

EVROPSKI PARLAMENT - POVEĆANE NADLEŽNOSTI I REALNA MOĆ

EUROPEAN PARLIAMENT – INCREASE OF JURISDICTION AND REAL POWER

DANIJELA JAĆIMOVIĆ,
Ekonomski fakultet, Univerzitet Crne Gore

Abstract : *Najnovije promjene koje donosi Lisabonski ugovor, nastavljaju sa tradicijom povećanja nadležnosti i uvećanja institucionalne pozicije i moći Parlamenta, u odnosu na ostale institucije. Ovim ugovorom proširene su nadležnosti Parlamenta koji u legislativnom postupku postaje glavni zakonodavac sa Savjetom, dominantan učesnik u donošenju odluke o evropskom budžetu, a raste značaj ove institucije kao političkog kontrolora u radu EU institucija. Uvedene promjene jako unapređuju poziciju Parlamenta u institucionalnom sistemu EU, čime su se pokušali otkloniti svi nedostaci predbodnih ugovora, koji se mogu definisati kao „demokratski deficit“.*

Ključne riječi : *parlament, demokratski deficit, nadležnosti i moć.*

Abstract : *The latest changes contained in the Lisbon Treaty continue the tradition of increasing of both, the jurisdiction and the institutional position and power of the Parliament, in relation to other institutions. This Treaty extends the jurisdiction of the Parliament that in the legislative process becomes the main legislator together with the Council, the dominant participant in the decision making regarding the European budget, and the importance of this institution as a political controller is increased in the work of EU institutions. The introduced changes strongly improve the position of the Parliament in the EU institutional system, and thereby all shortcomings of the previous Treaties, which can be defined as a "democratic deficit", were tried to be removed.*

Key words: *Parliament, Democratic Deficit, Jurisdictions and Power.*

JEL Classification: F 00;
Preliminary communications; Recived: Mart 05, 2011

1. Uvod

Evropski parlament je institucija Evropske Unije, čije članove biraju građani EU na neposrednim izborima, i kao takav predstavlja najlegitimniji organ Unije. S druge strane, ova institucija ima veoma neobičan razvojni put. To je jedina institucija čije su nadležnosti, značaj i snaga konstatno rasli kroz ugovore. Povećanim nadležnostim Parlamenta, u legislativnoj, budžetskoj i političkoj funkciji, proces donošenja odluka je približen narodima Evrope. To je odgovor na glavnu zamjerku radu institucija, da se ne uzimaju u obzir stavovi građana, koji neposredno primjenjuju propise. U tom cilju povećano je učešće nacionalnih parlamenata u legislativnom postupku Luksemburga. Prije donošenja odluka, diskuje se da li predložena legislativa poštuje potrebe nacionalnog i regionalnog nivoa. U ovom postupku obezbijedeno je da institucije moraju „čuti“

glas nacionalnih parlamenata i obrazložiti svoje mišljenje. Demokratizacija procesa donošenja odluka podrazumijeva uključenost i drugih aktera u ovaj postupak, kao Komiteta regiona. Ovaj mehanizam treba da omogući punu uključenost regionalnog i loknog nivoa u proces donošenja odluka. A pravi i jedini integrator svih ovih interesa i mišljenja je Evropski parlament.

Lisabonski ugovor pokušao je da na najbolji način izbalansira, moć i snagu država članica i supranacionalnog tijela kao što je Evropski parlament. Ali ipak ostaje prisutno pitanje, da li ove brojne procedure i novine realno daju moć i značaj Parlamentu? Da li se i dalje radi o formalnim ili suštinstim promjenama?

Ovaj članak pokušava da sagleda mjesto i ulogu Parlamenta u institucionalnom sistemu Lisabonskog ugovora, i ukaže na mogući razvoj ove institucije u budućnosti.

2. Značaj Evropskog parlamenta u procesu demokratizacije Unije

Osnovni cilj Lisabonskog ugovora je povećanje demokratičnosti i transparentnosti u radu institucija, kao i efikasnosti u donošenju odluka. Najvažnije novine koje Ugovor donosi su: značajno povećanje nadležnosti Parlamenta, uvođenje funkcije predsjednika Evropskog savjeta i funkcije visokog predstavnika EU za spoljnu politiku, definisanja kvalifikovane većine u Savjetu, Evropska centralna banka znanično postaje institucija i sl... U novom ugovoru najznačajnije mjesto, zauzima institucionalno pozicioniranje Evropskog parlamenta. Moć i snaga Parlamenta izjednačava sa Savjetom, a Parlament i rezultati evropskih izbora postaju „okvir“ za izbor Predsjednika Komisije i komesara.

Najnovije izmjene u obimu nadležnosti Parlamenta govore o snažnom povećanju moći u uloge ove institucije, i pokušaju Unije da sa snaženjem ove institucije otkloni osnovni nedostatak institucionalnog sistema poznat kao „demokratski deficit“ (Crombez, 2003). Zakonodavna nadležnost, koja je dugo bila u rukama zemalja članica kroz njihovu aktivnost u Savjetu ministara, napokon biva ravnopravno podijeljena između Savjeta i Parlamenta kao *supernacionalnog tijela*. Lisabonskim ugovorom, zakonodavna funkcija Parlamenta je ojačana, time što je procedura saodlučivanja postala dominantan oblik za donošenja zakonodavne procedure. Procedura saodlučivanja uvedena je Ugovorima iz Maastrichta, i primjenjivala se samo kao jedan od četiri načina donošenja odluka. Zemlje članice su dugo vremena odoljevale pritiscima, kroz sporu i djelimičnu primjenu procedure saodlučivanja, jer su željele da očuvaju moć Savjeta ministara, gdje one mogu direktno uticati na oblikovanje legislative. Saodlučivanje je postalo dominantan obrazac za donošenje odluka, u novom ugovoru, čime je porastao institucionalni status Parlamenta (Jaćimović, 2010).

Budžetska nadležnost napokon je data Parlamentu u punom kapacitetu, gdje Parlament zajedno sa Savjetom odlučuje o cijelom budžetu. Parlament dobija ovlaštenja u definisanju, obimu i strukturi ukupnog budžeta. Lisabonskim ugovorom ukinuta je podjela na „obavezne“ i „neobavezne“ rashode, gdje je o manje značajnom dijelu budžetaj neobaveznim rashodima odlučivao Parlament.

Parlament dobija velika ovaštenja u snažnoj političkoj kontroli nad tijelima EU. To se prije svega ogleda u imenovanju predsjednika i kolegijuma Evropske komisije. Evropski savjet predlaže jednog kandidata za predsjednika Komisije, vodeći računa o izborima za Evropskih parlament. Evropski parlament predloženog kandidata za predsjednika Komisije bira većinom ukupnog broja svojih članova. Kolegijum Komisije podliježe, kao kolektivni organ, izglasavanju povjerenja u Evropskom parlamentu (European Commission, 2009). Povećavanjem demokratskog legitimiteta predsjednika Komisije, povećava se veza između građana i Komisije, a time i ostalih institucija, što utiče na povećanje demokratičnosti rada institucija.

Parlament dobija mogućnost, da može pokrenuti izmjene ugovora. Sa svim unešenim izmjenama Parlament sve aktivnije utiče na život građana Unije, pri čemu aktivnosti Parlamenta moraju biti u skladu sa Poveljom o fundamentalnim pravima, koja je sastavni dio ugovora. Pored ovih nadležnosti, koje su vezane za ulogu Parlamenta u svakodnevnom životu građana Unije, Parlament će prema Lisabonskom ugovoru, biti uključen u cijeli niz međunarodnih ugovora koje zaključuje Unija.

3. Uloga nacionalnih parlamenata u legislativnom postupku

Lisabonski ugovor je povećavanjem nadležnosti Evropskog parlamenta, povećao učešće građanja Unije u odlučivanju o svim bitnim pitanjima. Međutim, ovaj ugovor je otišao dalje, dajući mogućnost nacionalnim parlamentima da daju svoje mišljenje o predlogu legislative, o kojoj raspravljaju i institucije EU. Ovim su nacionalni parlamenti prepoznati kao dio demokratskog tkiva Evropske unije, koji postaju „kontrolori“ nad principom *subsidiarnosti*¹.

Snažno jačanje uloge parlamenata u okviru Lisabonskog ugovora, doveo je do drugog imena za ovaj ugovor „ugovor parlamenata“. Ugovor je uveo odredbu o "mehanizmu ranog upozorenja"², koji omogućava svakom nacionalnom parlamentu da ukaže na ugrožavanje principa supsidijarnosti ili njegovo kršenje od strane evropskih institucija (Vehar, 2009).

¹ Ovim principom će se obezbijediti donošenje odluka u tjesnoj vezi sa građanima, i da li su aktivnosti na nivou Unije, opravdane u svjetlu mogućnosti dostupnih na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

² Nacionalni parlamenti će moći da se izjasne po nekom pitanju u „ranoj fazi“, prije nego što se prijedlog bude detaljno razmatrao na Evropskom parlamentu i Savjetu ministara.

Nacrti zakonodavnih akata³ biće prosljeđeni, prema novom ugovoru, istovremeno i nacionalnim parlamentima kada i drugim relevantnim tijelima. Donošenje samog zakonodavnog akta, mora biti razmatrano kroz principe supsidijarnosti i proporcionalnosti, da bi on bio što bliži građanima Unije. S tim u vezi, nacionalni parlamenti mogu poslati Predsjedniku Evropskog parlamenta, Savjetu i Komisiji argumentovano mišljenje o tome da li je nacrt zakonodavnog akta usaglašen sa principom supsidijarnosti, u roku od osam nedelja, na zvaničnim jezicima unije⁴.

Svaka od ovih institucija mora razmotriti mišljenje, koje je dostavio nacionalni parlament ili neki njegov dom, a svi zakonodavni akti moraju imati izjavu u kojem je izvršena njegova procjena saglasnosti sa ovim principima. Ukoliko trećina nacionalnih parlamenata ne podrži drft legislative, takav zakonodavni akt mora biti vraćen na reviziju.

Poslije revizije, Komisija može da podrži, dopuni ili povuče predlog zakona. Za bilo koju odluku Komisija mora da da razlog zašto je to uradila. Ukoliko odluči da zadrži predlog zakona, Komisija mora dati opravdano mišljenje, gdje smatra da on nije u suprotnosti sa ovim principima. Ovo mišljenje, zajedno sa mišljenjem nacionalnih parlamenata, će se dostaviti na razmatranje Evropskom parlamentu i Savjetu. (<http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert>)

Ukoliko više od polovine nacionalnih parlamenata ne podrži predloženu legislativu Evropski legislatori mogu predložiti povlačenje prijelodga. U tom prvom čitanju legislator (Evropski parlament ili Savjet) će razmatrati da li je predlog zakona kompatibilan sa principima, razmatrajući mišljenje i Komisije i nacionalnih parlamenata. Ukoliko većina od 55% članova Savjeta, ili većina članova u Evropskom parlamentu odluče da ovaj predlog zakona nije kompatibilan sa principima supsidijarnosti i proporcionalnosti, on će biti odbačen i neće se dalje razmatrati.

Kako uloga nacionalnih parlamenata u evropskim pitanjima stalno raste, potrebna je dobra i stalna saradnja sa Evropskim parlamentom. U tom cilju, Lisabonski ugovor ponudio je formalizaciju rastuće međuparlamentarne sarad-

nje, kroz Inter-parlamentarne dijaloge (Joint-Parlemntary meetings JPMS) i kroz mnoge češće i detaljnije kontakte između komiteta Evropskog parlamenta i nacionalnih partnera, Što ima za cilj unaprijeđenje razmjene informacija i dobre prakse između nacionalnih i Evropskog parlamenta.

Kako bi se građani aktivnije uključili u proces donošenja odluka i legislative u Uniji, Lisabonski ugovor definiše i uvodi pravo građanske inicijative. Evropski građani imaju pravo da zahtijevaju od Evropske komisije da predloži "nacrt zakona" ukoliko prikupe najmanje million potpisa u značajnom broju država članica. Ugovor ide dalje i prepoznaje značaj dijaloga između građana, organizacija civilnog društva i institucija Unije (posebno Komisije).

4. Rast uloge Komiteta regiona u institucionalnom sistemu

„Ugovor parlamenata“ ne podrazumijeva samo uključenost nacionalnih paralamenata direktno u nadzor nad legislativnim postupkom i principom *subsidi-jarnosti*. Ovaj ugovor ide korak naprijed, jer je omogućio da svi nivoi, uključujući lokalni i regionani nivo „upravljanja“ međusobno saraduju. Po prvi put, Ugovor eksplicitno upućuje na veći značaj lokalnog i regionalnog nivoa u primjeni principa *subsidi-jarnosti*. Ovo je odgovor na sve brojnije zamjerke građana Evropske unije o radu institucija, koje prema njihovoj percepciji su zatvorene, a u svom radu daleke od građana, a usvojena regulativa ne polazi sa stanovišta poreba i interesa običnih građana, nego je definisana od strane institucionalizovanih birokrata iz Brisela (http://ec.europa.eu/news/en_explained/090608_en.htm).

U nastajanju novih EU zakona, postalo je jasno da se moraju uzeti u obzir uticaji, koje prijedlog legislative ima na lokalni i regionani nivo. Ovim savjetodavno tijelo Komitet regiona, postaje značajno uključen u legislativni proces. Novim ugovorom razriješena je sudbina ovog tijela, a Komitet regiona dobija moć da projedloge prati kroz sve faze legislativnog procesa. Ovim regionalni i lokalni predstavnici dobijaju više političkog i zakonskog autoriteta. Konsultacije sa Komitetom su obavezne u procesu legislativnog postupka, ne samo za Evropsku komisiju i Savjet ministara, već i za Evropski parlament.

Komitet regiona postaje aktivan aktor na svim nivoima u procesu nastajanja EU zakona, kroz pripremu, amandmiranje i monitoring legislative koji ima efekta na regionalne i lokalne autoritete. Područje konsultacija se poroširilo i na neke nove politike kao što je energija, klimatske promjene, pored takozvanih politika opšteg interesa. Tako da su konsultacije oba-

³ Nacrt akata može predložiti Komisija, Evropski parlament, grupa država članica ili neko drugo relevantno tijelo.

vezne kada se radi o: Ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji, Transevropskim mrežama, Transportu, komunikacijama i energiji, Zdravlju, Evrazovanju i omladini, Kulturi, Zaposlenosti, Socijalnoj politici, Životnoj sredini, Profesionalnom usavršavanju i klimatskim promjenama.

Uloga Komiteta u legislativnom postupku je nova, ali da bi bila ozbiljno shvaćena od strane institucija, Komitet regiona je Lisabonskim ugovorom dobio i „zakonske zube“. Komitet dobija pravo, u zaštiti svog rada, da pokrene zakonsku proceduru pred Sudom pravde ili da anulira legislativu ukoliko ona ne uvažava regionalne i lokalne kompetencije. Za ovakvo djelovanje Komitetu je potrebna većina kada se radi o plenarnim zasjedanjima, ili u izuzetnim slučajevima odluku donosi Biro.

Komitet ima aktivnu saradnju sa Komisijom u procesu sastavljanja nove legislative. Odnos Komiteta regiona i Evropske komisije, kroz Lisabonski ugovor se značajno intenzivira, kroz uključenost Komiteta u rad Komisije od početka do kraja legislativnog procesa. Komitet ima ulogu posrednika između regionalni i lokalnih vlasti i Komisije. Na bazi datog predloga Komisije, Komitet daje mišljenja i na formalan način utiče na prijedlog u skladu sa principom *supsidijarnosti* (<http://www.cor.europa.eu>).

Evropski parlament i Komitet regiona značajno doprinose demokratskom legitimitetu Evropske unije, jer članovi oba tijela su izabrani predstavnici evropskih građana. Lisabonski ugovor dovodi do tješnjih veza ove dvije institucije, gdje je EU parlament obavezan da konsultuje Komitet u vezi bilo kojeg prijedloga iz bilo koje politike, što je do sada bio slučaj samo sa Savjetom i Komisijom. Komitet može promijeniti svoje mišljenje usljed izmjene koje su unijele EU institucije, pri čemu može pratiti diskusije u Parlamentu, savjetovati raporteure i time odmah reagovati na tekuće političke promjene. Kroz mehanizam ranog upozorenja Komisija mora prijedlog nove legislative podnijeti nacionalnim parlamentima da bi mogao odpočeti legislativni proces. U periodu od 8 nedjelja ovog mehanizma, Komitet saraduje sa nacionalnim parlamentima, i utvrđuje teritorijalni uticaj nove legislative.

5. Proces saodlučivanja: balansiranje moći Parlamenta i zemalja članica

Kako raste značaj i uloga Evropskog parlamenta i mogućnost građana Evropske unije, da

utiču na proces donošenja odluka i oblikovanje procesa u Uniji, prisutan je trend sve slabijeg odziva građana na izborima za Evorski parlament. Poslednji izbori održani u junu 2009, koji su definisali sastav Parlamenta prema novom Lisabonskom ugovoru, ukazuju na rekordno nisku izlaznost birača od svega 42,5%.

Stalni pad izlaznosti birača na evropske izbore uzrokovan je samim karakterom EU i njenih institucija, gdje glasači nisu sigurni u promjene, do kojih će dovesti glasanje (Karp, 2003). Odnosno, građani ne glasaju za vladu, određeni propis, već glasaju za instituciju, gdje je specifičnost bilo koje političke partije ograničena potrebama iznalaženja kompromisa sa drugim političkim partijama i drugim institucijama. Ovo predstavlja ozbiljan problem i Parlament pored formalnog rasta nedležnosti i značaja u insitucionalnom sistemu, mora će uložiti jako puno pažnje ka razvoju i jačanju povjerenja građana prema ovoj instituciji i povećanju demoktarizacije u EU.

Na povećanje kredibiliteta ove institucije svakako utiče uvođenje procedure saodlučivanja, ako dominantnog obrazca za donošenje legislative u Uniji. Suština ove procedure se zasniva na principu pariteta i znači da nijedna institucija – Parlament ili Savjet – ne može usvojiti zakon bez odobrenja, tj. pristanka druge institucije. Ovim, proces saodlučivanja daje istu važnost i težinu Savjetu i Parlamentu, a time i glasu građana koji su učestvovali u evropskim izborima.

Postupak saodlučivanja je prvi put uveden u proceduru Ugovorom iz Mاستrihta, a broj pitanja o kojima se odlučuje u postupku saodlučivanja je rastao sa svakom novom izmjenom Ugovora. Dopunama Ugovora iz Amsterdama i Ugovora iz Nice, cijela procedura je dodatno proširena i učinjena efikasnijom. Ugovor iz Amsterdama je pojednostavio proceduru, čineći je bržom i transparentnijom, i proširio područja politika u kojima se primjenjuje. Ugovorom iz Nice ustanovljeno je da se procedura saodlučivanja koristi u području bilo koje politike u kojoj Savjet prihvati prijedloge na osnovu kvalifikovane većine (ne jednoglasno). Ugovorima iz Lisabona ovaj postupak postaje osnovni zakonodavni postupak u Uniji.

Saodlučivanje podrazumijeva čitanje legislative dva puta, gdje Savjet i Evropski Parlament mogu davati amandmane na dati prijedlog. Svaki zakonski prijedlog potiče od Komisije, koja ga prosljeđuje Parlamentu i Savjetu. Obje institucije razmatraju i diskutuju o prijedlogu, nezavisno jedna od druge, a svaka može slobodno da donese svoje amandmane, ukoliko smatra da je to potrebno (Prokopijević, 2009).

Da bi prijedlog postao zakon, Savjet i Parlament moraju odobriti amandmane jedne i druge strane i saglasiti se oko konačnog teksta. Ukoliko se obje strane slože po pitanju amandmana nakon prvog čitanja, prijedlog postaje zakon. Ako se ne slože, onda se prelazi na fazu drugog čitanja.

Proces davanja, usvojanja ili odbacivanja amandmana može postati veoma komplikovan, što otvara prostor za primjenu procedure saodlučivanja. Suština ove procedure je da nijedan dio legislative ne može biti usvojen bez odobrenja Parlamenta, čime se snažno povećava moć i snaga Parlamenta. Proces saodlučivanja počinje, kada Savjet ne prihvati amandmane prezentirane od strane Parlamenta, u svom drugom čitanju. Tada se dvije institucije susreću u okviru Komiteta pomirenja (Conciliation Committee), čiji je posao da nađe dogovor i rješenje u procesu pregovaranja (<http://www.europa.eu/codecision/indexen.htm>).

Komitet za pomirenja podrazumijeva trojne sastanke, poznate kao trijaloge – gdje se nalaze predstavnici Savjeta, Komisije i Evropskog parlamenta. Pregovori se odvijaju u vremenskom tjesnacu, maksimalno osam nedelja (6+2), što predstavlja dodatni pritisak, na sve strane da dođu do ogovarajućeg rješenja. Rezultat rada Komiteta za pomirenje može biti: a) neuspješno završi „pomirenje“ i predloženi akt ne ide u dalju proceduru, b) Parlament i Savjet nijesu uspjeli da u okviru vremenskog perioda od 6+2 nedjelje dođu do zajedničke pozicije i b) upješan završetak „pomirenja“ (Peterson, 2005). Kada Komitet postigne saglasnost, usaglašeni tekst se šalje Parlamentu i Savjetu na treće čitanje, kako bi ga onda konačno usvojili kao zakonski tekst. Čak i ako Komitet za pomirenje usvoji zajednički tekst, Parlament još uvijek može da odbaci predloženi zakon većinskim glasanjem svojih članova.

Ako međutim, ne dodje do usvajanja zajedničkog teksta, tj. nema saglasnosti, prijedlog zakona se vraća Savjetu, koji ga može povući ili vratiti u postupak usvajanja (sa ili bez amandmana Parlamenta). Za to mu je potrebna kvalifikovana većina ili konsenzus, zavisno od prirode prijedloga. Zakon stupa na snagu osim, ako to Parlament ne spriječi prostom većinom broja poslanika. I Parlament i Savjet mogu odbaciti prijedlog bilo u toku drugog čitanja ili nakon usvajanja od strane Komiteta za pomirenje. Isto tako, Komisija može u svakom trenutku povući

svoj prijedlog. Kroz proceduru saodlučivanja, Parlament može preinačiti rezultat na značajan način, može zaustaviti donošenje legislative, tako da ova procedura kreira novo okruženje, gdje se pogledi Parlamenta ozbiljno uzimaju u obzir.

Procedura saodlučivanja povećava institucionalni statusa Parlamenta, gdje Parlament postaje moćan zakonodavac, uvažen od strane javnosti, kao neko ko dijeli odgovornost u mijenjanju oblika zakona i politika koji utiču na sve stanovnike EU. Prema ovom supranacionalnom scenariju, države članice prihvatajući proceduru saodlučivanja kao dominantan oblik legislativnog postupka, i time povećavaju legitimitet EU.

Procedura saodlučivanja je komplikovana procedura, koja dovodi u okviru „komiteta za pomirenja“ tri ključne institucije, gdje se prelamaju različiti interesi. Moć institucija u ovom procesu, i krajnji ishod ove procedure, zavisi od informacija koje posjeduju institucije. Prema nekim autorima, proces saodlučivanja je i dalje u korist zemalja članica. (Koning, 2010)

Sami proces predlaganja legislative potiče od Komisije, utiče da Komisija i zemlje članice posjeduju isti nivo informacija. Komisija predlaže legislativu, gdje su se zemlje članice izjasnile o svojim preferencama, u procesu konsultacija. Predstavnici Komisije učestvuju u radu svih nivoa rada Savjeta: od radnih grupa, Corepera i na ministarskom nivou, tako da je Komisija i zemlje članice jako dobro upoznate o datom prijedlogu. Ukoliko Savjet ima namjeru da značajno promijeni prijedlog kroz amandame, Komisija u krajnjem slučaju može provući dati prijedlog.

S druge strane, postavlja se pitanje da li sa istim obimom informacija raspolaže i Parlament kroz proceduru saodlučivanja, kao treći aktivni sudionik? Kada Komisija djeli poziciju Parlamenta, to je dobar razlog da Parlament dobije sve neophodne informacije, sa kojima raspolaže Komisija. U ovom slučaju, kroz proceduru saodlučivanja i sastanke pomirenja Savjet i Parlament imaju izjednačenu moć.

Međutim, kada su zemlje članice i Komisija na jednoj, a Parlament na drugoj strani, strateška prednost je na strani zemalja članica. Tada ni Komisiji ni zemljama članicama nije u interesu da podijele informacije koje imaju sa Parlamentom, a Parlament je primoran da donosi odluke uz nedostatak informacija. To povećava mogućnost da Komisija i zemlje članice, dominantno utiču na procesa saodlučivanja.

Glavni razlog za postojanje informacionih asimetrija između učesnika u procesu saodlučivanja, je što Parlament ne učestvuje u radu Savjeta, koji se

odvija na različitim nivoima. (što je slučaj sa Komisijom) U ovom odnosu snaga, zemlje članice mogu obezbijediti smanjenje uticaja Parlamenta u procesu saodlučivanja.

Ovo ukazuje da sama procedura saodlučivanja ne daje automasku moć Parlamentu kao legislatoru. Uloga Parlamenta je mnogo uspješnija ako dijeli poziciju Komisije ili neke velike zemlje članice, dok može biti marginalizovana ako Komisija i Savjet imaju istu poziciju (interese). To znači da u procesu saodlučivanja i dalje zemlje članice imaju značajnu ulogu i predstavljaju odlučujući tas na vagi Komitetat pomirenja. Tako da se može zaključiti da je Evropski parlamnt i dalje slab i inferioran u odnosu na Savjet, i ako su njegova ovlaštenja značajno porasla. (Håge, 2007)

6. Karakter veze između Predsjednika Evropskog savjeta i Parlamenta

Lisabonski ugovor nije samo promijenio ulogu i značaj Evropskog parlamenta, već je doveo i promjena u načinu funkcionisanja najvažnije institucije u Uniji-Evropskog savjeta. Uvedena je nova stabilna funkcija Predsjednika Evropskog savjeta, ideja potekla uglavnom od strane velikih zemalja članica⁵. Sistem rotirajućeg predsjedavanja, koje je postojao do Lisabonskog ugovora, podržavao je načelo jednakosti zemalja članica⁶. Rotacija je davala mogućnost da ljudi iz zemalja članica naizmjenično u određenom periodu (6 mjeseci), budu dobro i na različit način predstavljeni na Evropskom nivou. Predsjedništvo je omogućavalo zemljama članicama, da stave na agendu nova pitanja (i da isključe druga) i da nadgledaju postizanje sporazuma koji odgovaraju njihovim „posebnim“ interesima. Zbog toga su zemlje članice održale rotirajuće predsjedavanje (do Lisabona) jer su bile nevoljne da prihvate da se vođstvo nad EU prebaci na neku supranacionalnu instituciju ili izabrano predsjedništvo (Kolman, 2003).

Kako se širina i dubina evropske saradnje širila, važnost predsjedavanja je dobijala na značaju, tako da je rotirajuće predsjedavanje vremenom postao predmet čestih primjedbi. Ukoliko, svaka zemlja članica koristi predsjedavanje da bi dobila svoj red za ostvarenje interesa u evropskoj „dolini“, efekat ove prakse će biti takav da će evropske

inicijative biti usmjerene dalje od onoga što je efikasno i korisno za sve. Što je dovelo do uvođenja stabilne funkcije Predsjednika evropskog savjeta. (Jačimović, 2010)

Predsjednik Evropskog savjeta, prema novom ugovoru biće zamjena za rotirajuće predsjedavanje na nivou Evropskog savjeta. Evropski savjet bira svog Predsjednika kvalifikovanom većinom, na period od dvije i po godine, sa mogućnošću jednog reizbora. U slučaju prepreka ili lošeg upravljanja, Evropski savjet može okončati mandat Predsjedniku u skladu sa samom procedurom. Ugovorom su definisane nadležnosti Predsjednika: a) predsjedava i vodi rad Evropskog savjeta; b) osigura pripremu i kontinuitet rada Evropskog savjeta u saradnji sa Predsjednikom Komisije, a na bazi rada Savjeta za opšte poslove; c) djeluje u cilju lakšeg usaglašavanja stavova i postizanja konsenzusa u okviru Evropskog savjeta; d) podnosi izvještaj Evropskom parlamentu poslije svakog zasjedanja Evropskog savjeta.

Predsjednik na svom nivou i u svojstvu funkcije koju obavlja, predstavlja Uniju na spoljnjem planu u vezi sa pitanjima iz spoljne politike i zajedničke bezbjednosti, bez povreda nadležnosti Visokog predstavnika Evropske unije za spoljne poslove i politiku bezbjednosti. Prilikom izbora ličnosti koje će vršiti funkcije Predsjednika Evropskog savjeta, Predsjednika Komisije i Visokog predstavnika, u obzir treba uzeti i poštovati demografsku i geografsku raznolikost Unije i njenih zemalja članica. To predstavlja napor da se ovom funkcijom predstave jednako svi narodi (Tallberg, 2008).

Ugovor je i definisao nadležnosti predsjednika, a precizan opis onoga čime se on bavi, ukazuje da je njegova pozicija na provjeri. Predsjednik evropskog savjeta u okviru svojih nadležnosti trebao bi da bude pozicija sa ograničenim političkim ambicijama. Ipak, uzimajući u obzir moć zadataka koji mu je dodijeljen, gdje on ima mogućnost da utiče na agendu Savjeta, kao i da oblikuje i usmjerava odluke koje treba da budu donešene, realno je očekivati da će uticaj Predsjednika rasti vremenom, a dužina njegovog mandata, pomaže mu da stekne iskustvo i akumulira značajnu političku moć⁷ (Crum 2009). Politička snaga Predsjednika, vremenom može do te mjere porasti, što će stvoriti potrebu za njegovom javnom odgovornošću. To dovodi direktno u vezu Predsjednika evropskog savejeta i „novu“ ulogu Evropskog parlamenta, kao političkog kontrolora institucija u EU.

⁵ Španije, Velike Britanije, Francuske i na kraju Njemačke.

⁶ Mogućnost da svaka zemlja članica predsjedava na 6 mjeseci „cjelokupnim“ sistemom EU.

⁷Što je značajan kontrast u poređenju sa rotirajućim predsjedavanjem.

Dosadašnja veza Evropskog savjeta i Parlamanta je bila ritualna, podrazumijevala je podnošenje izvještaja Evropskom parlamentu nakon svakog zasjedanja Evropskog savjeta.

S obzirom da je Predsjednik savjeta pre-rastao u originalnu funkciju unutar EU, sa mandatom od dvije ipo godine, čini se vjerovatnijim da će to uticati na promjenu odnosa ove dvije institucije u budućnosti. Njihov odnos će sigurno biti složeniji i češći, što će dovesti do kontinuirane veze između njega i Evropskog parlamenta. Tip odnosa, mogućnost za javnu odgovornost Predsjednika Evropskog savjeta pred Parlamentom će u velikoj mjeri zavistiti od načina korišćenja ovlašćenja Predsjednika, kao i do umješnosti i snage Parlamenta. Da li će Parlament biti dovoljno snažan da postane mjesto političke odgovornosti najuticajnije opozicije u Uniji - Predsjednika evropskog savjeta?

Ono što postaje jasno je da Predsjednik evropskog savjeta, ukoliko želi da svoja ovlašćenja proširi izvan onoga što podrazumijeva unutrašnja pitanja samog Evropskog savjeta, vjerovatno je da će morati da se suoči sa Evropskim parlamentom. Funkcija stalnog Predsjednika evropskog savjeta otvara nove mogućnosti Evropskom parlamentu da drži ovu moćnu funkciju na oku, a time i Evropski savjet privoli na odgovornost i polaganje računa, što će značajno i realno povećati moć ove institucije u budućnosti.

7. Zaključak

Evropski parlament je specifična institucija u Evropskoj uniji, koja se od svog nastanka borila za rast nadležnosti i dobijanje razumne moći u odnosu na ostale institucije. Sa druge strane to je institucija koja posjeduje najveće demokratske kapacitete u Uniji. Lisabonski ugovor, formalno je dao Parlamentu uvećane nadležnosti i značajnu moć, ali operacionalizacija te snage i moći je svakako izazov koji će pratiti ovo instituciju u budućnosti.

Brisel ukazuje da je procedura saodlučivanja, kao jedini obrazac donošenja odluka, konačno pozicionirala Evropski parlament na pravi način u Uniji, dajući mu jednaku snagu kao i Savjetu. Kritičari ukazuju, da procedura saodlučivanja ne daje automasku moć Parlamentu. Koliku moć ima Parlament u ovom postupku, u mnogome zavisi da li dijeli istu poziciju sa zemljama članicama ili ne, u ovom postupku.

Zbog samog načina rada, u procesu predlaganja nacrtu legislative Komsija i strukture Savjeta su u stalnom kontaktu, što ih čini bliskim saradnicima u saodlučivanju. Međutim, Parlamentu se šalje predlog legislative, tako da Parlament nije upoznat sa postojećim debatama i stavovima, Komisije i Savjeta. Kada su zemlje članice i Komisija na jednoj, a Parlament na drugoj strani, strateška prednost je na strani zemalja članica. Nešto veću moć Parlament dobija, kada Komisija ima suprotan stav u odnosu na zemlje članice, pa je zainteresovana da svoje informacije i ideje podijeli sa Parlamentom. Tek u ovoj situaciji Parlament odmjera snage ravnopravno sa Savjetom i zemljama članicama.

Politički autoritet Parlamenta, takođe, može biti predmet kritika. Potička kontrola nad institucijama Unije, ograničena je na izbor Predsjednika i članove Komisije, ali Parlament nema uticaja na rad Evropske komisije. S druge strane, u domenu političke kontrole mora se uzeti u obzir promjenjeni način funkcionisanja Evropskog savjeta, kao najuticajnijeg političkog organa Unije. Lisabonskim ugovorom dugogodišnja neformalna uloga Savjeta, postaje i institucionalno priznata, osnažena sa novom pozicijom Predsjednika evropskog savjeta i Visokog predstvanika. Ova nova i moćna pozicija u okviru institucija, u svojoj biti nema značajnu političku ulogu (prema ugovorima), ali tokom vremena može je izgraditi.

Rast političkog značaja Predsjednika Savjeta, dovešće do rastućih izazova za Parlament u budućnosti. Do sadašnji odnos ove dvije institucije bio je više ritualni nego realni, a savremene promjene u Evropskom savjetu nijesu uticale na promjenu odnosa Parlament-Evropski savjet. Priroda ove veze zavisiće od političkih ambicija samog predsjednika, kao i sposobnosti Parlamenta da postane institucija za političku kontrolu rada Predsjednika i Visokog predstvanika.

U tom slučaju Parlament se može „suočiti“ sa Predsjednikom savjeta, tražeći da opravda svoje djelovanje i time proširi svoja ovlašćenja nad predsjednikom, koristeći svoj status jedino izbrane institucije u EU. Uvođenje nove funkcije Predsjednika evropskog savjeta daje nove mogućnosti Evropskom parlamentu da poveća svoje nadležnosti u radu Evropskog savjeta. Možda pravo pozicioniranje realne moći Parlamenta u budućnosti, treba tržiti u njegovom odnosu sa Predsjednikom Evropskog savjeta.

Literatura

Bellamy, R. (2010), „Democracy without democracy? Can the EU's democratic 'outputs' be separated from the democratic 'inputs' provided by competitive parties and majority rule?“, *Journal of European Public Policy*, 17: 1.

Crombez, C. (2003), *The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing?*, *European Union Politics*, 14:1.

Crum, B. (2009) „Accountability and Personalisation of the European Council Presidency“, *Journal of European Integration*, 31:6.

European Commission, (2009), *Guide to the Lisbon Treaty*.

Đurović, G., Jaćimović, D., Milović, N., Čekulić, L., Tahirović, M. (2010), *Crna Gora u XXI stoljeću - u eri kompetitivnosti, Evropske i evroatlantske integracije*, Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, Podgorica, 2010.

Farrell, D. M., Scully, R. (2010) „The European Parliament: one parliament, several modes of political representation on the ground?“, *Journal of European Public Policy*, 17: 1.

Häge, F. M., Kaeding, M. (2007), „Reconsidering the European Parliament's Legislative Influence: Formal vs. Informal Procedures“, *Journal of European Integration*, 29: 3.

http://ec.europa.eu/news/eu_explained/090608_en.htm/ 2/4/2010.

<http://www.cor.europa.eu/>

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?language=EN&id=58>

Jaćimović, D. (2010), „Evropski savjet i promjene koje donosi lisabonski ugovor“, *Montenegrin Journal of Economics*, Vol 6, No 11, (2010), ISSN 1800-5845, 107-113.

Karp A. Jeffrey, Susan A. Banducci and Shaun Bowler, To Know it is to Love it? Satisfaction With Democracy in the European Union, *Comparative Political Studies*, 36(3), 2003, pg 281.

Kollman, K. (2003), The Rotating Presidency of the European Council as a Search for Good Policy, *European Union Politics*, *Journal of European Public Policy* 4(1)

Konig, T., (2010) “Why do member states empower the EP?“, *Journal of European public policy*, 15:2.

Lord, Christopher and Pollak, Johannes (2010) "The EU's many representative modes: Cooliding? Cohering?", *Journal of European Public Policy*, 17: 1, 117-136.

Peterson, J., Shackleton, M. (2005), *The Institutions of the European Union*, Oxford University.

Press UK, (Oxford) European Commission, (2009), *Your Guide to the Lisbon Treaty*.

Prokopijević, M. (2009), *Evropska unija*, Beograd: Službeni glasnik.

Tallberg, J., Johanson, M. K. (2008) „Party politics in the European Council“, *Journal of European Public Policy*, 15:8.

Vehar, P. (2009), "Nacionalni parlament-ozbiljan igrač ili statista u procesu pridruživanja Evropskoj uniji", *Izazovi evropske integracije* N^o 3.

Conclusion : *The European Parliament is a specific institution in the European Union which, since its inception, struggled to increase its competence and to obtain reasonable power in relation to other institutions. On the other hand, this is an institution that has the largest democratic capacities in the Union. The Lisbon Treaty formally gave to the Parliament increased responsibilities and a significant power, but operationalization of such strength and power is certainly a challenge that will follow this institution in the future. Brussels indicates that the co-decision procedure, as the only form of decision-making, finally positioned the European Parliament in the right way in the Union, giving it the same power as the Council has. Critics point out that the co-decision procedure does not give the automatic power to the Parliament. The amount of power controlled by the Parliament in this process, largely depends on whether it shares the same position with the Member States or not, in this process.*

Due to the method of work itself, in the process of proposing of draft legislation, Commission and the structures of the Council are in contact constantly, which makes them close associates in co-decision. However, a proposal of legislation is sent to the Parliament, so that Parliament is not familiar with current debates and opinions of the Commission and Council. When the Member States and the Commission are on one side and the Parliament is on the other, the strategic advantage is on the side of the Member States. The Parliament receives a little more power when Commission has the opposite attitude in relation to the Member States, so the Commission is interested to share its information and ideas with the Parliament. Only in this

situation, the Parliament tests its real strength of power on equal footing with the Council and Member States.

Also, the political authority of the Parliament may be the subject of criticism. Political control over the institutions of the Union is limited to the election of the President and members of the Commission, but the Parliament has no influence on the work of the European Commission. On the other hand, in the domain of political control the changed mode of functioning of the European Council, as the most influential political body in the Union, must be taken into account. By Lisbon Treaty longtime informal role of the Council becomes institutionally recognized, strengthened by the new position of the President of the European Council and High Representative. This new and powerful position within the institutions, essentially has no significant political role (under the Treaties), but it can be built over time.

The growth of the political importance of the President of the Council will lead to growing challenges to the Parliament in the future. Previous relationship between these two institutions was more ritual than real and contemporary changes in the European Council had no influence on changing of relations between the Parliament and the European Council. The nature of this relationship will depend on political ambitions of the president, as well as the ability of Parliament to become an institution for political control of the President and the High Representative.

In this case, the Parliament may "face" the President of the Council, seeking to justify its actions, thereby expanding the powers over of the President, using its status as the only elected institution in the EU. The introduction of the new function of the President of the European Council gives new opportunities to the European Parliament to increase its competence in the work of the European Council. Maybe, the right positioning of the real power of the Parliament in the future is needed to be found in its relationship with the President of the European Council.