlamentu 2014. godine uneta je novina u pravcu jačanja njegovog uticaja i demokratske legitimnosti buduće Komisije. Naime, federacije evropskih političkih partija unapred su predložile svoje kandidate za predsednika Komisije.

<sup>15</sup> Član 17 stav 7 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>16</sup> Član 214 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>17</sup> Član 214 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici.

Tako su stranke evropske umerene desnice okupljene u poslaničkom klubu Evropskih narodnih partija kandidovale Lukseburžanina Žana Kloda Junkera (Jean-Claude Juncker), evropski socijalisti su podržali kandidaturu predsednika Evropskog parlamenta Nemca Martina Šulca (Martin Shultz), evropske demokrate i liberali su stali iza bivšeg belgijskog premijera Gi Verhofštada (Guy Verhofstad), partije zelenih ekologista su imale čak dva kandidata Nemicu Francisku Keler (Franziska Keller) i Francuza Žozea Bovea (Jose Bove), dok su stranke evropske levice stale iza Grka Aleksisa Ciprasa (Alexis Tsipras).<sup>18</sup> Kandidati su vodili aktivnu kampanju u državama članicama Unije i učestvovali u međusobnim televizijskim sučeljavanjima i to 28. aprila u Mastrihtu, 9. maja u Firenci i 15. maja 2014. godine u Evropskom parlamentu u Briselu.<sup>19</sup> Ovo poslednje sučeljavanje prenosilo je više od sto četrdeset televizijskih stanica širom kontinenta. Na parlamentarnim izborima 2014. godine najviše poslaničkih mesta osvojila je evropska umerena desnica, odnosno Evropske narodne pratije (221) ispred Evropskih socijalista (191).<sup>20</sup> Partije evropske desnice nisu imale apsolutnu većinu u Evropskom parlamentu tako da je bila neophodna šira koalicija kako bi se izabrao predsednik i članovi nove Komisije. Demokratska logika stvari išla je u prilog tome da Žan Klod Junker dobije podršku Evropskog saveta kao kandidat za predsednika Komisije obzirom da su stranke desnog centra osvojile najviše glasova na izborima. Međutim, reč je o relativnoj većini tako da su u kontekstu parlamentarnih koalicija, a najrealnije je bila ona velika između Evropskih narodnih partije i socijalista, bila moguća i druga rešenja. Upravo ovde su i nastala razmimoilaženja u pristupu izboru kandidata za predsednika Komisije između Evropskog saveta i Evropskog parlamenta. Glavni akteri u Evropskom savetu (premijeri Nemačke, Francuske i Velike Britanije) u prvo su vreme smatrali da u skladu sa ugovorima iz Lisabona i dalje imaju diskreciono pravo da predlože kandidata za predsednika Komisije. Na taj način bi Evropski savet kao međudržavni organ zadržao politički dominantnu ulogu u institucionalnom sistemu Unije i izbegao dijalog i podelu vlasti sa predsednikom Komisije čija bi politička moć porasla ukoliko bi iza njega stajala određena demokratsko-izborna legitimnost. Stoga, nije iznenađenje što je tradicionalno evroskeptični britanski premijer Dejvid Kameron (David Cameron) ušao u frontalnu opoziciju prema kandidaturi Žana Kloda Junkera za predsednika Komisije, u strahu od dalje federalizacije institucionalnog sistema Evropske unije. Da bi podvukao međudržavnu prirodu prethodno pomenutog, kao i da bi očuvao

<sup>18</sup> Sabine Suyfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne ?*, <http://www.challenges.fr>, 11.06.2014.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> <http://www.resultats-elections2014.eu>, 23.06.2014.

prerogative Evropskog saveta Kameron je izašao sa tezom da Evropski savet treba da predloži najbolju moguću, odnosno najjaču ličnost za predsednika Komisije. To navodno, po Kameronu, svakako nije bio Luksemburžanin Junker.<sup>21</sup> S druge strane, poslanici u Evropskom parlamentu bili su odlučni da spreče nametanje budućeg predsednika Komisije od strane Evropskog saveta. U tom smislu čak je postojao i interni dogovor među kandidatima za predsednika Komisije koji su učestvovali na izborima 2014. godine da zajednički podrže jednog od njih.<sup>22</sup> Evropski parlament je imao čvrst institucionalni argument u ruci jer, prema članu 17 ugovora o Evropskoj uniji mogao je većinom glasova da odbije da podrži kandidata kojeg je predložio Evropski savet. Imajući u vidu prethodno izneto, ali i pritiske kojima je u Nemačkoj javnosti bila izložena Angela Merkel u smislu da mora da poštuje izbornu volju evropskih birača, raspoloženje u Evropskom savetu se promenilo u korist kandidature Junkera. Kako je vreme odmicalo postalo je sve jasnije da Kameron ne može da sakupi blokirajuću manjinu protiv ove kandidature. Većina članova Evropskog saveta smatrala je da su partije desnice na čelu sa Junkerom dobile izbore i da je bolje prihvatiti njegovu kandidaturu od neizvesnog višemesečnog sukobljavanja sa Evropskim parlamentom u potrazi za idealnim kandidatom.<sup>23</sup> Stoga je na sednici Evropskog saveta 27. juna 2014. godine doneta odluka kvalifikovanom većinom uz glasove protiv predsednika vlade Velike Britanije i Mađarske, Dejvida Kamerna (David Cameron) i Viktora Orbana (Viktor Orban) da Žan Klod Junker bude kandidat za predsednika Komisije.<sup>24</sup> U konsultacijama koje su prethodile glasanju u Evropskom savetu, a koje je obavio njegov predsednik Herman Van Rompuy (Herman Van Rompuy), bila je prisutna teza da bi kandidat trebalo da bude izabran bez glasanja konsenzusom, obzirom da jedini ima podršku poslaničkih klubova u Evropskom parlamentu. Međutim, premijer Britanije Dejvid Kameron insistirao je da se formalno pristupi glasanju, nadajući se verovatno da bi u tom poslednjem trenutku mogao da prelomi stvari u svoju korist i da sakupi blokirajuću manjinu. Ni ova inicijativa nije donela željeni rezultat te su njegova gledišta pretrpela politički poraz. Bilo kako bilo, reč je o još jednoj pobedi Evropskog parlamenta u odmeravanju snaga sa Evropskim savetom u smislu daljeg jačanja njegovih prerogativa unutar institucionalnog sistema Evropske unije. Naime, na ovaj način

<sup>21</sup> Revue de presse, Presidence de la Commission europeenne : Cameron isole, <http://www.touteleurope.eu>, 23.06.2014.

<sup>22</sup> Sabine Suyfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne ?*, <http://www.challenges.fr>, 11.06.2014.

<sup>23</sup> Revue de presse, Presidence de la Commission europeenne : Cameron isole, <http://www.touteleurope.eu>, 23.06.2014.

<sup>24</sup> <http://www.euractiv.fr>, internet, 30.06.2014.



napravljen je institucionalni presedan u smislu kandidovanja na izborima budućeg predsjednika Komisije koji će verovatno morati da se ozakoni u slučaju novih promena ugovora o osnivanju ili u odsustvu prethodno pomenutih da se primenjuje u praksi kao demokratsko dostignuće. Inicijativa poslaničkih klubova da kandiduju svoje favorite za predsjednika Komisije doprinela je porastu interesovanja birača za evropske izbore<sup>25</sup>, ali i porastu demokratske legitimnosti evropskih vlasti. U novoj konstelaciji snaga predsjednik Komisije trebalo bi da ojača svoj politički položaj i prestiž. Međutim, izvesno je da će ovaj poslednji da bude pod većim nadzorom Evropskog parlamenta kome duguje svoj izbor.

## 2.2. Izbor članova Komisije

Prema ugovoru o Evropskoj uniji usvojenog u Lisabonu na osnovu zajedničkog sporazuma sa kandidatom za predsjednika Komisije, Savet usvaja spisak lica koja namerava da predloži za članove Komisije.<sup>26</sup> Ovaj spisak se sastavlja na osnovu sugestija država članica.

Prema nekadašnjim odredbama ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice<sup>27</sup> članovi Komisije bili su imenovani "zajedničkim sporazumom vlada država članica." Prethodno izneto moglo je da znači da bi izbor lica koje ne uživa poverenje predstavnika vlada svih država, odnosno njihovih ministara inostranih poslova okupljenih u Savetu, bilo isključeno. Međutim, u ovom slučaju pravna norma je pretežno ostala "mrtvo slovo na papiru." Prećutno, u praksi se razvilo pravilo prema kome države članice imaju diskreciono pravo da određuju svoje ili svog komesara bez mešanja drugih.<sup>28</sup> Ipak, treba imati u vidu da države članice prilikom predlaganja kandidata za članove Komisije moraju da poštuju kriterijume predviđene ugovorom o Evropskoj uniji usvojenog u Lisabonu kao što su stručnost, nepristrasnost i proevropska opredeljenja kandidata.<sup>29</sup> Ukoliko bi neka od država članica predložila neadekvatnu ličnost, kandidat za predsjednika Komisije ima pravo da odbije sugestiju o kojoj je reč, odnosno da zahteva od države članice da predloži novog za njega prihvatljivog kandidata.

<sup>25</sup> Na izborima 2014. godine po prvi put od 1979. godine je došlo do neznatnog porasta broja izašlih na glasanje u odnosu na prethodne izbore (43,09 u odnosu na 43 odsto 2009. godine). <http://www.touteleurope.eu>, 30.06.2014.

<sup>26</sup> Član 17 stav 7 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>27</sup> Nekadašnji član 156 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici koji je bio izmenjen ugovorom o spajanju organa iz 1965. godine – *Les traites de Rome et de Maastricht, textes compares*, La documentation française, Paris, édition, 1995.

<sup>28</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L'Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris 1996, 155, D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris 1997., 110.

<sup>29</sup> Član 17 stav 7 i stav 3 ugovora o Evropskoj uniji.



Istorijski posmatrano postupak imenovanja članova Komisije je menjan u smislu širenja nadležnosti kandidata za predsednika Komisije i Evropskog parlamenta. Izvorno kandidat za predsednika Komisije nije imao nikakav uticaj na predloge država članica u ovoj oblasti.<sup>30</sup> Donošenjem ugovora o Evropskoj Uniji iz Maastrichta 1993. godine u član 158 ugovora o Evropskoj zajednici je ugrađena odredba prema kojoj vlade država članica tek po konsultovanju mandataru za predsednika Komisije, određuju lica koja nameravaju da imenuju za članove Komisije. Novinu je predstavljalo konsultovanje mandataru, koje je u praksi, prema tvrdnjama bivših predsednika Komisije, i dalje bilo formalno odnosno u suštini neobavezujuće za vlade država članica.<sup>31</sup> Novinu je predstavljalo i to što je Evropski parlament zahtevao da se pre glasanja o njegovom odobrenju za postavljanje Komisije, izvrši raspodela dužnosti među kandidatima za Komesare. Ovi poslednji bi zatim, bili saslušani pred skupštinskim komisijama zaduženim za određene oblasti, u skladu sa resorima na koje su raspoređeni.<sup>32</sup> Na taj način bi poslanici stekli sliku o stručnosti budućih Komesara. Ova procedura je po prvi put primenjena kod izbora Komisije Santer (Jacques Santer) koja je stupila na dužnost 01. januara 1995. godine.<sup>33</sup> Inače Evropski parlament se nije libio da odbije candidature pristigle iz država članica za njega nepogodnih ili nedovoljno stručnih ličnosti. Promera radi u septembru i oktobru 2004. godine su pred parlamentarnim komisijama saslušani kandidati za prvu komisiju Barozo (Barroso). Loš utisak su ostavili kandidat za Komesara «za poreze i carinsku Uniju» iz Letonije gospođa Udre, kao i italijanski kandidat za resor pravosuđa gospodin Butiljone, zbog izrazito konzervativnih pogleda na društvo i porodicu.<sup>34</sup> Imajući u vidu opasnost da zbog prethodna dva kandidata za Komesare Evropski parlament ne podrži Komisiju u celini, gospodin Barozo je 27. oktobra 2004. godine odlučio da odloži pojavljivanje Komisije pred Parlamentom. Ovo odlaganje mu je dalo vremena da utiče na Italiju i Letoniju da predlože druga lica za članove Komisije, kao i da izvrši preraspodelu pojedinih portfelja. Posle saslušanja novopredloženih kandidata od strane parlamentarnih komisija, Komisija je 18. novembra 2004. godine izašla pred Evropski parlament i dobila njegovu podršku sa 449 glasova *za*, 149 *protiv* i 82 *uzdržanih*. Prilikom izbora Komisije Juncker (Jean-Claude Juncker) u martu 2014. godine na saslušanju pred parlamentarnom komisijom loše je prošla Slovenka Alenka Bratušek koju je

<sup>30</sup> Nekadašnji član 156 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici.

<sup>31</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L'Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris 1996, 157.

<sup>32</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris 2001., 186.

<sup>33</sup> Ph. Manin, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris 2005., 242.

<sup>34</sup> Gospodin Butiljone se izrazito negativno izražavao o homoseksualcima.

Junker predložio za potpredsednika Komisije zaduženog za energetska pitanja. Naime, pred poslaničkim komisijama Evropskog parlamenta ova nije pokazala dovoljnu stručnost. Presudno je međutim bilo to što je kandidovala samu sebe dok je još bila predsednica slovenačke vlade, te nije uživala podršku aktuelne slovenačke vlade levog centra premijera Mira Cerara.<sup>35</sup> Obzirom da je velika većina evropskih poslanika odbacila njenu kandidaturu umesto gospođe Bratušek slovenačka vlada je predložila svoju potpredsednicu Violetu Bulc. Ova poslednja međutim nije dobila mesto potpredsednika Komisije za energetske Uniju već je postala običan komesar za prevoz. Na potpredsedničko mesto o kome je reč izabran je Slovak Maroš Šefčovič. Tako prekonponovana Komisija Junker je 23. oktobra 2014. godine dobila poverenje u Evropskom parlamentu sa 423 glasa za 209 protiv i 67 uzdržanih.<sup>36</sup>

### 2.3. Imenovanje Komisije

Kandidovani predsednik, Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku koji je ujedno potpredsednik Komisije i kandidati za članove Komisije su zatim kao kolegijum podvrgnuti glasanju o podršci (odobravanju) pred Evropskim parlamentom.<sup>37</sup> Ovim je potvrđena praksa nastala početkom osamdesetih godina koju je nametnuo Evropski parlament, a reč je o simboličnom izlasku nove Komisije pred poslanike radi izglasavanja poverenja.<sup>38</sup>

Postupak zatim teče na sledeći način.<sup>39</sup> Kandidat za predsednika Komisije na plenarnoj sednici Evropskog parlamenta izlaže svoj program, zatim sledi rasprava koja dovodi do izrade predloga rezolucije o odobravanju ili odbacivanju programa nove Komisije. Podrška je stečena ako se za nju izjasni većina poslanika. Glasanje o poverenju se odnosi na Komisiju u celini, tj. nije predviđeno posebno izjašnjavanje o komesarima. Doduše, Parlament može da uskrati poverenje celoj Komisiji, ako je nezadovoljan njenim pojedinim članovima, ili pak njenom socijalnom ili polnom strukturom.

I pored toga što je glasanje o podršci Evropski parlament želeo da oceni kao postavljanje (investituru), u ugovoru o Evropskoj uniji upo-

<sup>35</sup> <http://www.touteleurope.eu>, 23.10.2014.

<sup>36</sup> <http://www.lalibre.be>, 23.10.2014.

<sup>37</sup> Nekadašnji član 214 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 17 stav 7 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>38</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris 1998., 185.

<sup>39</sup> *Ibid.*

trebljen je termin koji zaista odgovara stvarnom stanju.<sup>40</sup> Naime, sastav Komisije nije kao kod klasičnih demokratskih vlada u potpunosti plod izbora parlamentarne većine, već odražava i volju država članica koje predlažu njene članove. Predloženi kandidati za članove Komisije Junker u mandatu 2014-2019. godine odražavaju političku većinu u Evropskom parlamentu. Naime, Komisija broji trinaest Komesara koji pripadaju grupaciji Evropskih narodnih partija, osam Komesara socijal-demokrata, pet liberala, jednog bez političkog pripadništva i jednog „evroskeptika.“ Dakle, današnju Komisiju podržava zapravo koalicija Evropskih narodnih partija, socijal-demokrata i liberala.<sup>41</sup>

Po dobijanju podrške u Evropskom parlamentu, Evropski savet kvalifikovanom većinom imenuje predsednika i članove Komisije.<sup>42</sup> Odlučivanje kvalifikovanom većinom od strane šefova država ili vlada članica Unije okupljenih u Evropskom savetu je u sistemu Evropske unije retko ali u ovom slučaju jedino opravdano zato što bi bilo nelogično da se predstavniku neke od država članica dozvoli da blokira postavljanje Komisije čiji su članovi i predsednik bili kandidovani kvalifikovanom većinom.

### 3. Pravo Evropskog parlamenta da izglasa nepoverenje Komisiji

U skladu sa načelima na kojima počivaju savremene demokratske države, Evropskom parlamentu je dodeljena nadležnost da izglasa nepoverenje Komisiji, čime se njeni članovi obavezuju da kolektivno podnesu ostavke.<sup>43</sup>

Obzirom da je izglasavanje nepoverenja odluka sa ozbiljnim političkim posledicama, predviđena su stroga proceduralna pravila.<sup>44</sup> Predlog o izglasavanju nepoverenja mora da podnese najmanje jedna desetina članova Evropskog parlamenta u pismenom obliku uz obrazloženje. Nakon toga parlamentarci imaju tri dana za razmišljanje pre rasprave i glasanja. Nepoverenje je usvojeno ukoliko u glasanju učestvuje apsolutna većina poslanika, a pri tome se njih dve trećine izjasni za predlog.

Iako na prvi pogled izgleda prirodno i demokratski, ovo pravo Parlamenta u kontekstu institucionalnog sistema Zajednica i Evropske unije nije bilo dovoljno utemeljeno.<sup>45</sup> Ako je reč o sistemu Evropske zajednice

<sup>40</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., 96.

<sup>41</sup> <http://www.fr.wikipedia.org>, 26.09.2014.

<sup>42</sup> Član 17 stav 7 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>43</sup> Nekadašnji član 201 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 17 stav 8 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>44</sup> Član 234 ugovora o funkcionisanju Evropske unije; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 229.

<sup>45</sup> S. Zečević, « Evolucija nadležnosti Evropskog parlamenta, » *Srpska politička misao*, 4/2011., 169-195.

za ugalj i čelik donekle je bilo logično da se Skupština ovlasti da izglasa nepoverenje Visokoj vlasti po podnošenju godišnjeg izveštaja o radu s obzirom da je upravo ova institucija bila nosilac odlučivanja, ali šta reći za sistem ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici i Evropskoj zajednici za atomsku energiju gde su nosioci odlučivanja bili međudržavni organi, Savet ministara i Evropski savet dok je Komisija bila samo predlagrač akata.<sup>46</sup> Prema odredbama ugovora o Evropskoj zajednici Evropski parlament nije bio ovlašćen da sankcioniše pomenute institucije, već Komisiju kojoj je bila uskraćena nadležnost odlučivanja i koja se objektivno vrlo često pojavljivala kao prirodni saveznik Parlamenta, u težnji da se “nacionalnim institucijama” Zajednice povere što šira ovlašćenja. Stoga je procedura izglasavanja nepoverenja vrlo retko korišćena, tačnije inicijativa je podneta osam, dok se do samog glasanja došlo svega šest puta.<sup>47</sup>

Ipak kriza u vezi sa Komisijom Santer je okončana njenom kolektivnom ostavkom u martu 1999. godine. S tim u vezi treba napomenuti da je u Evropskom parlamentu, po saznanju o nenamenskom trošenju sredstava Unije, pokrenuto pitanje poverenja Komisije Santer još u januaru 1998. godine. Tom prilikom se značajan, ali ne i dovoljan, broj parlamentaraca izjasnio za obaranje Komisije.<sup>48</sup> S obzirom na delikatnost situacija, ali i zbog pritiska Evropskog parlamenta, predsednik Komisije Žak Santer je pristao da imenuje komitet eksperata koji je trebalo da istraži da li je bilo korupcije. U Parlamentu je pak jačala svest da kao demokratska institucija ima dužnost da nadzire valjano trošenje sredstava Unije, ali i da treba da sankcioniše suprotno ponašanje. S obzirom na relativno nepovoljan izveštaj “komiteta eksperata” kao i na sve izvesniju mogućnost da joj se u Parlamentu izglasa nepoverenje, Komisija Santer kolektivno podnosi ostavku u martu 1999. godine i pored toga što su dve najveće države Unije - Francuska i Nemačka smatrale da nije vreme za njeno rušenje.<sup>49</sup> Time je Evropski parlament kao institucija prvi put pokazao da može da se ponaša kao vrhovni organ vlasti, ali i da se izdigne iznad interesa država članica.

<sup>46</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris 1995., 276 i 277; Ph. Manin, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris 2005., 315; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris 1997., 140.

<sup>47</sup> Ph. Manin, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris 2005., 315.

<sup>48</sup> Ph. Manin, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris 2005., 315; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris 2001., 229.

<sup>49</sup> Francuska i Nemačka su smatrale da nije oportuno da se ruši Komisija kojoj u kratkom vremenskom roku ističe mandat.

#### 4. Uloga Evropskog parlamenta u zakonodavnom postupku

U formalnom smislu ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica nije predviđeno postojanje “Evropskih zakona” niti “Evropskog zakonodavstva”.<sup>50</sup> Bez obzira na prethodno izneto bilo je manje-više jasno da je određen broj komunitarnih akata bio zakonodavne prirode, što se vidi iz pravne prakse Suda pravde. Tako se u presudama Suda pravde govorilo, u vezi sa opštim odlukama Evropske zajednice za ugalj i čelik, kao o “kvazi zakonodavnim odlukama”<sup>51</sup> ili se pak u okviru ugovora o Evropskoj zajednici pominjao “zakonodavni sistem ugovora”<sup>52</sup> ili “zakonodavna vlast Zajednice”<sup>53</sup> ili pak “komunitarni zakonodavac”.<sup>54</sup> Svojstvo zakonodavnog akta nisu imale samo uredbe<sup>55</sup> već i direktive koje prema Sudu pravde predstavljaju model “posrednog zakonodavstva”. Dakle, iz prethodno izloženog izvlačimo zaključak da postoji zakonodavna funkcija institucija Unije. Promene s tim u vezi bile su predviđene predlogom Evropskog ustava iz 2004. godine u smislu uvođenja evropskih zakona i evropskih okvirnih zakona.<sup>56</sup>

U ugovoru o funkcionisanju Evropske unije iz 2009. godine pominjanje »evropskih zakona« se izostavlja. Naime, prethodno pomenutim je predviđeno da institucije Unije vrše svoje nadležnosti putem donošenja uredbi, direkiva i odluka.<sup>57</sup> Međutim, već sledećim članom 289 ugovora iz Lisabona propisan je »redovni zakonodavni postupak.« Istim članom je precizirano da su svi akti usvojeni u skladu sa zakonodavnim postupkom zapravo zakonodavni akti.<sup>58</sup> Što je još važnije u članu 14 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji uvojenom u Lisabonu izričito se navodi da Evropski parlament zajedno sa Savetom vrši zakonodavnu funkciju.

##### 4.1. Evolucija nadležnosti Evropskog parlamenta u zakonodavnoj oblasti

- Izvorni klasični zakonodavni postupak u oblasti Evropskih zajednica

U demokratskim državama usvajanje najviših pravnih akata tj. zakona u nadležnosti je od naroda slobodno izabranih nacionalnih skupština ili parlamenata. U sistemu Zajednica pak, izvorno Evropski parlament

<sup>50</sup> D. Simon. *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., 259 i 260

<sup>51</sup> CJCE, 20.03.1959., Nold, aff. 18/57, Rec., 89.

<sup>52</sup> CJCE, 17.12.1970., Koster, aff. 25/70, Rec., 1161.

<sup>53</sup> CJCE, 9.03.1978., Simmenthal, aff. 106/77, Rec., 629.

<sup>54</sup> CJCE, 27.10.1992., Nemačka/Komisije, aff. C- 240/90, Rec., I-5383.

<sup>55</sup> ili na engleskom jeziku „regulation« a na francuskom »reglement«.

<sup>56</sup> Član I-34 predloga evropskog ustava.

<sup>57</sup> Član 288 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>58</sup> Član 289 stav 3 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

imao je samo savetodavnu ulogu<sup>59</sup> u postupku usvajanja komunitarnih akata, s obzirom da je prema ugovorima o osnivanju Zajednica organ odlučivanja bio Savet ministara. Klasičan postupak usvajanja komunitarnih akata se odvijao na sledeći način.<sup>60</sup> Nadležnost zakonodavne inicijative gotovo je u potpunosti pripala Evropskoj Komisiji koja je bila ovlašćena da podnese predlog komunitarnog akta na usvajanje Savetu ministara. Savet<sup>61</sup>, a kasnije i Evropski parlament<sup>62</sup> su pak mogli da zatraže od Komisije da izradi predlog akta. Po prijemu predloga Komisije, Savet ga je prosleđivao na proučavanje svom podorganu "COREPER"-u koga su činile diplomate država članica sa sedištem u Briselu (reč je o stalnim predstavnicima država članica ili njihovim pomoćnicima).<sup>63</sup> Istovremeno, Savet je dostavljao predlog i Evropskom parlamentu radi pribavljanja njegovog mišljenja, pod uslovom da je ugovorima o osnivanju predviđeno da je ono neophodno za usvajanje te vrste akta. Mišljenje Parlamenta međutim, ni u jednom svom delu nije obavezivalo Savet. Ako pak konsultovanje nije predviđeno ugovorom, Savet je mogao fakultativno, odnosno po potrebi, da zatraži mišljenje Evropskog parlamenta.

Iz prethodno izloženog uočavamo da su uloga i nadležnosti Evropskog parlamenta u inicijalnom zakonodavnom postupku bile veoma ograničene, ali je ova institucija upotrebila svoj politički uticaj da ih ojača. I pored toga što su ugovori o osnivanju predvideli samo sporadično konsultovanje Evropskog parlamenta, Parlament je postepeno nametnuo praksu s jedne strane da ga Komisija obaveštava istovremeno kad i Savet o svojim predlozima akata i u onim oblastima gde nije predviđeno njegovo konsultovanje, dok je s druge strane uspeo da privoli i Savet da zatraži njegovo mišljenje i o tim aktima.<sup>64</sup> Na osnovu ovakvog neformalnog međuinstitucionalnog sporazuma došlo je do uspostavljanja "ustavnog običaja" koji je donekle ozvaničen zajedničkim usvajanjem "kodeksa ponašanja" od strane Komisije i Evropskog parlamenta. Interesantno je i da je Evropski parlament po prijemu predloga Komisije, dostavljao primedbe na isti ili bi pak, usled potpunog neslaganja sa njegovim sadržajem tra-

<sup>59</sup> L. Cartou, *L' Union europeenne*, Precis-Dalloz, 2 edition, Paris 1996., 90. J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés europeennes*, LGJD, Paris 1994., 234. PH. Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris 1998., 45; S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., 101.

<sup>60</sup> S. Zečević, *Evolucija nadležnosti Evropskog parlamenta*, Srpska politička misao, broj 4/2011., 169-195.

<sup>61</sup> Član 208 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>62</sup> Član 192 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>63</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris 2001., 261.

<sup>64</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris 2001., 126; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris 1998., 242



žio od Komisije da ga povuče. Komisija nije uvek bila voljna da izađe u susret zahtevima Parlamenta, ali je prećutno pristala da obrazloži razloge zbog kojih ne može da ih prihvati. Evropski parlament je sa svoje strane u praksi odugovlačio sa izdavanjem mišljenja u slučajevima kada Komisija ne izađe u susret njegovim zahtevima.

Savetodavna nadležnost Evropskog parlamenta još je ojačana i sudskim presudama. Iako mišljenje Parlamenta nije obavezivalo Savet, Sud pravde je u ime "demokratske legitimnosti" i institucionalne ravnoteže odredio da su nezakoniti akti Saveta koje je ovaj usvojio nepoštujući ugovorom predviđen postupak konsultovanja.<sup>65</sup> Dužnost Saveta bila je ne samo da zatraži, već i da sačeka mišljenje Parlamenta bez obzira što ga njegova sadržina nije obavezivala. Pored toga, u pravnoj praksi bila je predviđena obaveza "ponovljene konsultacije" Parlamenta (tzv. rekon-sultacije) onda kada se Savet suštinski udaljio od inicijalnog predloga Komisije na osnovu koga je Parlament izneo mišljenje, osim ako izmene akta ne idu u smislu primedbi Evropskog parlamenta.<sup>66</sup>

Predlog Komisije izmenjen i obogaćen amandmanima Evropskog parlamenta proučavao se u podorganu Saveta "COREPER"-u, da bi ga zatim sam Savet usvojio kvalifikovanom većinom, konsenzusom ili izuzetno prostom većinom tj. onako kako je ugovorom za tu vrstu akata bilo određeno.

#### - Postupak saradnje

Od neposrednog izbora poslanika 1979. godine jačao je pritisak Evropskog parlamenta da kao izvorno demokratska institucija Zajednice bude uključen u postupak usvajanja normativnih akata. Budući da države članice nisu mogle da postignu sporazum o dodeljivanju prava Evropskom parlamentu na koodlučivanje sa Savetom, 1987. godine Jedinственим Evropskim Aktom je uveden postupak saradnje<sup>67</sup> kojim je podvučena uloga Parlamenta u postupku usvajanja akata, ali je Savet i dalje ostao nosilac normativnih nadležnosti.<sup>68</sup> Time se samo delimično izašlo u susret težnjama Parlamenta da kao izvorni predstavnik naroda stekne odgovarajuća zakonodavna ovlašćenja. Od stupanja na snagu ugovora iz Amsterdama 1999. godine postupak saradnje je u mnogim oblastima ustupio

<sup>65</sup> CJCE, 29.10.1980., «Roquette», aff. 138 et 139/79, Rec. 3333.

<sup>66</sup> CJCE, 15.7.1970., *Chemiefarma*, aff. 41/69, Rec. 661; CJCE, 16.7.1992., *Parlement/Conseil*, aff. C-388/92, Rec. I-2067.

<sup>67</sup> Nekadašnji član 252 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>68</sup> S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., 120; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris 2001., 264 i dalje; J. Rideau, *Droit institutionnel de l'union et des Communautés européennes*, LGJD, Paris 1994., 445 i dalje.



mesto postupku koodlučivanja Parlamenta i Saveta, tako da je njegova primena postala izuzetak.<sup>69</sup> Uvođenjem postupka saradnje, pojačano je učešće Evropskog parlamenta u procesu zakonodavnog odlučivanja, ako imamo u vidu sistem dvostrukog čitanja sadržaja predloga akta i izjašnjavanja o istom od strane poslanika.<sup>70</sup> Naime, ukoliko ne bi postojala saglasnost Saveta u vezi sa amandmanima koje je dostavio Evropski parlament po tzv. „prvom čitanju“ na predlog zakonodavnog akta Komisije, Savet bi preformulisao tekst predloga akta u skladu sa svojim pogledima i ponovo ga dostavljao u obliku „zajedničkog stava“ Evropskom parlamentu na tzv. drugo čitanje. Evropski parlament je mogao da se složi sa stavom Saveta i u tom slučaju bi se tekst akta usvajao u Savetu kvalifikovanom većinom. Međutim, Parlament je mogao u potpunosti da odbaci ili izglasa amandmane na zajednički stav. U ovom poslednjem slučaju Savet je imao pravo da usvoji tekst akta u skladu sa sopstvenim konceptom, ali isključivo jednoglasnom odlukom. Ovlašćenja Saveta ministara dakle, u suštini nisu bila dovedena u pitanje jer je bilo otežano usvajanje zakonodavnog akta kada se Parlament sa njim nije slagao. Ipak, u praksi je povećan uticaj Evropskog parlamenta u pogledu sadržaja zakonodavnih akata, jer je prema statistici Savet prihvatao više od polovine amandmana Parlamenta nakon prvog ili više od četvrtine posle drugog čitanja.<sup>71</sup>

#### 4.2 Redovni zakonodavni postupak koodlučivanja Evropskog parlamenta i Saveta<sup>72</sup>

Neimenovan postupak iz člana 251 ugovora o Evropskoj zajednici ugrađen ugovorom iz Mاستrihta iz 1993. godine u teoriji se najčešće nazivao postupkom koodlučivanja.<sup>73</sup> Putem uvođenja ovog složenog postupka Evropski parlament je postao druga grana zakonodavne vlasti bez čije saglasnosti u određenim oblastima predviđenim ugovorom o osnivanju Savet više nije mogao da usvaja zakonodavne akte. Ugovorom iz

<sup>69</sup> Postupak saradnje se još javlja u oblasti ekonomske (član 102 i 103 ugovora o Evropskoj zajednici) i monetarne politike (član 106 ugovora o Evropskoj zajednici).

<sup>70</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris 2001., 267.

<sup>71</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L'Union européenne*, Pedone, 2 edition, Paris 1996., 214.

<sup>72</sup> U stručnim krugovima koristi se i termin »saodlučivanje - S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., 116.

<sup>73</sup> S. Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2007., 107. Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L'Union européenne*, Pedone, 2 edition, Paris 1996., 214; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris 1997., 163; J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et de communautés européennes*, LGJD, Paris 1994., 486; Ph. M. Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris 1998, 47; L. Cartou, *L'Union européenne*, Précis-Dalloz, 2 edition, Paris 1996, 112, 113.

Amsterdamu iz 1999. godine ovaj postupak usvajanja akata donekle je pojednostavljen.

Postupak koodlučivanja je ugovorom o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona iz 2009. godine promovisan u »redovni zakonodavni postupak«<sup>74</sup> koga treba razlikovati od posebnih zakonodavnih postupaka izričito utvrđenih ugovorom.«<sup>75</sup> Redovni zakonodavni postupak podrazumeva da Evropski parlament i Savet na predlog Komisije zajednički usvajaju uredbu, direktivu ili odluku.<sup>76</sup> U određenim specifičnim slučajevima predviđenim ugovorima iz Lisabona javljaju se i posebni zakonodavni postupci.<sup>77</sup> U ovim slučajevima akte Unije usvaja Evropski parlament uz učešće Saveta ili pak Savet uz učešće Evropskog parlamenta. Ugovori iz Lisabona šire polje primene redovnog zakonodavnog postupka na još 40 novih oblasti.<sup>78</sup>

Prema ugovoru o funkcionisanju Evropske unije redovni zakonodavni postupak se odvija na sledeći način.<sup>79</sup>

- Komisija na osnovu odluke većine njenih članova upućuje predlog zakonodavnog akta Evropskom parlamentu i Savetu.

- Zatim sledi tzv. "prvo čitanje" teksta u Evropskom parlamentu koji utvrđuje svoj „stav“ i prosleđuje ga Savetu. Ukoliko Savet odobri stav Parlamenta, akt se usvaja u skladu sa onim što je utvrđeno u Evropskom parlamentu. Savet međutim može i da ne odobri stav Evropskog parlamenta, i da usvoji sopstveni stav o sadržaju akta i vrati ga Evropskom parlamentu i Komisiji. Savet je dužan da obavesti Parlament o razlozima koji su ga naveli na ovakav korak. Komisija takođe dostavlja svoje mišljenje o prethodnom.

- Potom sledi tzv. "drugo čitanje". Ukoliko Parlament u roku od 3 meseca odobri ili se ne izjasni o stavu Saveta, akt se smatra usvojenim u skladu sa onim što je predložio Savet. Parlament međutim može i da većinom glasova svojih članova odbaci stav Saveta usvojen u prvom čitanju, što znači da akt ne može da bude usvojen. S druge strane, Evropski parlament ima nadležnost da većinom glasova svojih članova predloži amandmane na predlog akta. Teorijski Savet bi mogao da usvoji amandmane Parlamenta isključivo jednoglasno jer oni menjaju inicijalni predlog Komisije. U praksi Komisija razmatra predložene amandmane Parlamenta,

<sup>74</sup> S: Zečević, „Evolucija nadležnosti Evropskog parlamenta“, Srpska politička misao, 4/2011., 169-195.

<sup>75</sup> Član 289 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>76</sup> Član 289 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>77</sup> Član 289 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>78</sup> Internet, 10.03.2010., <http://www.europa.eu> – primena redovnog zakonodavnog postupka se širi u oblasti poljoprivrede, energetike, doseljavanja, pravosuđa i unutrašnjih poslova kao i domenu strukturnih fondova.

<sup>79</sup> Član 294 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

trudeći se da prilagodi svoj predlog akta, ne bi li ovaj mogao da se usvoji kvalifikovanom većinom u Savetu. Nije retko da se jave neformalni tri-partitni pregovori između ove tri institucije ne bi li amandmani Parlamenta bili prihvatljivi i za Komisiju i za Savet.<sup>80</sup> U slučaju dogovora u roku od 3 meseca otvara se mogućnost da tekst akta bude usvojen u Savetu kvalifikovanom većinom. Amandmani Parlamenta sa kojima se Komisija ne slaže međutim, mogu isključivo da se usvoje u Savetu jednoglasno.

- Redovni zakonodavni postupak sadrži i treću fazu takozvanog pomirenja. Naime, ako Savet ne prihvati sve amandmane Evropskog parlamenta, predsedavajući Saveta, uz dogovor sa predsednikom Parlamenta, u roku od šest nedelja saziva "Komitet pomirenja" sačinjen paritetno od predstavnika dve institucije (Saveta i Parlamenta). U komitet zapravo ulaze predstavnici svih članova Saveta i isti broj članova Evropskog parlamenta izabrani srazmerno odnosu snaga poslaničkih klubova.<sup>81</sup> Komisija učestvuje u radu ovog komiteta trudeći se da približi stavove dve institucije. Pod uslovom da utvrdi "zajednički nacrt sadržaja akta", ovaj se dostavlja Savetu i Parlamentu koji imaju rok od 6 nedelja da ga potvrde kvalifikovanom većinom, odnosno apsolutnom većinom izraženih glasova poslanika. Ukoliko se u Savetu ili Parlamentu ne usvoji "zajednički nacrt akta", predlog se smatra konačno odbačenim.

Iz prethodno izloženog, nije teško uočiti da redovni zakonodavni postupak ostaje i dalje izuzetno složen.

Zakonodavna delatnost Unije u privrednoj sferi je bila vrlo obimna posebno na planu ujednačavanja proizvodnih i ekoloških standarda. Evropska unija je tokom 90-tih godina prošlog veka u proseku donosila preko 120 propisa godišnje, uzevši u obzir samo uredbe i direktive, a ne ubrajajući odluke.<sup>82</sup> Vrhunac zakonodavne aktivnosti se odigrao između 1987. i 1993. godine kada je usvojeno preko 300 propisa usmerenih na završetak stvaranja unutrašnjeg tržišta. Pojedini teoretičari procenjuju da Evropska unija postavlja preko 80 odsto pravila koja upravljaju proizvodnjom, distribucijom i razmenom roba, usluga i kapitala na tržištima država članica.<sup>83</sup>

## 5. Zaključak

Proces evropske integracije je uslovljen dvema na prvi pogled protivrečnim potrebama i težnjama. Da bi odgovorile na savremene ekonomske i političke izazove države članice Unije su prinuđene da idu u pravcu sve većeg prenosa svojih nadležnosti ka Evropskoj uniji kao i da

<sup>80</sup> Ph. Manin, *L'Union europeenne*, Pedone, N 6 Paris, 2005., 366.

<sup>81</sup> Ph. Manin, *L'Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris 2005., 367.

<sup>82</sup> S. Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2007., 88.

<sup>83</sup> S. Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2007., 25.

izgrađuju efikasan institucionalni sistem Unije sa demokratskim i federalnim odlikama. S druge strane, članice Unije istovremeno teže da očuvaju nacionalni identitet i suverenitet.

Nadležnosti Evropskog parlamenta u institucionalnom sistemu Zajednica odnosno Evropske unije su se značajno menjale od njihovog osnivanja do danas. Ova evolucija ukazuje na postojanje procesa federalizacije institucionalnog sistem Evropske unije.

U Evropski parlament su po osnivanju Zajednica delegirani članovi iz nacionalnih skupština država članica, ali je od 1979. godine<sup>84</sup> uveden postupak neposrednog izbora članova Evropskog parlamenta na opštim parlamentarnim izborima koji se održavaju u državama članicama, što je imalo značajne političke i institucionalne posledice.<sup>85</sup> Evropski parlament je vremenom izborio pravo da učestvuje u postupku određivanja mandatar za predsednika Komisije, da daje odobrenje za imenovanje Komisije ali je i stekao političku smelost da krositi svoje pravo da utiče na smenu Komisije. Ovim poslednjim Parlament je želeo da pokaže u simboličnom smislu da je kao organ koji ima demokratsku legitimnost ujedno i najviši organ Evropske unije.

Izvorno, parlament je prema ugovoru o Evropskoj ekonomskoj zajednici imao samo savetodavne nadležnosti.<sup>86</sup> Ipak, institucija o kojoj je reč je pozivajući se na svoj narodni legitimitet izborila pravo na širenje svojih ingerencija. Tako je 70-tih godina prošlog veka Evropski parlament stekao nadležnosti u budžetskoj sferi,<sup>87</sup> 80-tih godina je stekao pravo da izdaje saglasnost na prijem novih država članica u Zajednicu i na zaključivanje sporazuma o pridruživanju, da bi sa donošenjem ugovora o Evropskoj uniji iz Matrihta 1993. godine zajedno sa Svetom postao organ zakonodavnog koodlučivanja.<sup>88</sup> Na taj način je postupak donošenja privrednog zakonodavstva poprimio federalna obeležja. Redovni postupak usvajanja zakonodavnih akata u Uniji<sup>89</sup> je danas još više približen federalnom modelu u smislu da jedna vrsta evropske vlade (Komisija) predlaže veću naroda (Evropskom parlamentu) i veću država (Svetu) zakonodavne akte.<sup>90</sup> Ipak, da bi akt bio usvojen potrebna je saglasnost oba veća čime se delimično odstupa od federalnog modela gde veće naroda po pravilu ima poslednju reč u zakonodavnom procesu.

<sup>84</sup> S. Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2007., 190.

<sup>85</sup> Akt o izboru predstavnika u Evropski parlament na naeposrednim izborima sa opštim pravom glasa, 20.9.1976., JOCE n. L 278, 28.10.1976.

<sup>86</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris 2001., 227.

<sup>87</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris 2001., 227.

<sup>88</sup> Nekadašnji član 251 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>89</sup> S. Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2007., 111 i dalje.

<sup>90</sup> Član 289 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

**Slobodan Zečević, Ph.D**  
**Principal Research Fellow**  
**Institute of European Studies, Belgrade**

## **STRENGTHENING THE ROLE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT IN THE INSTITUTIONAL SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION**

### **Summary**

The competences of the European Parliament in the institutional system of the Community and the European Union have changed significantly since their foundation to the present. Originally in the Treaty establishing the European Economic Community the Assembly had an advisory role in the process of adoption of legislative acts and election of the Commission. The European Parliament has not accepted his marginal position because he felt that as originally democratic body he must participate in the governance of the Community. The political goal of the European Parliament was actually in the legislative and the process of election of the Commission to obtain the competence of the Assembly in federal state and therefore to federalize the constitutional system of the European Union. After the years of long contest the European parliament succeeded in their intentions. Today the election of the President and the members of the Commissions is not possible without his consent. The ordinary legislative procedure in the Union is closer to the federal model in the sense that a kind of European government (the Commission) propose to the chamber of people (the European Parliament) and to the chamber of states (the Council) legislative acts. However the adoption of legislative act require the consent of both chambers which deviates from the federal model where the chamber of people has the final word in legislative process.

**Key words:** European Union, the Treaties establishing the European Union, the European parliament, a parliamentary elections, the European Council, the legislative process, the president and members of the Commission.