

## Evropski parlament — izbor, nadležnosti i metode rada

SINIŠA RODIN

*Pravni fakultet u Zagrebu*

### Sažetak

Autor u najkraćim crtama iznosi mogući pravac razvoja evropskih institucija koji bi se temeljio na tradicijama postojećih federativnih država i građanske predstavničke demokratije. Pretpostavivši da će Zajednica uspjeti integrirati političke procese na nadnacionalnoj razini, te uz jačanje kontrolnih i uvođenje zakonodavnih ingerencija Parlamenta može se anticipirati njegovo prerastanje u Dom naroda dvodimnoga predstavničkog tijela, uz istovremenu inauguraciju Savjeta u Dom država, kako je uostalom ranije bilo predloženo. Tada ne bi bilo nikakve zapreke da Komisija preuzme funkcije izvršnog organa, postajući potpuno odgovorna Parlamentu. Njezin sadašnji nadnacionalni karakter u tome može samo pomoći. Takvim promjenama bio bi zaokružen proces federalizacije Evrope. Zasad, tek manji broj prijedloga koji su vodili u tom pravcu doista je i ostvaren. Države-članice zasad nisu pokazale spremnost da prihvate Evropski parlament kao zakonodavno predstavničko tijelo u punom smislu riječi.

Evropski parlament smatra se jednom od temeljnih političkih institucija Evropske zajednice. Od početka institucionalnog povezivanja država koje danas sačinjavaju Evropsku zajednicu, prošao je nekoliko razvojnih stadija koji su nerazdvojni od institucionalnog razvitka Zajednice u cjelini. No kako bi detaljnija elaboracija njegova historijskog razvitka zahtijevala mnogo više prostora od ovog kojim raspolazemo, ograničit ćemo se na razmatranje sadašnjega pravog stanja, naznačavajući tek najbitnije promjene. Namjera ovog rada jest da prikaže pravne propise relevantne za izbor predstavnika u Evropski parlament, te analizira njegove funkcije, nadležnosti i metode rada kao predstavničkog tijela Evropske zajednice. U tom sklopu razmotrit će se njegov sastav s obzirom na političku pripadnost poslanika, te odnos s Komisijom i Savjetom Zajednice. Promatrano s aspekta ustavnog prava, nameće se pitanje o tome u kojoj se mjeri funkcije Evropskog parlamenta kao političke institucije Evropske zajednice uklapaju u postojeće ustavnopravne paradigme, pa ćemo i na to pitanje pokušati dati odgovor. Osnovne odredbe ustavnopravnog značaja za Evropsku zajednicu, a koje se odnose na Evropski parlament, sadržane su u članovima 137 — 144 ugovora o EEC\*. Rimski

\*The Treaty Establishing the European Economic Community

ugovor je nakon toga bio nekoliko puta mijenjan: 1965. (Merger Treaty)<sup>1</sup>, 1970. (Luxembourg Treaty of 1970)<sup>2</sup>, 1972. (Act of Accession of 1972)<sup>3</sup>, ugovorima o pristupanju Grčke, Španjolske i Portugala, te 1986. Jedinstvenim evropskim aktom (Single European Act).

### *Izborni postupak i sastav*

Kako je propisano članom 137, Ugovora EEC, Evropski parlament sastoji se od predstavnika naroda država-članica Zajednice. Prema odredbi Akta o izboru predstavnika u Evropski parlament na osnovi izravnog i općeg prava glasa (Act Concerning the Election of the Representatives of the Assembly by Direct Universal Suffrage, u daljnjem tekstu — Zakon o izboru)<sup>4</sup> poslanici naroda država-članica biraju se na neposrednim općim izborima. Do 1976. predstavnici u Parlamentu bili su asignirani od strane nacionalnih predstavničkih tijela s mandatom od pet godina. Tako je do 1979. stranačka struktura poslanika u Evropskom parlamentu reprezentirala stranačke odnose u predstavničkom tijelu matične države-članice. Neposredni izbori uvedeni su 1976. odlukom Parlamenta broj 76/787 i navedenim Zakonom o izboru. Na temelju odredbe člana 7. navedenog zakona, koji je razradio osnovnu odredbu člana 138. ugovora o EEC, Parlament je bio dužan sačiniti prijedlog zajedničkoga izbornog postupka, do čijeg bi se stupanja na snagu mogli koristiti izborni propisi zemalja-članica. Prvi izbori na temelju novih propisa provedeni su 1979. ali, budući da se vlade država-članica nisu uspjele dogovoriti o zajedničkim izbornim propisima, oba izbora (1979. i 1984.) bila su provedena u skladu s propisanim nacionalnim izbornim postupcima, a na isti se način pristupilo i izborima provedenim 1989. godine. Jedan od razloga zbog kojeg nije došlo do usuglašavanja jest primjena većinskoga izbornog sistema u Velikoj Britaniji za razliku od ostalih zemalja-članica u kojima se uglavnom primjenjuje sistem razmjernog predstavnštva. (Riječ je o izbornim sistemima za izbor poslanika u Evropski parlament, v. Lasok/Bridge 1987: 218, 219. Nakon višekratnog proširenja Zajednice, broj poslaničkih mjesta u Evropskom parlamentu se ustalio i trenutno se on sastoji od 518 poslanika kojima mandat traje 5 godina, računajući od prve sjednice Parlamenta održane nakon izbora. Države-članice su, kako je predviđeno članom 2. Zakona o izboru, zastupljene po slijedećem ključu: Francuska, SR Njemačka, Italija i V. Britanija po 81 predstavnik, Španjolska 60, Nizozemska 25, Belgija, Grčka i Portugal 24, Danska 16, Irska 15 i Luxemburg 6 predstavnika. Broj nacionalnih predstavnika nije proporcionalan

<sup>1</sup> *The Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities* (Brussels, 8. travnja 1965).

<sup>2</sup> *The Treaty amending certain Budgetary Provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities* (Luxembourg, 22. travnja 1970).

<sup>3</sup> *The Treaty concerning the Accession of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the European Economic Community and the European Atomic Energy Community* (Brussels, 22. siječnja 1972).

<sup>4</sup> O. J. 1976, L278/1, v. i *Encyclopedia of European Community Law*, Series »C«, Vol. III (1980), London, Sweet & Maxwell 1980, C9167 i d.

broju birača pojedinih država. Ovaj nesrazmjer opravdava se razlozima nepraktičnosti (Lasok / Bridge 1987: 216.) i djelomičnom zaštitom interesa malih država (Hartley 1981:16).<sup>5</sup>

### *Pregled osnovnih karakteristika nacionalnih izbornih sistema država-članica*

Izborni postupak za Evropski parlament nije unificiran i razlikuje se od jedne članice do druge. Važno je naglasiti i to da se izborni postupak za poslanike u Evropskom parlamentu u većini država-članica razlikuje od izbornog postupka za nacionalna predstavnička tijela, a sukladno tome razlikuju se i izborne jedinice. Zbog potpunijeg uvida u način izbora, u kratkim ćemo se crtama osvrnuti na svih dvanaest izbornih sistema. Pri tome ćemo navesti rezultate izbora provedenih u državama-članicama 1989. godine.

#### (1) Belgija

Broj stanovnika: 9 876 000                      Broj birača: 7 044 000

Broj birača po mjestu u Evropskom parlamentu: 411 500

Izbori se provode po načelu razmjernog predstavništva u tri izborna kruga: flamanskom, valonskom i u regiji grada Bruxellesa. Opće biračko pravo obuhvaća sve građane starije od 18 godina. Nizozemsko govorno područje bira 13, a francusko 11 predstavnika. Glasovi se izračunavaju prema d'Hondtovom sistemu. Liste predloženih kandidata mora podržati najmanje pet poslanika ili najmanje 5 tisuća birača svojim potpisima. Pojedinačno, kandidati moraju pribaviti podršku ili pet poslanika ili tisuću birača u jednom od izbornih okruga. Mjesto poslanika u Evropskom parlamentu inkompatibilno je s mjestom u nacionalnom parlamentu, s obavljanjem funkcije gradonačelnika, te s još nekim javnim funkcijama. Predizborna kampanja službeno započinje 40 dana prije zakazanih izbora, a zabranjeno je objavljivanje anketa o uvjerenjima birača tijekom mjeseca koji prethodi izborima. Na izborima 1989. političke stranke postigle su slijedeće rezultate:

Politička stranka	broj izabranih predstavnika
Parti socialiste	5
Parti social chretien	2
ECOLO (Parti ecologiste)	2
Parti des reformes et de la liberte	2
Socialistische partij	3
Christelijke Volkspartij	5
Partij voor vrijheid en vooruitgang	2
Agalev (Anders gaan leven)	1
Volksonie	1
Vlaams Blok	1
<b>Ukupno</b>	<b>24</b>

<sup>5</sup> Najopćenitije, ukupan broj mjesta dodijeljen pojedinoj državi-članici odražava broj njezinih stanovnika. Strogo matematička proporcionalna zastupljenost nije bila namjeravana i doista ne bi bila praktična zbog velike razlike u populaciji najmanje članice Luxembourga s 350000 stanovnika i Francuske s 50 milijuna. (Lasok/Bridge 1987:216).

**(2) Danska**

Broj stanovnika: 5 129 000

Broj birača: 3 911 000

Broj birača po mjestu u Evropskom parlamentu: 320 563

Sistem razmjernog predstavnštva koristi se na nacionalnoj razini, odnosno sav državni teritorij sačinjava jednu veliku izbornu jedinicu. Groenland i otoci Faroe su isključeni. Kandidati se izjašnjavaju bilo za stranačke liste u cjelini i prema redosljedu kandidata koji su na njima označeni, bilo za pojedine kandidate na samoj listi. Izabrani su kandidati koji dobiju najveći broj pojedinačnih glasova, a o preostalim kandidatima s liste koji ulaze u broj mjesta koja pripadaju određenoj stranci na temelju izbornih rezultata stranke odlučuju same. Ova varijanta proporcionalnoga izbornog sistema koristi dakle slobodne stranačke liste, ali ako se birač ne odluči iskoristiti svoje pravo da poimenično odredi svoju preferenciju, redosljed kandidata utvrđuju same stranke. Pravo predlaganja kandidata imaju političke stranke. One stranke koje su predstavljene u Folketingu (nacionalni parlament) ili u Evropskom parlamentu mogu predlagati svoje liste bez prethodnog prikupljanja potpisa birača. Ostale stranke moraju dobiti prethodnu podršku najmanje 2% birača. Biračko pravo pripada svim građanima starijim od 18 godina. Danski državljani koji žive izvan zemlje mogu svoje biračko pravo iskoristiti u diplomatskim predstavništvima samo ako žive na teritoriju neke od država Evropske zajednice. U suprotnom ne mogu glasati izvan Danske.

**Postignuti rezultati:**

Politička stranka	broj izabranih predstavnika
Socialdemokratiet	4
Radikale venstre	3
Konservative folkeparti	2
Centrum demokraterne	2
Socialistisk Folkeparti	1
Folkebevægelsen mod	4
<b>Ukupno</b>	<b>16</b>

**(3) Francuska**

Broj stanovnika: 55 754 000

Broj birača: 38 319 000

Broj birača po mjestu u Evropskom parlamentu: 688 321

Koristi se proporcionalni izborni sistem na razini cijele Francuske, stranačke liste koje broje 81 kandidata su vezane, a mandati se raspodjeljuju prema d'Hondtovom sistemu. Za izbor predstavnika pojedine stranke u Evropski parlament potrebno je da stranačka lista na kojoj je on istaknut dobije najmanje 5% glasova. Za isticanje liste kandidata potrebno je položiti kauciju od 100 tisuća franaka, a taj se iznos može povratiti u slučaju da je lista dobila više od 5% glasova. Aktivno biračko pravo pripada državljanima francuske koji su stariji od 18, a pasivno

onima koji stariji od 23 godine života. Stanovnici francuskih prekomorskih teritorija imaju biračko pravo na temelju francuskog prava, iako prema odredbama evropskog prava ti teritoriji ne sačinjavaju teritorij Evropske zajednice.

Politička stranka	broj izabраниh predstavnika
Union UDF-RPR	26
Majorite de progres pour l'Europe (Parti socialiste)	22
Europe et patrie	10
Les Verts Europe Ecologie	9
Le Centre pour l'Europe	7
Liste de rassemblement (Parti communiste francais)	7
<b>Ukupno</b>	<b>81</b>

#### (4) Grčka

Broj stanovnika: 10 000 000                      Broj birača: 7 300 000  
Broj birača po mjestu u Evropskom parlamentu: 416 667

Koristi se proporcionalni izborni sistem na nacionalnoj razini, a glasa se za jedinstvene vezane stranačke liste, što znači da se izbor kandidata određuje prema redosljedu naznačenom na listama. Kandidate mogu predlagati isključivo političke stranke i stranačke koalicije, a liste smiju imati najviše 24 kandidata, koliki je i broj predstavnika koji Grčka bira u Evropski parlament. Aktivno biračko pravo pripada građanima starijim od 18, a pasivno starijima od 21 godine života.

#### Rezultati izbora:

Politička stranka	broj izabраниh predstavnika
Nea Dimokratia	10
PASOK (Panelinio socialistiko Kinima)	9
SAP (koalicija ljevice s komunistima)	4
DIANA	1
<b>Ukupno</b>	<b>24</b>

#### (5) Irska

Broj stanovnika: 3 539 000                      Broj birača: 2 464 861  
Broj birača po mjestu u Evropskom parlamentu: 235 934

Izborni sistem koji se primjenjuje u Irskoj poseban je i potrebno ga je pobliže opisati. Državni teritorij podijeljen je na četiri izborna okruga; Dublin (722 899 birača biraju 4 poslanika — 1988.), Munster (704 923 birača biraju 5 poslanika), Leinster (568 926 birača biraju 3 poslanika) i Connacht/Ulster (468 113 birača biraju 3 poslanika). Imena kandidata su na listama poredana prema abecednom redu. Birači daju svoj glas jednom od kandidata i istovremeno označavaju redosljed ostalih istaknutih kandidata. Da bi kandidat bio izabran potrebno je da dobije

određeni najmanji broj glasova. Glasovi koji prelaze taj broj raspoređuju se na ostale kandidate prema preferencijama birača. Kandidati se mogu kandidirati sami ili biti nominirani od drugih. Svaki kandidat mora položiti kauciju od tisuću funti, a iznos se vraća ako je dobio najmanje jednu trećinu glasova koji su mu bili potrebni da bude izabran. Aktivno biračko pravo imaju irski državljani stariji od 18 godina i državljani zemalja-članica Evropske zajednice koji žive u Irskoj. Nemaju biračkog prava irski državljani koji žive u inozemstvu, uključujući i na teritorij Evropske zajednice. Pasivno biračko pravo pripada irskim državljanima koji su napunili 21 godinu života.

Politička stranka	broj izabranih predstavnika
Fianna Fail	6
Fine Gael	4
Progressive democrats party	1
Labour party	1
Workers' party	1
Independant Liberals	1
Nezavisni kandidat	1
<b>Ukupno</b>	<b>15</b>

### (6) Italija

Broj stanovnika: 57 399 000      Broj birača: 46 566 688

Broj birača po mjestu u Evropskom parlamentu: 708 630

Primjenjuje se proporcionalni izborni sistem, a zemlja je podijeljena na 5 izbornih okruga:

Lombardia, Piemonte, Liguria, Aosta.....	22 mjesta
Trentino Alto Adige, Julia Venezia Friuli, Emilia Romagna.....	15
Marches, Umbria, Lazio, Toscana.....	16
Abruzzo, Molise, Apuglia, Basilicata, Callabria, Campagna.....	19
Sicilia i Sardegna.....	9

Izborne liste su slobodne i birači mogu označiti željene kandidate prema vlastitom izboru. Višak glasova koji preostane nakon obračunavanja na regionalnim listama prebacuje se na nacionalnu listu. Kandidate mogu isticati političke stranke koje raspoložu najmanje jednim mjestom u Evropskom parlamentu. Moguće su i pojedinačne kandidature uz prethodno prikupljanje podrške od strane 30 tisuća birača. Aktivno biračko pravo pripada talijanskim državljanima koji žive na teritoriju Italije, a ako žive na teritoriju neke druge članice Evropske zajednice mogu glasovati u diplomatskim predstavništvima. To nije omogućeno biračima koji žive izvan teritorija Zajednice. Pasivno biračko pravo pripada kako talijanskim državljanima, tako i državljanima drugih članica Zajednice koji su napunili 25 godina života. Ovaj novum uveden je zakonom od 18. siječnja 1989.

Politička stranka	broj izabраних predstavnika
Democrazia cristiana	26
Partito comunista italiano	22
Partito socialista italiano	12
Movimento sociale italiano	4
Alleanza laica	
-Partito radicale	
-Partito liberale	
-Partito repubblicano italiano	4
Lista verde	3
Verdi (frakcija Arc-en-Ciel)	2
Partito socialista democratico italiano	2
Lega lombarda	2
Democrazia proletaria	1
Antiproibizionisti	1
Lista federaliste	1
Südtiroler Volkspartei	1
<b>Ukupno</b>	<b>81</b>

## (7) Luxembourg

Broj stanovnika: 372 000

Broj birača: 220 000

Broj birača po mjestu u Evropskom parlamentu: 62 000

Izbori se provode prema proporcionalnom sistemu, a glasovi se izračunavaju po d'Hondtovoj metodi. Cijela zemlja sačinjava jedan izborni okrug. Svaki birač može svoj glas dati onolikom broju kandidata koliko ih se i bira (šest). Glasovi ne moraju biti raspoređeni unutar iste stranačke liste nego je moguće birati kandidate različitih stranaka (tzv. Panaschirung — biranje kandidata različitih boja). Predložene liste treba da podrži najmanje 25 građana s biračkim pravom, jedan poslanik u Evropskom parlamentu odnosno jedan poslanik u nacionalnom Parlamentu. Nije propisano polaganje kaucije. Aktivno biračko pravo uživaju građani stariji od 18, a pasivno stariji od 21 godine. Građani koji žive u inozemstvu mogu se izjasniti pisanim putem.

## Rezultati izbora:

Politička stranka	broj izabраних predstavnika
Parti chretien social	3
Parti ouvrier social	2
Parti democratique	1
<b>Ukupno</b>	<b>6</b>

**(8) Nizozemska**

Broj stanovnika: 14 715 000

Broj birača: 11 250 000

Broj birača po mjestu u Evropskom parlamentu: 588 600

Izbori se obavljaju prema proporcionalnome izbornom sistemu, liste su slobodne, a glasovi se obračunavaju po d'Hondtovoj metodi. Za izbor nije potrebno dostignuti određen broj glasova, nego lista na kojoj je kandidat istaknut treba da dobije najmanje 4% glasova birača. Glasovi se zbrajaju na nacionalnoj razini, a 19 izbornih okruga ima samo administrativno značenje. Bira se ukupno 25 poslanika, a pojedina lista može brojati najviše 40 kandidata. Birači se mogu izjasniti samo za jednoga od njih. Za isticanje kandidata potrebno je prikupiti najmanje 25 potpisa birača, a stranke koje nisu zastupljene u Evropskom parlamentu moraju položiti kauciju od 18 tisuća guldena. Aktivno biračko pravo pripada građanima starijim od 18 godina, a građani koji žive u inozemstvu mogu se izjašnjavati pisano ili preko zastupnika. Državljeni drugih zemalja-članica Evropske zajednice koji žive u Nizozemskoj imaju biračko pravo ako ne mogu birati u svojim matičnim državama. To se odnosi prvenstveno na državljane Ujedinjenog Kraljevstva i Republike Irske.

Rezultati izbora:

Politička stranka

broj izabranih predstavnika

Christen democratisch appel	10
Partij van de Arbeid	8
Volkspartij voor Vrijheid en Democratie	3
Arc en Ciel (komunisti, radikali socijalisti, pacifisti, zeleni, evangelisti i nezavisni kandidati)	2
Democratie 66	1
Protestantska konfesionalna aliansa	1

Ukupno 25

**(9) Portugal**

Broj stanovnika: 10 270 000

Broj birača: 7 813 103

Broj birača po mjestu u Evropskom parlamentu: 427 917

Izbori se provode prema proporcionalnom sistemu, a glasovi izračunavaju prema d'Hondtovoj metodi. Liste se prijavljuju pri Ustavnom sudu. Aktivno i pasivno biračko pravo obuhvaća sve portugalske državljane, a birači koji žive u jednoj od drugih država-članica Zajednice mogu svoje biračko pravo iskoristiti u diplomatskim predstavništvima.

Rezultati izbora:



Politička stranka	broj izabranih predstavnika
Partido Social Democrita	9
Partido Socialista	8
Kaolicija demokratskog jedinstva (izabrana su 3 kandidata komunista i jedan zeleni)	4
Partido do Centro Demcraico Social	3
<b>Ukupno</b>	<b>24</b>

## (10) Savezna Republika Njemačka

Broj stanovnika: 61 315 000

Broj birača: 45 328 000

Broj birača po mjestu u Evropskom parlamentu: 756 976

Izborni sistem koji se u SR Njemačkoj koristi u izborima za Evropski parlament razlikuje se od izbornog sistema za Bundestag. U oba slučaja koristi se proporcionalni izborni sistem. Međutim, u izborima za Evropski parlament političke stranke imaju mogućnost isticanja kako zemaljskih lista, tako i zbirne liste za cijelo državno područje. Kandidate na nacionalnim listama ističu, primjerice, socijaldemokrati, liberali i zeleni, dok se CDU-CSU koristi listama na razini zemalja. Pravo na mjesto u Evropskom parlamentu stječu one stranke čija je lista (liste) dobila više od 5% glasova. Pri obračunavanju glasova koristi se prilično složena metoda, pri čemu se posebne zemaljske liste računaju u cjelini kao jedinstvena lista sve dok sama stranka koja ih je istaknula ne isključi neku od njih. Stranke će odbaciti pojedine liste ako ustanove da im je prosjek dobivenih glasova povoljniji bez njezina uzimanja u obzir. Dakle, ako je stranka nominirala svoje кандидате na zemaljskim listama, kriterij za podjelu mjesta u parlamentu jest prosječna vrijednost broja na zemaljskim listama palih glasova. Isključivanje liste s relativno lošijim prosjekom povećava prosjek na preostalim listama. Pravo isticanja kandidata na svojim listama imaju političke stranke i članski organizirana politička udruženja (»mitgliedschaftlich organisierten politischen Vereinigungen«). Ako stranka nije zastupljena najmanje u 5 mandata u Bundestagu ili Landtagu, mora prikupiti najmanje 4 tisuće potpisa na nacionalnoj ili 2 tisuće na zemaljskoj razini. Aktivno biračko pravo imaju državljani SR Njemačke koji žive na državnom području ili na području Evropske zajednice, te oni koji manje od 10 godina žive na području države koja nije članica Zajednice.

Pasivno biračko pravo pripada svim državljanima.

Politička stranka	broj izabranih predstavnika
CDU/CSU	32
SPD	31
Grünen	8
Republikaner	6
Freie demokratische Partei	4
<b>Ukupno</b>	<b>81</b>

**(11) Španjolska**

Broj stanovnika: 38 914 000

Broj birača: 28 450 000

Broj birača po mjestu u Evropskom parlamentu: 648 567

U upotrebi je proporcionalni izborni sistem (sistem razmjernog predstavnosti), a za izračunavanje glasova koristi se D'Hondtova metoda. Liste mogu sastavljati političke stranke, izborne koalicije i udruženja koja prikupe prethodnu podršku najmanje 15 tisuća birača ili imaju najmanje 50 izabranih predstavnika u predstavničkim tijelima zemlje, uključujući i lokalnu razinu. Aktivno i pasivno biračko pravo imaju španjolski državljani koji su napunili 18 godina života.

**Rezultati izbora:**

Politička stranka	broj izabranih predstavnika
Partido Socialista Obrero Espanol	27
Partido Popular	15
Centro democratico y Social	5
Gauche Unie	4
Convergencia i Unio (PP i CDS)	2
Ruiz Mateos	2
Nacionalna koalicija	1
Andaluzijska partija	1
Izquierda Unida	1
Herri Batasuna	1
Por la Europa de los Pueblos	1
<b>Ukupno</b>	<b>60</b>

**(12) Ujedinjeno Kraljevstvo**

Broj stanovnika: 57 017 000

Broj birača: 43 181 000

Broj birača po mjestu u Evropskom parlamentu: 703 914

Ujedinjeno Kraljevstvo je jedina država-članica Evropske zajednice koja u izborima poslanika za Evropski parlament primjenjuje izborni sistem relativne većine u jednome izbornom krugu. Za tu je svrhu državni teritorij podijeljen na 66 engleskih, 8 škotskih i 4 velške izborne jedinice od kojih svaka bira jednog predstavnika. Svaku kandidaturu mora podržati najmanje 30 birača. Kandidati su dužni položiti kauciju od 750 funti. Aktivno biračko pravo imaju svi britanski i irski državljani koji su navršili 18 godina i žive na području Ujedinjenog Kraljevstva. Članovi Gornjeg doma Parlamenta imaju aktivno biračko pravo za Evropski parlament, dok ga na nacionalnim izborima nemaju. Pasivno biračko pravo imaju britanski građani stariji od 21 godine.

Politička stranka	broj izabраних predstavnika
<b>V. Britanija</b>	
Labour party	45
Conservative party	32
Scottish national party	1
<b>Sjeverna Irska</b>	
Democratic unionist party	1
Social democratic and labour party	1
Official unionist party	1
<b>Ukupno</b>	<b>81</b>

### *Političke grupacije u Evropskom parlamentu*

Kako je regulirano Poslovníkom Parlamenta, za priznavanje političke grupacije u Parlamentu potreban je 21 poslanik iz jedne države, odnosno 15 poslanika ako dolaze iz dviju, a 10 ako dolaze iz triju i više država. Te grupacije, koje čine zametak evropskih političkih stranaka, formirale su se već nakon prvih izbora 1979. godine. Tablica koja slijedi prikazuje kako su se formirale političke grupe 1979., te kakav je njihov odnos bio 1987. godine.

Politička grupacija	1979.	1987.
Socijalisti	113	172
Evropska narodna stranka	107	118
Evropski demokrati	64	63
Komunisti	44	46
Liberali i demokratski reformisti	40	42
Evropski progresivni demokrati	22	---
Evropski savez obnove i Demokratski savez	---	34
Grupa »Rainbow«	---	20
Evropska desnica	---	16
Ostali	20	7

(Izvor: Hartley 1981: 17; Lasok/Bridge 1987: 220.)

S političkog je aspekta zanimljivo, a iz jugoslavenske perspektive poučno, da se, iako nema formalnih prepreka za formiranje nacionalnih političkih grupacija, parlamentarne koalicije formiraju prema klasnointercesnom, a ne prema nacionalnom načelu. Novoizabrani Parlament pokazuje nešto drugačiju strukturu političkih grupacija, a u ukupnom zbroju bogatiji je za jednu. Takva segmentacija

delegata, koja se ne razlikuje bitno od prijašnje onemogućuje formiranje apsolutne većine. Evo i političke strukture novoizabranog Parlamenta.

Politička grupacija	1989.
Socijalisti	180
Evropska narodna stranka	121
Evropski demokrati	34
Zeleni	30
Liberali i demokratski reformisti	50
Evropski demokrati	34
Evropski demokratski savez	20
Lijeva koalicija	14
Grupa »Rainbow«	13
Evropska desnica	17
Ostali	11

(Izvor: The New European Parliament: Policies, Priorities and Personalities, Coopers & Lybrand Europe, 1989.)

Kako se vidi iz prikaza, socijalisti su na posljednjim izborima znatno ojačali svoje pozicije. Ipak, ni to im ne omogućuje dominaciju. Jedan od izbornih dobitnika svakako su i zeleni koji do sada nisu bili zastupljeni u Parlamentu. Kako smo već istaknuli, struktura svih ovih političkih grupacija je višenacionalna. Valja naglasiti i to da kandidate na nacionalnoj razini mogu isticati kako nacionalne političke stranke, tako i grupacije i koalicije formirane posebno za evropske izbore. Zbog potpunosti prikaza, iznosimo nacionalnu i stranačku strukturu dviju najvećih političkih grupacija formiranih u dosadašnjoj parlamentarnoj praksi.

#### Socijalisti:

Belgija	Parti socialiste, Socialistische Partij
Danska	Socialdemokratiet
Francuska	Majorite de progres pour l'Europe (Parti socialiste)
Grčka	Panellinio Socialistiko Kinima (PASOK)
Italija	Partito socialista italiano, Partito socialista democratico italiano
Irska	- - -
Luxembourg	Parti ouvrier social
Nizozemska	Partij van de Arbeid
Portugal	Partido socialista
SR Njemačka	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Španjolska	Partido socialista obrera espanol
V. Britanija	Labour Party, Social Democratic and Labour Part

**Evropska narodna stranka:**

Belgija	Parti social-chretien, Christelijke Volkspartij
Danska	Centrum Demokraterne
Francuska	- - -
Grčka	Nea Dimokratia
Italija	Demokrazia Cristiana, Suedtiroler Volkspartei
Iraska	Fine Gael
Luxembourg	Parti chretien social
Nizozemska	Christen-Demokratisch Appel
Portugal	Centro Democratico Social
SR Njemačka	Christlich-Demokratische Union, Christlich-Soziale Union
Španjolska	- - -
V. Britanija	- - -

Jedna od bitnih odrednica parlamentarnog rada u Evropskom parlamentu svakako je i karakter mandata koji imaju poslanici. U tom pogledu Član 4. Zakona o izboru navodi slijedeće: *»Predstavnici će glasati na pojedinačnoj i osobnoj osnovi. Neće biti vezani nikakvim smjernicama i neće biti podvrgnuti obvezujućem mandatu.»* Ta odredba ukazuje na postojanje predstavničkog mandata. O tome svjedoči i citirana odredba ugovora o EEC koja definira Parlament kao tijelo sastavljeno od predstavnika naroda država-članica. Čini se da se takvim karakterom mandata namjerava ojačati identitet Zajednice, te ideji nacionalne suverenosti država-članica suprotstaviti ideju Zajednice kao transnacionalnoga kohezivnog entiteta. Posebnost Parlamenta kao predstavničkog tijela jest, među ostalim, i to što iz sistema predstavničkog mandata ne proizlazi predstavnička vlada. Naime, ni Komisija kao transnacionalno tijelo ni Savjet ministara kao tijelo koje zastupa interese pojedinih članica ne mogu se smatrati vladom Zajednice. Doista, neki elementi koji navode na analogiju postoje. Parlament može izglasati kolektivno nepovjerenje Komisiji, ali Komisija, kao ni Savjet, ne proizlazi iz Parlamenta.

Kako navodi Zakon o izborima, funkcija poslanika u Evropskom parlamentu nije inkompatibilna s članstvom u parlamentu države-članice. Nasuprot tome, inkompatibilnost je uspostavljena s funkcijama člana vlade države-članice, člana Komisije, suca, pravobranitelja ili sudskog bilježnika Evropskog suda, člana računarskog suda (Court of Auditors), te s obavljanjem drugih funkcija navedenih u članu 6. Pored toga, postoje ograničenja koja su nametnuta nacionalnim propisima.

**Zakonodavna aktivnost Zajednice - uloga Parlamenta**

U okviru zakonodavne djelatnosti zajednice donose se četiri glavne vrste pravnih akata; uredbe (regulations), uputstva (directives), odluke (decisions) te pre-

poruke i mišljenja (recommendations and opinions). Uredbe su pravni akti opće primjene i mogu se neposredno primjenjivati u državama-članicama. Objavljuju se u službenom listu Zajednice, serija L. (*Official Journal of the Communities, L series*). Adresati uputstava su države-članice Zajednice. Nacionalne vlasti slobodno biraju oblik i metodu njihove primjene. Za izvršenje uputstava potrebna je, dakle, odluka nacionalnoga organa. Odluke su potpuno obvezne za njihove adresate, a to su kako vlade, tako i privredna poduzeća. Kršenje pravnih pravila reguliranih Odlukama utuživo je pred nacionalnim sudovima. Preporuke i mišljenja, za razliku od prethodnih pravnih akata, nemaju obveznu snagu, nego izražavaju poglede Zajednice o određenim problemima. U izlaganju koje slijedi bit će razmotrena opće prihvaćena klasifikacija nadležnosti Parlamenta na zakonodavne, financijske (budžetske) i kontrolne. Njihovom analizom pokušat ćemo pokazati u kojoj se mjeri te nadležnosti Evropskog parlamenta razlikuju od nadležnosti nacionalnih parlamenata država-članica.

### *Zakonodavna ovlaštenja Parlamenta*

Postupak donošenja pravnih propisa u Zajednici sastoji se od nekoliko faza i obuhvaća Komisiju, Savjet i Parlament. Pored toga, postoje dva različita zakonodavna postupka u kojima je uloga Parlamenta različita. Prvi postupak gotovo je u cijelosti dodijeljen Komisiji koja, ponekad u suradnji s upravnim odborima koje sačinjavaju predstavnici država-članica, donosi administrativne propise. Ta je aktivnost Komisije slična delegiranom zakonodavstvu poznatom u teoriji ustavnog prava. No, za razliku od klasičnog pojma delegiranog zakonodavstva, Komisija kao izvršni organ ne derivira svoja ovlaštenja iz odluke Parlamenta, nego iz osnivačkih ugovora izravno. Tako je znatno umanjena uloga Parlamenta koji je u ovom postupku isključen iz zakonodavnog postupka. S druge strane, mogla bi se povući paralela između ovoga zakonodavnog postupka i vrste uredbi koje izvršni organ donosi na temelju izravnoga ustavnog ovlaštenja, a kojima se također omogućuje zaobilaznje predstavičkog tijela u zakonodavnom postupku.<sup>6</sup>

Zakonodavni postupak koji predviđa ulogu Parlamenta razlikuje se u znatnoj mjeri od klasičnoga zakonodavnog postupka kakav obično nalazimo u nacionalnim predstavničkim tijelima. Komisija najprije (faza 1), nakon provedenih konzultacija s nacionalnim organima, stručnjacima i interesnim grupama, oblikuje prijedloge za raspravu u savjetu. Nakon što se prijedlog dostavi Savjetu (faza 2), on ga može ili, kako navodi Cocks prema njemačkom zakonu, mora proslijediti nacionalnim predstavničkim tijelima na raspravu. Istovremeno se jedan primjerak prijedloga šalje Evropskom parlamentu (faza 3). Savjet će redovito konzultirati Parlament o svim zakonodavnim pitanjima, čak ako osnivački ugovori i ne predviđaju takvu obvezu (faza 4). Na temelju dostavljenog dokumenta, parlamentarni odbori mogu započeti preliminarnu raspravu o prijedlogu. Parlamentarni odbor izvještava o predmetu koji je raspravio na plenarnoj sjednici Parlamenta. Uzima se u obzir i mišljenje Komisije o tom pitanju. Nakon provedene debate usvaja se mišljenje kojim se predloženom propisu mogu pridodati amandmani (faza 5). Parlamentarni prijedlog dostavlja se Savjetu i Komisiji. Na temelju parlamentarnog mišljenja

<sup>6</sup> U našoj se literaturi takve uredbe nazivaju i »spontane samostalne uredbe«. V. npr. Ivančević ili Krbeč (1989)

Komisija može modificirati svoj prijedlog, a konačna odluka o donošenju pravnog akta pripada Savjetu (faza 6). Posljednja faza nastupa ako Savjet želi donijeti odluku koja se razlikuje od parlamentarnog prijedloga, a to ima bitne financijske posljedice. Nesuglasnost dovodi do primjene postupka »koncentracije« u kojemu se zbog usuglašavanja prijedloga formira zajedničko tijelo, nakon čega Parlament dostavlja novo mišljenje, a konačna odluka ponovno počiva na Savjetu. Iz opisanoga zakonodavnog postupka proizlazi da Parlament doista u ovom pogledu, ispunjavajući ulogu koja mu je dodijeljena članom 137. ugovora o EEC, obavlja »nadzorne i savjetodavne funkcije«. Njegova je uloga u donošenju propisa marginalizirana i uvelike se razlikuje od uobičajenih zakonodavnih ovlaštenja koje bi kao predstavničko tijelo mogao imati.

### *Financijska (budžetska) ovlaštenja Parlamenta*

Nešto većim ovlaštenjima nego u zakonodavnom postupku Parlament raspolaže u pogledu budžeta Zajednice. To je i razumljivo kada se razmotri tradicionalna uloga predstavničkih tijela u namicanju i kontroli trošenja državnih prihoda. Povijesno gledano, financijska ovlaštenja predstavničkih tijela preoteta su od egzekutive i u većini suvremenih demokratskih političkih sistema formulirana u pravilo da nema oporezivanja bez predstavnštva (no taxation without representation). Ipak, uspoređujući ovlaštenja Evropskog parlamenta možemo zaključiti da su ona i u pogledu financijske kontrole znatno uža nego što je to slučaj u nacionalnim parlamentima država-članica.

U vezi s ovlaštenjima Parlamenta u pogledu kontrole rashoda, treba najprije naglasiti da se ona razlikuju prema kriteriju obveznosti. Naime, treba razlikovati obvezne i neobvezne izdatke Zajednice, te s time u vezi i različita ovlaštenja Parlamenta. Kako se navodi u članu 203 Ugovora o EEC, obvezni izdaci su oni »...koji nužno proizlaze iz ovog Ugovora i odluka koje su usvojene u skladu s njim«<sup>7</sup>. Kako navode Herman i Lodge, obvezni izdaci uključuju ekonomske i društvene ciljeve Zajednice, dok neobvezni pokrivaju administrativne troškove i one izdatke ispunjavanje kojih ne proizlazi iz Ugovora. U sedamdesetim godinama obvezni izdaci obuhvaćali su 75% budžeta. U pogledu preostalih 25% također postoji ograničenje propisano istim članom, a odnosi se na najvišu godišnju stopu porasta ovih rashoda. Tu stopu određuje Komisija i to prema tendenciji kretanja visine društvenog brutoproizvoda u Zajednici, prosječnih promjena u budžetima država-članica i tendencija kretanja troškova života u prethodnoj budžetskoj godini. Pored svega navedenoga Parlament je u pogledu budžeta vezan i raznim tehničkim ograničenjima. Tako je u pogledu administrativnih rashoda vezan postojećim financijskim obvezama Zajednice, kao što su obveze plaćanja mirovina službenicima Zajednice, obveze koje proizlaze iz zaključnih ugovora i slično. Sva navedena ograničenja dovode do toga da, iako Parlament od konca 1974. ima na raspolaganju 45 dana godišnje u kojima može predlagati izmjene nacrtu Budžeta, ovo pravo obuhvaća samo oko 5% ukupnog iznosa budući da je ostatak vezan zakonski (ugovorno) određenim pravima, te na njih Parlament nema veliki utjecaj.

<sup>7</sup> Član 283(9) EEC, prema D. Mlikotin Tomić 1989:90

### *Nadzorna ovlaštenja Evropskog parlamenta*

Pod nadzornim ovlaštenjima predstavničkog tijela podrazumijevamo mogućnost efektivne kontrole egzekutive, uključujući i postavljanje pitanja kako kolektivnog, tako i pojedinačnog povjerenja njezinim članovima. Dakako, u različitim političkim sistemima primjenjuju se i različiti ustavnopolitički modeli. Tako je, primjerice, karakteristika sistema parlamentarne i skupštinske vlade da egzekutiva proizlazi iz predstavničkog tijela, dok u modelu predsjedničke vlade ima samostalan mandat i proizlazi iz povjerenja izbornog tijela. U pogledu Zajednice moglo bi se reći da institucije i njihovi međusobni odnosi odgovaraju posebnom modelu koji obuhvaća neke karakteristike modela predsjedničke, a neke parlamentarne vlade. Ovo, ipak, valja primiti s rezervom s obzirom na ograničene zakonodavne ingerencije Parlamenta, te s obzirom na činjenicu da i Komisija i Savjet, pored administrativne, obavljaju i zakonodavnu ulogu, što ukazuje na nepotpuno uvažavanje načela podjele vlasti unutar Zajednice.<sup>8</sup> Element predsjedničke vlade vidimo u činjenici da je Savjet kao izvršni organ potpuno neovisan o Parlamentu koji nema utjecaja na njegov izbor niti na unutrašnju organizaciju. U pogledu akata koje Savjet donosi, Parlament ima samo ograničena savjetodavna ovlaštenja, a u pogledu budžeta ostaje mu mogućnost da ga kvalificiranom većinom odbaci u cijelosti, bez mogućnosti utjecaja na pojedine stavke prihoda i rashoda. Bitna razlika u odnosu na model predsjedničke vlade postoji u činjenici da Savjet nije podložan izborima (i tako odgovoran izbornom tijelu), nego njegove članice delegiraju vlade država-članica. Takav sastav jasno asocira na moguće prerastanje Savjeta u posebni parlamentarni dom država koji bi nalikovao Senatu Sjedinjenih Američkih Država.

Dok u pogledu Savjeta Parlament ne raspolaže gotovo nikakvim mogućnostima utjecaja, u odnosu na Komisiju ima nešto šira ovlaštenja u koja se prvenstveno ubraja njegovo pravo da glasa o povjerenju Komisiji, te da je dvotrećinskom većinom raspusti. Postupak glasanja o povjerenju reguliran je članom 144, Ugovora o EEC koji propisuje: *«Ako se u vezi s djelatnošću Komisije predloži izglasavanje nepovjerenja Komisiji, Evropski parlament odlučuje o tom prijedlogu najmanje tri dana nakon dana podnošenja prijedloga i to samo javnim glasanjem. Ako se prijedlog opoziva usvoji dvotrećinskom većinom važećih glasova, koja većina čini većinu članova Evropskog parlamenta, članovi Komisije podnose kolektivnu ostavku. Oni nastavljaju obavljati tekuće poslove do izbora novih članova u skladu sa članom 158»*.<sup>9</sup> Postupak glasanja o povjerenju Komisiji općenito se smatra najjačim oružjem kojim Parlament može utjecati na egzekutivu Zajednice. Ipak, važno je upozoriti da, iako ova institucija nalikuje klasičnom glasanju o povjerenju vladi koje poznajemo iz sistema parlamentarne vlade, u političkom sistemu Zajednice ona obuhvaća tek glasanje o nepovjerenju, i to o kolektivnom nepovjerenju Komisiji, a ne pojedinom njezinom članu. Naime, Komisija ne može postaviti pitanje vlastitog povjerenja na dnevni red i tako dobiti podršku Parlamenta za mjere koje namjerava provesti. To je i logično, budući da članove Komisije ne bira Parlament, nego ih u skladu s članom 158. Ugovora o EEZ, kako je izmijenjen

<sup>8</sup> S iznimkom Suda zajednice kome je nedvosmisleno dodijeljena sudska vlast.

<sup>9</sup> Usp. s D. Mlikotin Tomić 1989:75, Član 158, ukinuo je Merger Treaty, a prema njegovoj odredbi članove Komisije biraju vlade država-članica na temelju sporazuma.



članom 11. Ugovora o spajanju, imenuju vlade država-članica na temelju međusobne suglasnosti. Također, budući da Komisija ne može utjecati na konačne odluke koje, na njezin prijedlog donosi Savjet, postavljanje pitanja povjerenja Komisiji čini se da je unaprijed osuđeno na promašaj. Institucija glasanja o povjerenju Komisiji razlikuje se u još jednom aspektu od klasičnog modela kakav poznaju sistemi parlamentarne vlade. U takvim sistemima vlada obično raspolaže mogućnošću raspuštanja predstavničkog tijela kao protuoružjem u slučaju međusobne nesuglasnosti. Takvu mogućnost osnivački ugovori ne predviđaju.

Postupak za glasanje o povjerenju bio je do sada pokrenut nekoliko puta, ali nikada nije bio proveden dokraja. Pri tome nikada nije bila izgrađena čvrsta koncepcija koja bi raščistila to da li je glasanje o povjerenju Komisiji mjera usmjerena uspostavljanju političke odgovornosti ili je u pitanju, kako je to istakao jedan francuski predstavnik u Parlamentu, odgovornost za vođenje administrativnih poslova Zajednice.

Nadzorno-savjetodavne funkcije Parlamenta obuhvaćaju i pravo davanja mišljenja o prijedlozima Komisije prije nego što Savjet donese konačnu odluku o usvajanju propisa s obveznom snagom. To se pravo odnosi na sve prijedloge za izmjenu osnivačkih ugovora Zajednice, kao i na većinu zakonodavnih prijedloga. Parlament može, također, razmatrati prijedloge svojih članova koji se odnose na bilo koje područje obuhvaćeno aktivnostima Zajednice (član 25 poslovnika), prijedloge rezolucija upućenih Komisiji, godišnji izvještaj Komisije i druge prijedloge akata. Sa stajališta ustavnog prava, od posebnog je interesa nadležnost Parlamenta u postupku za izmjenu osnivačkih ugovora kao temeljnih pravnih akata Zajednice.

U mogućnost kontrole egzekutive od strane Evropskog parlamenta ubraja se i institucija poslaničkih pitanja. U parlamentarnoj praksi poznate su tri vrste; pitanja na koja se daje usmeni odgovor bez daljnje rasprave, pitanja na koja se daje usmeni odgovor uz raspravu, te pitanja na koja se daje pisani odgovor. Postavljanje poslaničkih pitanja moguće je i u parlamentarnim odborima s obzirom da se svi predmeti predviđeni za parlamentarnu raspravu najprije upućuju odborima Parlamenta i o njima se ne raspravlja u plenumu dok se ne pribavi mišljenje nadležnog odbora. Tako, primjerice, Cocks (106) navodi četiri faze parlamentarnog postupka: (1) stavljanje prijedloga na dnevni red odbora; (2) razmatranje u odborima; (3) debata i preispitivanje izvještaja i prijedloga odbora; (4) konačno glasanje u plenumu. Tokom rasprave u odborima predstavnici Komisije mogu biti podvrgnuti ispitivanju od članova odbora. To pravo uvelike se koristi te je, kako navodi Fitzmaurice, 1977, bilo postavljeno oko 900 pisanih i 80 usmenih pitanja, a prema podacima koje iznose Lasok i Bridge 1986, Komisija je pisano odgovorila na 2671 pitanje.

#### *Evropski parlament i Jedinstveni evropski akt*

Nova uloga dodijeljena je Evropskom parlamentu donošenjem Jedinstvenoga evropskog akta 1986, kada je zakonski regulirana institucija evropske političke suradnje. Tim dokumentom, savjetodavna uloga Parlamenta proširena je i na područje evropske političke suradnje, a Komisija je dobila obvezu da informira Parlament o svim bitnim pitanjima, te da prijedloge Parlamenta uzme u obvezno

razmatranje prije donošenja odluka. Štoviše, dikcija člana 30(4) kojim je određena obveza uzimanja u obzir mišljenja parlamenta navodi neke autore (Bieber et al. 1987:787) da zaključe kako se ne radi o fakultativnom nego o »mandatnim konzultacijama« s parlamentom u području vanjske politike.<sup>10</sup>

### Zaključak

Na temelju svega što je do sada rečeno može se zaključiti da, iako je Evropski parlament predstavničko tijelo Zajednice kao cjeline, on ne predstavlja i zakonodavno tijelo. Nadnacionalni karakter Parlamenta stavlja ga u funkciju formiranja političkog identiteta Zajednice. Obavljajući nadzornu funkciju određenu osnivačkim ugovorima, Parlament posjeduje pravo glasanja o povjerenju Komisiji. Taj, jedini izravni oblik utjecaja Parlamenta na Komisiju potpuno je netipičan za organizaciju međunarodnog karaktera i čini se da nema dvojbe kako njegov izvor treba potražiti u tradiciji nacionalnih predstavničkih tijela. S druge strane, to pravo uvelike je ograničeno nemogućnošću pokretanja pojedinačne odgovornosti članova Komisije, kao i nemogućnošću predlaganja novih članova u slučaju izglasavanja nepovjerenja. Također valja imati na umu da je Komisija i organ koji nije izravno podvrgnut nacionalnim vladama i da njezini članovi djeluju neovisno o svojim matičnim državama. Drugi značajni instrument utjecaja na ostale institucije Zajednice jest pravo članova Parlamenta da postavljaju poslanička pitanja kako članovima Komisije, tako i Savjeta. Uspoređujući ove karakteristike Parlamenta s karakteristikama klasičnih nacionalnih predstavničkih tijela upada u oči ozbiljni defekt, a to je nedostatak zakonodavne nadležnosti Parlamenta i nedovoljne mogućnosti utjecaja na Komisiju i Savjet. Tako je i Komisija, smatrajući da su navedena ovlaštenja Parlamenta nedovoljna, 1971. osnovala ad hoc neovisni odbor stručnjaka koji je trebao razraditi program jačanja ingerencija Parlamenta. Sav program trebao se odvijati u dvije faze. U prvoj bi Parlament trebao dobiti ovlasti suodlučivanja sa Savjetom u pogledu izmjena osnivačkih ugovora, proširenja nadležnosti Zajednice, prijema novih članova i ratifikacije međunarodnih ugovora što ih je zaključila Zajednica s trećim državama. Donošenje tih odluka, kako se predlagalo, postalo bi valjano tek nakon pribavljenog pristanka Parlamenta. Također je bilo predviđeno davanje Parlamentu mogućnosti suspenzivnog veta koji bi nalagao Savjetu da još jednom, nakon isteka roka od mjesec dana, razmotri osporeno pitanje. U drugoj fazi, navedene ovlasti Parlamenta proširile bi se i na problematiku poljoprivredne politike, zakonske i porezne harmonizacije, politiku transporta i priznanje diploma. U pogledu navedenog prijedloga, Komisija je preporučila državama-članicama da prihvate ulogu Parlamenta kao glavnog aktera u zakonodavnom procesu Zajednice. Nešto kasnije, tokom debate o spomenutim prijedlozima, Komisija je proširila svoja gledišta i iznijela plan o uspostavljanju dvodomnog par-

<sup>10</sup> The High Contracting Parties *shall* ensure that the European Parliament is closely associated with European Political Cooperation. To that end the Presidency *shall* regularly inform the European Parliament of the foreign policy issues which are being examined within the framework of Political Cooperation and *shall* ensure that the views of the European Parliament are duly taken into consideration (naglasio S. R.)

lamentata koji bi se sastojao od Doma naroda (Chamber of Peoples) i Doma država (Chamber of States). Godine 1984, na inicijativu Altiera Spinellia, Evropski parlament prihvatio je nacrt Ugovora o utemeljenju Jedinственe Evrope (Draft Treaty Establishing European Union, u daljnjem tekstu Draft Treaty) koji je trebao redefinirati zadatke i nadležnosti institucija »Evropske unije« (De Zwaan 1987:748).

Ističe se da »... nema nikakve sumnje da je ova inicijativa Evropskog parlamenta dala glavni poticaj dopuni Evropskih ugovora (Rimskog i Pariškog op. S. R.), koja je dvije godine kasnije, u veljači 1986, rezultirala provedbom postupka postavljenog u članu 236. Ugovora o EEC.« (ibid, 748: postupak za izmjenu osnivačkih ugovora na temelju kojega je donesen Jedinственi evropski akt. op. S.R.). Draft Treaty, predložen od Evropskog parlamenta, trebao je ostvariti značajne promjene u postupcima donošenja odluka u organima Zajednice. Neke od tih promjena značile su uvođenje noviteta u institucije Zajednice, a neke su trebale ispraviti dotad nedovoljno efikasne odredbe. Od ponuđenih korekcija valja navesti prijedlog za uvođenjem prava zakonodavne inicijative Parlamenta (Komisija je imala monopol zakonodavne inicijative), jačanje budžetskih ovlasti Parlamenta i promjene u postupku usuglašavanja stavova zemalja-članica u slučajevima kada je potreban konsenzus (Weidenfeld 1986:382) Smatra se (Lasok/Bridge 1987:24) da je Draft Treaty odražavao federalistički koncept. On je, kako navode, »...predložio redistribuciju vlasti, posebno zakonodavne od Ministarskog savjeta prema Parlamentu i Komisiji, smanjenje blokirajućih snaga država-članica u postupku donošenja odluka i nametanje sankcija državama-članicama za ozbiljno i ustrajno kršenje njihovih dužnosti«. Federativni duh Draft Treaty izrazio se u većim nadležnostima institucija Zajednice u odnosu na države-članice, povećanim ovlaštenjima Parlamenta, jačim nadzornim ovlaštenjima Evropskog suda, prihvaćanju evropskoga monetarnog sistema, te zajedničkog državljanstva Zajednice (ibid.).

Naposljetku, autor iznosi u najkraćim crtama mogući pravac razvoja evropskih institucija koji bi se temeljio na tradicijama postojećih federativnih država i građanske predstavničke demokracije. Pretpostavivši da će Zajednica uspjeti integrirati političke procese na nadnacionalnoj razini, te uz jačanje kontrolnih i uvođenje zakonodavnih ingerencija Parlamenta može se anticipirati njegovo prerastanje u Dom naroda dvodomnoga predstavničkog tijela, uz istovremenu inauguraciju Savjeta u Dom država, kako je uostalom ranije i bilo predloženo. (v. supra). Tada ne bi bilo nikakve zapreke da Komisija preuzme funkcije izvršnog organa, postajući potpuno odgovorna Parlamentu. Njezin sadašnji nadnacionalni karakter u tome može samo pomoći. Takvim promjenama bio bi zaokružen proces federalizacije Evrope. Zasad, tek manji broj prijedloga koji su vodili u tom pravcu doista je i ostvaren. Države-članice zasad nisu pokazale spremnost da prihvate Evropski parlament kao zakonodavno predstavničko tijelo u punom smislu riječi.

## LITERATURA

- Bieber, Partalis, Schoo, Implications Of the Single Act for the European Parliament, *CML Rev*, 23, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1987, 767-792
- Cocks, Barnett, Sir, *The European Parliament — Structure, Procedure and Practice*, Her Majesty's Stationary Office, London 1973.
- Dagoglou, P. D., Dr., European Communities and constitutional Law, *Cambridge Law Journal* 32(2), November 1973, 256-267.
- Edward, David, The Impact of the Single Act on the Institutions, *CML Rev*, 24, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1987, 19-30
- Fitzmaurice, John, *The European Parliament*, Saxon House, London 1978.
- Freestone, David i Davidson, Scott, Community Competence and Part III of the Single European Act, *CML Rev*, 23, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1987, 793-801.
- Hartley, T. C., *The Foundations of European Community Law*, Clarendon Press, Oxford 1981.
- Hay, Peter, *Federalism and Supranational Organizations — Patterns for New Legal Structures*, 1965.
- Herman, Valentine and Lodge, Juliet, *The European Parliament and the European Community*, The Macmillan Pres Ltd., London and Basingstoke, 1978.
- Herman, Valentine and Hagger, Mark (ed.) *The legislation of direct elections to the European Parliament*, Gower Publishing Company Limited, Wesmead, Farnborough, Hants, 1980.
- Lasok, D./Bridge, J. W., *Law and Institutions of the European Communities*, Fourth Edition, Butterworths, London 1987.
- McWhinney, Edward and Pescatore Pierre (ed.), *Federalism and Supreme Courts and the Integration of Legal Systems*, Editions UGA, Heule, Bruxelles, Namur, 1973.
- Mratović, V./Filipović, S./Sokol, S., *Ustavno pravo i političke institucije*, Informator, Zagreb, 1986.
- Neumann, Robert G., *European and Comparative Government*, McGraw Hill Book Company Inc., New York, Toronto, London, 1951.
- Ninth General Report on the Activities of the EEC* (1976), 31-33
- Nugent, Neill, *The Government and Politics of the European Community*, Macmillan Education LTD, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London 1989.
- Pajić, Z., O jedinstvu pravnog sistema Evropske zajednice, *Jugoslavenska revija za međunarodno pravo* 3 (1958).
- Pescatore, Pierre, *Some Critical Remarks on the Single European Act*, *CML Rev*, 24, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1987, 9-18.
- Pravo Evropske ekonomske zajednice (Pravni akti i dokumenti)*, priredila i prevela Deša Mlikotin-Tomić, Informator, Zagreb 1989.
- Price, Roy, *The Politics of the European Community*, Butterworths, London and Boston, 1973.
- Rawlings, H. F. *Law and the Electoral Process*, Sweet and Maxwell, London, 1988.
- Reitman, Alan and Davidson, Robert, *The Election Process: Voting Laws and Procedures*, Oceana Publications Inc... New York 1972.
- Robertson, A. H., *European Institutions*, 3rd edition, London, Stevens and Sons Ltd. 1973.

- Rodin, Siniša, Jedinstveni evropski akt i evropska politička suradnja, *Zbornik Pravnog fakulteta*, Zagreb, 4 (1989)
- Single European Act, *CML Rev*, 23, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1986, 813-840.
- Sokol, Smiljko/Smerdel, Branko, *Organizacija vlasti*, Narodne novine, Zagreb, 1988.
- Stefanović, Jovan, *Ustavno pravo*, knj. I, Školska knjiga, Zagreb, 1965.
- Steiner, Josephine, *Textbook on EEC Law*, Blackstone Press Limited, London 1988.
- Vasey, M., Decision-making in the Agriculture Council and the »Luxembourg Compromise«, *CML Rev*, 23, 4(1988), Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1988, 725-733.
- Vaughan, David (ed.) *Law of the European Communities*, Vol.1, Butterworths, London 1986.
- Weidenfeld, Werner, The Single European Act, *Aussenpolitik* Vol. 37(4)1986
- Zwaan, J. W., de, The single European act: Conclusion of a Unique Document, *CML Rev*, 23, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1987, 747-765.
- Dokumenti i izvori:
- Fakten zur Wahl, Guido Naets (ed.) *Europäisches Parlament* 1989.
- The Powers of the European Parliament, European Parliament directorate general for research, *Research and documentation papers*, 1989.
- European Parliament-List of Members*, Office for official publications of the European Communities, 1990.
- The New European Parliament: Policies, Priorities and Personalities*, Coopers & Lybrand Europe, 1989.
- Parlament Européen, Elections 1989.* — *Les resultats Les élus*, Direction générale de l'information et des relations publiques, 1989.
- Courrier Hebdomadaire no. 1242/89, *Les elections européennes de juin 1989*, CRISP, 1989.

Siniša Rodin

**THE EUROPEAN PARLIAMENT - ELECTION, COMPETENCE,  
AND METHODS OF WORK**

*Summary*

The author briefly traces a possible direction in which European institutions might develop on the basis of existing traditions of federations of states and of bourgeois democracy of representatives. Assuming that the Community succeeds in integrating political processes on a supernational level and if Parliament should effectuate greater control and introduce legislative competences it might eventually grow into a House of Nations belonging to a representative body consisting of two houses, while the Council might become the House of States as it has already been suggested at an early occasion. In that case there would be nothing to prevent the Commission from assuming the functions of an executive body fully responsible to Parliament. Its present supernational character would be helpful at that point. Such changes would bring the federalization of Europe to its completion. For the time being only a minor number of proposals leading in that direction has been implemented. So far the member-states have not appeared to be ready to accept the European parliament as a legislative body of representatives in a full sense.