

# Europski parlament nakon Amsterdamskog ugovora

---

**Jurić, Dionis**

*Source / Izvornik:* **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1998, 19, 1135 - 1161**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:845345>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-06-26**

**PRAVI**

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci  
University of Rijeka

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

**uniri** DIGITALNA  
KNJIŽNICA

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

## EUROPSKI PARLAMENT NAKON AMSTERDAMSKOG UGOVORA

Dionis Jurić, znanstveni novak  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 341.24(4)  
061.1EU  
Ur.: 17. lipnja 1998.  
Pr.: 15. srpnja 1998.  
Pregledni članak

*U ovom radu autor analizira pravni položaj Europskog parlamenta nakon usvajanja Amsterdamskog ugovora 1997. godine. U prvom dijelu rada daje se povijesni prikaz razvoja Europske unije, u kojem posebno mjesto zauzimaju Maastriški sporazum iz 1992. godine i Amsterdamski ugovor. U drugom dijelu rada se ukratko izlažu temeljne karakteristike tijela EU, te se detaljno analiziraju odredbe Ugovora o EC i Ugovora o EU koje se odnose na Europski parlament. Amsterdamski ugovor je smanjio broj zakonodavnih postupaka, te ih je pojednostavnio. Postupak predviđen člankom 251. Ugovora o EC izmijenjen je tako da se sada znatno brže i jednostavnije donose odluke, te se ovaj postupak primjenjuje i pri donošenju odluka u nekim novim područjima. Parlament ima veće ovlasti i prilikom nominacije kandidata za predsjednika Komisije budući da potvrđuje odluku vlada država članica, te osoba nominirana za predsjednika Komisije ravnopravno s vladama država članica nominira ostale članove Komisije u postupku imenovanja Komisije. Novi članak 255. Ugovora o EC omogućava svim državljanima EU i fizičkim i pravnim osobama koje imaju prebivalište ili registrirano sjedište na području Unije uvid u dokumente tijela EU, čime se osigurava javnost rada tijela EU i nadzor građana.*

**Ključne riječi:** *Europski parlament, Amsterdamski ugovor, ovlasti, zakonodavni postupak.*

### 1. Uvod

Povijest europskog kontinenta bila je obilježena brojnim suparništvima i pokušajima velikih sila da ostvare svoju dominaciju, što je za posljedicu imalo mnoge ratove kao što su bili Tridesetogodišnji rat, Napoleonovi ratovi te, konačno, Prvi i Drugi svjetski rat. Kao protuteža ovakve nasilne politike javlja se i ideja unije europskih država i naroda koja bi trebala poslužiti kao jamstvo za uspostavu i održanje trajnog mira. Rodonačelnici ove ideje su Samuel Pufendorf, Abbe de Saint

Pierre i Immanuel Kant.<sup>1</sup> Ovdje valja spomenuti i Williama Penna koji već 1693. godine promiče ideju Europskog parlamenta i kraj mozaika država u Europi.<sup>2</sup>

Unatoč ovim zamislima o osnivanju unije europskih država, koje se javljaju u 17. i 18. stoljeću, pretpostavke za uspostavu takve unije ostvaruju se tek nakon Drugog svjetskog rata. Naime, već u tijeku rata antifašistička koalicija podupire ideju ujedinjenja Europe kao način konsolidacije duha suradnje i prijateljstva iz ratnih godina te uklanjanja šovinizma i destruktivnih sila koje su i bile uzrokom rata.<sup>3</sup> No, iza ove inicijative krije se i nov odnos političkih snaga te suprotstavljanje dojučerašnjih saveznika. Ekspanzija SSSR-a u Istočnoj Europi mobilizira zapadno-europske države, koje po prvi put nastoje prevladati međusobne razlike u nacionalnim i drugim interesima, ali isto nestaje i suprotnosti između Zapadne Europe i SAD kao ekonomske velesile koja je jedina mogla pružiti financijsku pomoć porušenoj Europi. Upravo će razlike između velesila, različiti gospodarski i politički čimbenici, državne posebnosti te mjesto Europe u međunarodnom rasporedu snaga utjecati na razvoj Europske unije. Konačno, Europa postaje i djelatni čimbenik u kreiranju svoje vanjske politike i obrane, te time ostvaruje snažan utjecaj i na međunarodnoj razini.<sup>4</sup>

Sam razvoj Europske unije tekao je upravo od gospodarskog povezivanja članica, a u cilju rješavanja problema proizvodnje i prometa ugljena i čelika, uspostavi zajedničkog tržišta i suradnje u istraživanju i iskorištavanju atomske energije, te se na taj način željelo i odgoditi zadiranje u suverenitet država članica i neka osjetljivija područja kao što su vanjska politika i obrana. No, ipak, na dnevni red dolazi i pitanje političke suradnje država članica i još čvršćeg povezivanja u Europsku uniju. U tom smislu iznimno važnu ulogu ima upravo Maastrički sporazum iz 1992. godine i Amsterdamski ugovor iz 1997. godine, u čijem ćemo svjetlu analizirati uloge i odnose tijela EU, a napose Europskog parlamenta.

Posebno pitanje koje se javlja jest i pravna narav EU, oko kojeg postoje različita mišljenja pa je tako neki određuju kao konfederaciju novog tipa, kao integraciju *sui generis* ili kao federaciju u nastajanju. Njezina osnovna značajka je ipak primjena teorije o mirnom udruživanju, utemeljenom na zajedničkim interesima i organizacijskom načelu ravnopravnosti u okviru integracije, utemeljenom na federalističkoj osnovi.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Murray Forsyth, *Unions of States-The Theory and Practice of Confederation*, Leicester, Leicester University Press, 1981., str. 73-104.

<sup>2</sup> D. Urwin, *The community of Europe: A History of European Integration*, Longman, 1991., prema Paul Craig, *grainne de Burca, EC Law: text, cases and materials*, Oxford, Clarendon Press, 1995., str 3.

<sup>3</sup> *ibid.*, str. 3.

<sup>4</sup> Živojin Jazić, "Evropska zajednica na putu k Evropskoj uniji", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 35 (5-6/1985.), str. 663-664.

<sup>5</sup> Smiljko Sokol, Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb, Školska knjiga, 1992., str. 167.

## **2. Povijesni razvoj EU**

Razvoj EU teče od konca Drugog svjetskog rata pa sve do današnjih dana s brojnim usponima i padovima, te ga možemo podijeliti u nekoliko etapa: 1. razdoblje do potpisivanja Pariškog (1951.) i Rimskih ugovora (1957.), 2. razdoblje od njihova potpisivanja do Luksemburškog sporazuma (1966.), 3. razdoblje od Luksemburškog sporazuma do usvajanja Jedinstvenog europskog akta (1986.), 4. razdoblje od Jedinstvenog europskog akta do Ugovora o Europskoj uniji (1992.), 5. razdoblje od Maastričkog sporazuma do Amsterdamskog ugovora (1997.) i 6. razdoblje od Amsterdamskog ugovora do danas.

### **2.1. Od Pariškog i Rimskih ugovora do Luksemburškog sporazuma**

Proces povezivanja europskih država otpočinje već 1947. godine kada američki državni sekretar George Marshall iznosi program pružanja ekonomske pomoći državama poslijeratne Europe, te ih poziva da pristupe tom programu, pod uvjetom izrade zajedničkog europskog plana o zajedničkim kriterijima i uvjetima korištenja dobivene pomoći. Ova inicijativa je urodila osnivanjem Organizacije za europsku ekonomsku suradnju (Organisation for European Economic Cooperation) 12. srpnja 1947. godine u Parizu, okupivši 16 zapadnoeuropskih zemalja. Idući značajni korak bio je uspostavljanje zapadnoeuropskog obrambenog saveza potpisivanjem Bruxelleskog ugovora 17. ožujka 1948. godine između Francuske, Velike Britanije i zemalja Beneluxa, koji je bio zamišljen za moguću obranu od njemačke prijetnje. Ovaj vojni savez će se 1954. godine transformirati u Zapadnoeuropsku uniju (Western European Union). Zemlje potpisnice Bruxelleskog ugovora bile su i inicijatori osnivanja Vijeća Europe (Council of Europe) 5. svibnja 1949. godine, kada je donijet Statut Vijeća Europe. To je danas najmasovnija organizacija koja okuplja gotovo sve europske države, potičući njihovu suradnju na različitim područjima i djelujući u području zaštite ljudskih prava. Svi ovi oblici povezivanja europskih država koji su prethodili osnivanju Europskih zajednica, unatoč tome što se primjenjivao model međuvladinog povezivanja, doprinijeli su svojim djelovanjem kao dobrodošlo iskustvo za iduće još čvršće i bliže europske integracije.<sup>6</sup>

Nespремnost Velike Britanije da sudjeluje u konkretnijim koracima k europskoj integraciji potaknula je francuskog ministra vanjskih poslova Roberta Schumana da predloži ujedinjenje francusko-njemačke proizvodnje ugljena i čelika pod jedinstvenu Visoku vlast, s mogućnošću da u tome sudjeluju i druge europske države. Provedbeni plan izrađuje Jean Monnet, koji je vjerovao da je ekonomska suradnja među državama odsudna. Uspostava ove strukture nije bila motivirana samo gospodarskim već i političkim razlozima s ciljem uspostave povjerenja između Njemačke i drugih europskih država. Schumanov je prijedlog urodio uspo-

<sup>6</sup> Siniša Rodin, *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagreb, Zagrebačka poslovna škola, 1990., str. 8-12.

stavom Europske zajednice za ugljen i čelik (European Coal and Steel Community), što je bio prvi korak prema europskoj integraciji i uspostavi nadnacionalne vlasti.<sup>7</sup>

Ugovor o ECSC potpisale su 18. travnja 1951. godine u Parizu Francuska, Njemačka, Italija i zemlje Beneluxa. Cilj ECSC-a je bio uspostava zajedničkog tržišta ugljena i čelika ukidanjem carina i trgovačkih restrikcija, protunatjecateljskih mjera i državnih subvencija te razvoj zajedničke politike proizvodnje ugljena i čelika. Ustanovljena su i 4 tijela: Visoka vlast, sastavljena od 9 neovisnih predstavnika država članica (po dvojica iz velikih država), a koja je trebala biti glavno izvršno tijelo s ovlasti donošenja odluka i odgovornošću za provedbu ciljeva Ugovora; Skupština sastavljena od delegata izabranih od strane nacionalnih parlamenata, koja je imala nadzorne ovlasti; Vijeće sastavljeno od jednog predstavnika svake države članice, koje je imalo savjetodavnu ulogu i neke odlučujuće ovlasti, njezin pristanak je bio potreban i za različite odluke Visoke vlasti, te je koordinirala djelatnosti država članica i Visoke vlasti; i konačno, Sud sastavljen od 9 sudaca koji su tumačili i primjenjivali odredbe Ugovora i osiguravali njihovu primjenu. Visoka vlast je djelovala kao supranacionalno tijelo upravo stoga što je mogla donositi obvezujuće odluke, ali je bila ograničena u onim područjima u kojima njena odluka nije bila konačna bez sudjelovanja Vijeća u kojem su ministri država članica zastupali svoje nacionalne interese. Ravnoteža ovlasti između Visoke vlasti i Vijeća bila je drugačija prema ugovoru o ECSC nego prema kasnijem Ugovoru o EEC, s jačim supranacionalnim elementom i slabijim međuvladinim elementom, a za račun dominantnog položaja Visoke vlasti. Sud je rješavao sporove između država članica, između tijela Zajednice, te između država članica i tijela Zajednice, a njegove presude se mogu provoditi na području država članica.<sup>8</sup>

Unatoč tome što je ECSC imao izvjesnih uspjeha u razvoju suradnje i povjerenja između država članica, a osobito između Francuske i Njemačke, ostajalo je još uvijek osjetljivo pitanje obrane i naoružanja Njemačke. Nasuprot američke inicijative za naoružanje Njemačke u okviru NATO-a, Francuska je predložila u svom Planu Pleven 1950. godine uspostavu Europske obrambene zajednice (European Defence Community) s Europskom vojskom, zajedničkim proračunom i zajedničkim tijelima. Ugovor o EDC potpisan je 1952. godine, ali ga je upravo Francuska svojim odbijanjem ratificiranja eliminirala. Bio je to snažan udarac ideji europske integracije i tek će 39 godina kasnije u Maastrichtu doći do oživotvorenja ideje Europske unije. S druge strane, pitanje Njemačke i njezina naoružanja riješeno je pred drugim forumom. Pariškim sporazumima 1954. godine je priznata Savezna Republika Njemačka kao suverena država i odmah uključena u NATO pakt.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Craig, de Burca, op. cit., str. 4.

<sup>8</sup> *ibid.*, str. 4-5

<sup>9</sup> *ibid.*, str. 8.

Unatoč neuspjehu u usvajanju Ugovora o EDC, države članice ECSC-a i nadalje čine napore za uspostavu čvršće integracije. Na konferenciji ministara vanjskih poslova šestorice u Messini 1955. godine usvaja se gledište da je potrebno dalje raditi na integraciji Europe, i to u prvom redu na ekonomskom polju. U tom smislu se osniva međuvladin odbor pod predsjedanjem Paula Henrija Spaaka, belgijskog ministra vanjskih poslova, kojem je povjerena izrada prijedloga za daljnje povezivanje. U travnju 1956. godine Spaak je podnio izvješće koje je poslužilo kao osnova za pregovore o potpisivanju Ugovora o EEC i Ugovora o EURATOM.<sup>10</sup>

Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici (European Economic Community) i Ugovor o EURATOM (European Atomic Energy Community) potpisani su u Rimu 25. ožujka 1957. godine, a stupili su na snagu 1. siječnja 1958. godine. Ugovor o EEC kao svoje ciljeve postavlja jedinstveni razvoj ekonomskih aktivnosti, trajnu i uravnoteženu ekspanziju, porast stabilnosti, ubrzan porast životnog standarda i bliže odnose između država članica. To će biti postignuto uspostavom zajedničkog tržišta i progresivnim približavanjem ekonomskih politika država članica. Ostvarit će se uspostavom carinske unije, ukidanjem svih carinskih pristojbi i kvantitativnih ograničenja u trgovini između država članica i uspostavi zajedničke carinske tarife, kao i uklanjanjem zapreka slobodnom kretanju rada, poslovanja i kapitala. Ugovor uređuje i pitanje sprečavanja državnih monopola, vladinih subvencija i pogodovanja određenih privatnih poduzetnika, uspostave pravnog mehanizma za harmonizaciju nacionalnih zakonodavstava država članica u cilju uspostave zajedničkog tržišta, uspostave zajedničke poljoprivredne i prometne politike, te slobodno kretanje roba, osoba, usluga i kapitala.

Prema Ugovoru o EEC i Ugovoru o EURATOM ustanovljena su 4 glavna tijela: Skupština, Vijeće, Komisija i Sud, ali s time da je ustanovljena jedinstvena Skupština, te jedinstveni Sud i za EEC i za EURATOM. Pritom su i nadalje postojale zasebna Komisija i Vijeće za EEC i EURATOM, pored Visoke vlasti i Vijeća ministara ECSC-a, da bi se konačno ta tijela ujedinila uspostavom zajedničke Komisije i Vijeća Europskih zajednica, ugovorom koji je potpisan u travnju 1965. godine, a stupio na snagu u srpnju 1967. godine (tzv. "Ugovor o spajanju"). Od tada Europske zajednice dijele zajednička tijela.<sup>11</sup>

Pritom treba naglasiti da je ravnoteža ovlasti između Komisije i Vijeća prema Ugovoru o EEC bila drugačija nego prema Ugovoru o ECSC. Komisija nije imala isti stupanj zakonodavne samostalnosti prema Ugovoru o EEC, u odnosu na raniji Ugovor, a Vijeće je imalo ovlast za odobrenje mnogih zakonodavnih prijedloga Komisije. Ipak, Komisija je imala vrlo važnu ulogu, budući da je bila inicijator svih zakonodavnih radnji i nadzornik provedbe Ugovora, a imala je i pravo samostalnog

<sup>10</sup> Derrick Wyatt, Alan Dashwood, *European Community Law*, 3. izdanje, London, Sweet and Maxwell, 1993., str. 7.

<sup>11</sup> *ibid.*, str. 8-9.

donošenja nekih odluka te provedbenih ovlasti koje na nju prenosi Vijeće. Komisija je bila pregovarač pri sklapanju međunarodnih ugovora u ime Zajednica, te je osiguravala poštivanje Ugovora od strane država članica i drugih.<sup>12</sup>

## **2.2. Od Luksemburškog sporazuma do Jedinственog europskog akta**

No pitanje političke suradnje između država članica je i nadalje ostajalo otvoreno, s osobitim naglaskom na različito gledište Francuske glede tog pitanja u odnosu na druge države članice. Francuski predsjednik de Gaulle se zalagao za međuvladin, a ne supranacionalni model političke suradnje.

Ova napetost je dovela do krize 1965. godine, kada je prema prijelaznim odredbama Ugovora Vijeće trebalo uvesti donošenje odluka kvalificiranom većinom, umjesto jednoglasnog odlučivanja koje se dotada primjenjivalo. De Gaulle se usprotivio ovoj značajnoj institucionalnoj reformi što ju je predložila Komisija, a koja je bila povezana i s rješavanjem sukoba o poljoprivrednoj politici, kojom bi Zajednice imale vlastite izvore novčanih sredstava iz poljoprivrednih poreza i tarifa na robu uvezenu izvan Zajednica, čime bi se pojačala samostalnost Zajednica i povećale ovlasti Komisije i Parlamenta. Tome se Francuska snažno usprotivila te je odbila sudjelovati na daljnjim sjednicama Vijeća. To je trajalo 7 mjeseci, da bi u siječnju 1966. godine bio postignut dogovor, poznat kao Luksemburški sporazum o neslaganju oko načina glasovanja u Vijeću, a sadržavao je rješenja koja su zadovoljavala obje strane. U praksi je prevladalo francusko gledište, a sam Luksemburški sporazum nije riješio praktično pitanje načina donošenja odluka. Činjenica nemogućnosti sporazumijevanja država članica u Vijeću i učinak pozivanja na vrlo važne interese države doveo je do toga da se ovo rješenje počelo tretirati kao veto koje su ostale države članice morale poštivati. Time se ponovo usporio proces integracije Europe, a Sporazum će utjecati na razvoj EU iduća dva desetljeća.<sup>13</sup>

Sljedeći udarac ideji europske integracije došao je s prvim proširenjem Zajednica 1973. godine. Nakon niza godina u kojim je Velika Britanija odbijala sudjelovati u procesu europske integracije, 1961. i 1967. godine ona podnosi prijavu za učlanjenje u Zajednice, ali oba puta se tome usprotivila Francuska. Ipak, 1973. godine britanska prijava za učlanjenje biva prihvaćena, zajedno s prijavama Irske i Danske. Te godine i Norveška podnosi prijavu za učlanjenje, koja je bila prihvaćena, ali na nacionalnom referendumu Norvežani se izjašnjavaju protiv Ugovora o pristupanju, što je imalo negativan utjecaj na duh europskog zajedništva. 1981. godine Grčka pristupa Zajednici, Grenland napušta Zajednicu 1985. godine nakon dobivanja unutarnje zakonodavne neovisnosti od Danske, a 1986. godine Španjolska i Portugal postaju članice Zajednice.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Craig, de Burca, op. cit., str. 11.

<sup>13</sup> *ibid.*, str. 12-14

<sup>14</sup> *ibid.*, str. 14.

Daljnji koraci prema političkoj suradnji su ponovno oživjeli 70-ih godina, kada je 1974. godine ustanovljeno Europsko vijeće, čime je ojačan međuvladin model povezivanja, a oslabljen supranacionalni model. Ono nije djelovalo u okvirima osnivačkih ugovora i sve do donošenja Jedinstvenog europskog akta nije bilo priznato kao formalno tijelo, ali i tada izvan strukture ustanovljene osnivačkim ugovorima.<sup>15</sup>

Razdoblje od donošenja Luksemburškog sporazuma do donošenja Jedinstvenog europskog akta označavalo se kao razdoblje stagnacije procesa europskog ujedinjenja, no unatoč tome postoje i značajne inicijative za institucionalnu reformu Zajednice i jačanje supranacionalnog elementa. Tako valja spomenuti izvješće belgijskog premijera Lea Tindemansa iz 1974. godine, koje predlaže dalekosežne institucionalne reforme koje se nisu odmah i realizirale, ali su došle do izražaja u kasnijim inicijativama. 1976. godine postignut je sporazum o izravnim izborima za Parlament, te su 1979. godine održani i prvi izbori. Značenje ovog čina za razvoj Zajednice narušila je činjenica slabog odaziva građana država članica na izbore, što je dalo razloga za sumnju u zainteresiranost građanstva za europsku integraciju.<sup>16</sup>

### **2.3. Jedinstveni europski akt**

Usvajanju Jedinstvenog europskog akta (Single European Act) prethodilo je donošenje tzv. Svečane deklaracije o jedinstvenoj Europi, na inicijativu njemačkog i talijanskog ministra vanjskih poslova, Genschera i Andreottija 1983., izražavajući orijentaciju k političkom i ekonomskom ujedinjenju Europe.

Jedinstveni europski akt (SEA) potpisan je 17. veljače 1986. godine i stupio je na snagu 1. srpnja 1987. godine. Amandmani na osnivačke ugovore nalaze se u Glavi 2., te predstavljaju najšire izmjene do tada. Oni su uveli novi postupak donošenja odluka, dajući Parlamentu značajnu ulogu u zakonodavnom postupku. Jedan od ciljeva SEA je i završetak uspostave unutarnjeg tržišta EEC-a do kraja 1992., te su predviđena i pravna sredstva za postizanje tog cilja, kao i uređenje pitanja ekonomske i socijalne kohezije, istraživačkog i tehnološkog razvoja i zaštite okoliša. Glava 3. sadrži odredbe o europskoj suradnji u području vanjske politike, ustanovljavajući načela za bližu i sustavniju suradnju u stvaranju i provedbi vanjske politike. Predviđaju se i nove ovlasti Parlamenta i Vijeća u području definiranja vanjske politike Zajednice, stvaranjem dvostrukog sustava odlučivanja. SEA pritom ne stvara nove organizacijske oblike već nastoji učvrstiti postojeće, te ponovnim afirmiranjem donošenja odluka kvalificiranom većinom u Vijeću, uz velik broj iznimaka kad se zahtijeva jednoglasnost, jača supranacionalni model europske integracije.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> *ibid.*, str. 14-15.

<sup>16</sup> *ibid.*, str. 16-17.

<sup>17</sup> Siniša Rodin, "Jedinstveni evropski akt (Single European Act) i evropska politička suradnja", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 39 (4/1989.), str. 459-464.



## 2.4. Od Maastritskog sporazuma do Amsterdamskog ugovora

Daljnji korak k Europskoj uniji je bilo usvajanje Ugovora o Europskoj uniji. Odbor koji je odlučivao o ekonomskoj i monetarnoj uniji, pod predsjedanjem Jacquesa Delorsa, izradio je izvješće u kojem postavlja plan uspostave Ekonomske i monetarne unije u 3 etape 1989. godine. Vijeće je odlučilo održati međuvladinu konferenciju o toj temi, te se paralelno s njome odlučilo i za održavanje konferencije o političkoj uniji. Na temelju rezultata konferencije 1991. godine prezentiran je nacrt Ugovora. Nakon različitih izmjena tog nacrt, na zasjedanju Vijeća u prosincu iste godine, usvojen je tekst Ugovora o Europskoj uniji (TEU), te je 7. veljače 1992. godine u Maastrichtu i konačno potpisan. Zatim je uslijedilo žučno razdoblje ratifikacije Ugovora u zemljama članicama, s brojnim prigovorima na postupak dogovaranja i sam tekst Ugovora. Dapače, u Danskoj je na nacionalnom referendumu Ugovor odbačen. Ipak, nakon nekih ustupaka danskoj vladi na ponovljenom referendumu je Ugovor prihvaćen. Konačno je u studenom 1993. godine Ugovor stupio na snagu.<sup>18</sup>

Ovaj ugovor je svakako puno doprinijeo uspostavi EU, unatoč tome što neki smatraju da je još veće značenje imao Jedinostveni europski akt, koji je ponovo oživio donošenje odluka kvalificiranom većinom. Ipak je TEU svojim institucionalnim promjenama i izraženom spremnosti na uspostavu pune ekonomske i monetarne unije uspostavio tzv. tri stupa strukture EU, pri čemu se Zajednice pojavljuju kao prvi od tih stupova.<sup>19</sup>

Izmjenama Ugovora o EEC predviđene su ne samo institucionalne i zakonodavne promjene već i vremenski raspored za uspostavu ekonomske i monetarne unije zajedno s odredbama o Europskom monetarnom institutu (EMI) i Europskoj središnjoj banci (ECB). Uvedena su nova područja nadležnosti Zajednice i proširena postojeća, uveden je koncept europskog državljanstva, predviđen je parlamentarni ombudsman, formalizirano je načelo supsidijariteta, te je uspostavljen Odbor regija. Usvojen je Socijalni protokol sa Sporazumom o socijalnoj politici, kao i brojni drugi protokoli. Manje izmjene su u odnosu na ugovore o ECSC i EURATOM, u prvom redu institucionalne izmjene i izmjene u pogledu državljanstva. Ugovor izjednačuje Revizijski sud s ostalim tijelima EU, te predviđa da će Ekonomski i socijalni odbor i Odbor regija, koji imaju zajedničku organizacijsku strukturu, pomagati Vijeću i Komisiji. Tu su i odredbe o Europskom sustavu središnjih banaka (ESCB) i Europskoj središnjoj banci te Europskoj investicijskoj banci.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Craig, de Burca, op. cit., str. 26-27

<sup>19</sup> TEU ima 7 glava: 1. glava sadrži zajedničke odredbe koje ističu osnovne ciljeve TEU; 2., 3. i 4. glava sadrže amandmane na ugovore o ECSC, EEC i EURATOM koji predstavljaju prvi stup; 5. glava sadrži odredbe o Zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (CFSP), koja predstavlja drugi stup; 6. glava sadrži odredbe o pravosuđu i unutarnjim poslovima (JHA) kao treći stup; te 7. glava koja sadrži zaključne odredbe.

<sup>20</sup> ibid., str. 29-30.

Kao drugi stup EU javlja se Zajednička vanjska i sigurnosna politika (CFSP). Vijeće definira zajednička stajališta, a potom države usklađuju svoju nacionalnu politiku s njima. Kvalificiranom većinom Vijeće odlučuje da određeno pitanje treba biti riješeno zajedničkom akcijom, a na isti način odlučuje i o proceduralnim pitanjima. Inače Vijeće djeluje jednoglasno. Vijeće ima i ulogu u području moguće buduće zajedničke obrambene politike zajedno s WEU. Komisija ima pravo biti upoznata s radom CFSP-a i može postavljati pitanja Vijeću ili zahtijevati održavanje izvanrednih sjednica Vijeća. Komisija surađuje i s predsjedništvom Europskog vijeća sa zadatkom predstavljanja EU i provođenja usvojenih zajedničkih mjera te obavještava Parlament o situaciji. Ovlasti Parlamenta su ograničene na konzultacije. Politički odbor će pomagati Vijeću prateći međunarodnu situaciju, dajući mišljenja i nadgledajući provedbu dogovorene politike.<sup>21</sup>

Treći stup EU odnosi se na pravosuđe i unutarnju politiku rješavajući pitanja azila, imigracije, državljanstva trećih zemalja, kao i suradnje u temama međunarodnog kriminala i različitih oblika pravosudne suradnje. Vijeće i ovdje ima ulogu da usvoji zajednička polazišta i sastavi sporazume o određenim pitanjima na temelju inicijativa država članica ili na inicijativu Komisije. Vijeće i ovdje djeluje jednoglasno, osim u pitanjima procedure ili u slučaju provedbe zajedničke akcije ili provedbe usvojenih dogovora. Iste ovlasti kao i u slučaju CFSP-a, imaju i Komisija i Parlament u pitanjima pravosuđa i unutarnje politike. Također će biti uspostavljen Koordinirajući odbor kao pomoć Vijeću, a ima istu ulogu kao i Politički odbor u CFSP-u ili COREPER prema Ugovoru o Europskoj zajednici (ranije Ugovor o EEC). Europsko vijeće nema istu ulogu u pravosuđu i unutarnjoj politici kao kod CFSP-a.<sup>22</sup>

1989. i 1991. godine Austrija i Švedska su podnijele prijavu za pristupanje EU, a potom i Finska i Norveška 1992. godine. Ugovori o pristupanju potpisani su s Norveškom, Austrijom, Švedskom i Finskom 1994. godine, ali su samo posljednje tri države 1995. godine i stvarno postale članice EU, dok je Norveška ponovno na nacionalnom referendumu odbila učlanjenje, nakon što je to već učinila 1973. godine.<sup>23</sup>

## **2.5. Amsterdamski ugovor i razdoblje nakon njegova usvajanja**

Od 16. do 17. lipnja 1997. godine u Amsterdamu je održana sjednica Europskog vijeća na kojoj je postignut politički dogovor o Amsterdamskom ugovoru, koji unosi izmjene u TEU, ugovore o osnivanju Europskih zajednica i drugih odgovarajućih akata. Ugovoru je dodano i 13 protokola, 51 deklaracija koje je usvojila međuvladina konferencija i 8 deklaracija koje su usvojile pojedine države članice. Amsterdamski ugovor je potpisan 2. listopada 1997. godine i moraju ga

<sup>21</sup> *ibid.*, str. 30-31

<sup>22</sup> *ibid.*, str. 31.

<sup>23</sup> *ibid.*, str. 32-33.

ratificirati sve države članice EU u skladu sa svojim ustavnim odredbama. Ugovor će stupiti na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi onaj mjesec u kojem je zadnja država članica pohranila instrument o ratifikaciji kod talijanske Vlade. Do sredine mjeseca lipnja 1998. godine Amsterdamski ugovor su ratificirali parlamenti Njemačke, Švedske i Italije.<sup>24</sup>

Pregovore o novom Ugovoru vodili su predstavnici 15 država članica tijekom međuvladine konferencije koja je službeno otvorena na torinskoj sjednici Europskog vijeća 29. ožujka 1996. godine. Pripreme za međuvladinu konferenciju obavila je skupina sastavljena od predstavnika ministara vanjskih poslova država članica, Komisije i Europskog parlamenta, te je podnijela izvješće o svom radu na sjednici Europskog vijeća, održanoj od 15. do 16. prosinca 1995. godine u Madridu. Izvješće je utvrdilo 3 važna područja kojim se države članice EU trebaju pozabaviti, bez upuštanja u potpunu reviziju Ugovora: približavanje Unije građanima u području ljudskih prava, unutarnje sigurnosti, zapošljavanja i zaštite čovjekovog okoliša; poboljšanje učinkovitosti i demokracije Unije i pripremanje za njezino proširenje na države Srednje i Istočne Europe i davanje veće sposobnosti Uniji za vanjsku akciju. Odredbe o Europskoj monetarnoj uniji (EMU) koje su sadržane u TEU namjerno su isključene iz rasporeda za reviziju.

Amsterdamski ugovor zadržava osnovnu strukturu EU, koja je sastavljena od 3 stupa prema odredbama TEU. Unija i nadalje obuhvaća sva 3 stupa, te ih natkriljuje. Europske zajednice i nadalje zadržavaju institucionalna rješenja predviđena TEU-om i primjenjuju supranacionalni model djelovanja, dok područje Zajedničke vanjske i sigurnosne politike i preimenovano područje Policijske i sudske suradnje u kaznenim stvarima obilježava primjena međuvladinog modela odlučivanja.

Amsterdamski ugovor sadrži amandmane na odredbe TEU i na odredbe osnivačkih ugovora. On predviđa i potpunu prenumeraciju članaka, glava i odjeljaka postojećeg Ugovora o EU i Ugovora o osnivanju Europske zajednice.<sup>25</sup>

U cilju uspostave jedinstvenog područja slobode, sigurnosti i pravde u okviru EU, Ugovor uvodi 3 novosti: novo poglavlje o vizama, pravu azila, useljavanju i drugim pitanjima koja se odnose na slobodno kretanje osoba unutar EU, a kojem je cilj oživotvorenje slobodnog kretanja osoba u roku 5 godina od dana stupanja na snagu Amsterdamskog ugovora; jačanje 3. stupa koji se odnosi na policijsku i sudsku suradnju u kaznenim stvarima; i integracija Schengenskog sporazuma u okviru EU.

<sup>24</sup> Europski parlament je 19. studenog 1997. godine donio preporuku o ratificiranju Amsterdamskog ugovora državama članicama, te se očekuje da će Ugovor stupiti na snagu najranije u jesen 1998. godine. Francuski Ustavni savjet je utvrdio da je za ratifikaciju Amsterdamskog ugovora potrebno izvršiti izmjene francuskog Ustava. Njemačka je ratificirala Ugovor 6. ožujka 1998. godine, Italija je to učinila 3. lipnja 1998. godine.

<sup>25</sup> "European Union: consolidated version of the Treaty on European Union and consolidated version of the Treaty establishing the European Community-Introductory Note by Youri Devuyt", *International Legal Materials*, 37 (1/January 1998.), str. 56-57.

Donošenje odluka o vizama, pravu azila, useljavanju i drugim pitanjima koja se odnose na slobodno kretanje osoba u okviru EU obilježava primjena međuvladinog modela. Tijekom prvih 5 godina pravo na zakonodavnu inicijativu će biti podijeljeno između država članica i Komisije, Vijeće će odluke donositi jednoglasno, a uloga Europskog parlamenta ograničena je na konzultacije. Nakon ovog petogodišnjeg razdoblja Komisija će dobiti isključivo pravo na zakonodavnu inicijativu. Tada će Vijeće jednoglasno odlučiti o kojim će se pitanjima iz ovog područja odlučivati u postupku predviđenom čl. 251. TEU, uključujući donošenje odluka kvalificiranom većinom u Vijeću. Od stupanja na snagu ovog novog poglavlja Europski sud će dobiti ograničenu sudsku nadležnost koja se ne može odnositi na mjere što se poduzimaju radi održavanja zakonitosti i reda te očuvanja unutarnje sigurnosti. Vijeće, Komisija ili država članica može zahtijevati odluke Europskog suda o interpretaciji propisa iz ovog poglavlja, no takve interpretacije ne djeluju na pravomoćne presude sudova država članica. Protokoli 3 i 4 predviđaju pravo Velike Britanije i Irske da ne primjenjuju odredbe o slobodi kretanja osoba i priznaju postojanje jedinstvenog putničkog područja između ove dvije države, kao i Protokol 5 koji priznaje Danskoj pravo da ne primjenjuje ove odredbe i odluke koje utječu na obrambena pitanja.

Ojačani 3. stup EU, kojeg čine odredbe o policijskoj i sudskoj suradnji u kaznenim pitanjima (ranije odredbe o pravosuđu i unutarnjim poslovima), predviđa brojne nove pravne instrumente koji će se jednoglasno usvojiti u Vijeću. Tzv. okvirne odluke bit će usvojene radi približavanja prava država članica. One će biti obvezujuće za države članice u pogledu cilja koji treba postići, ali svaka država članica sama izabire oblik i način postizanja tog cilja, pa su vrlo slične smjernicama. Okvirne odluke neće imati izravno djelovanje, već će obvezivati i bit će provedene kroz mjere koje se usvajaju kvalificiranom većinom. Europski sud će po prvi put dobiti ograničenu sudsku nadležnost za pitanja koja se ne odnose na valjanost ili proporcionalnost provedbe prava i reda u državama članicama.<sup>26</sup>

Schengenski sporazum (sporazum o postupnom ukidanju unutarnjih granica, od 14. lipnja 1985. godine i 19. lipnja 1990. godine) integriran je u EU kroz Protokol 2, koji ovlašćuje 13 država članica da nastave s bliskom suradnjom. Za svaku schengensku mjeru Vijeće mora odrediti odgovarajuće mjesto ili u TEU ili u Ugovoru o EC, pri čemu odluku o umetanju donosi jednoglasno. Sve nove države članice morat će prihvatiti Schengenski sporazum u cijelosti.<sup>27</sup>

Ugovor predviđa i bolju koordinaciju nacionalnih politika u borbi protiv nezaposlenosti, angažirajući tijela EU u praćenju i rješavanju ovog problema, te

<sup>26</sup> Države članice će moći donijeti deklaraciju kojom prihvaćaju nadležnost Europskog suda za donošenje odluka o prethodnim pitanjima; Sud može preispitati zakonitost okvirnih odluka u slučaju tužbe koju je podnijela država članica ili Komisija; i Sud može biti pozvan da riješi sporove između država članica o interpretaciji ili primjeni akata usvojenih u ovom području, ako takav spor ne može riješiti Vijeće u roku od 6 mjeseci.

<sup>27</sup> *ibid.*, str. 57-59.

donošenju preporuka i stimulacijskih mjera za rješavanje pitanja zapošljavanja.

Novi članak 24. TEU-a omogućava sklapanje međunarodnih ugovora iz područja Zajedničke vanjske i sigurnosne politike i Policijske i sudske suradnje u kaznenim stvarima od strane EU, čime se posredno priznaje međunarodna pravna osobnost EU. Samo Europska zajednica ima izričitu pravnu osobnost (EC, čl. 281.).

Predviđa se i integracija WEU u strukturu Unije, ako tako odluči Europsko vijeće, suprotno zahtjevu Francuske i Njemačke za automatskim uključenjem. Pritom nije utvrđen konkretan vremenski raspored za tu integraciju, a dok se to ne realizira, Unija i WEU će sklopiti aranžman za unapređenje suradnje. U području vanjskih ekonomskih odnosa nije se uspjelo proširiti zajedničku trgovinsku politiku Unije i na međunarodne pregovore o uslugama i intelektualnom vlasništvu, no Vijeće može proširiti jednoglasnom odlukom zajedničku trgovinsku politiku i na ova dva područja.<sup>28</sup>

Protokol 11, koji se bavi tijelima EU u pogledu budućeg proširenja Unije, ne sadrži konkretne obveze za opću primjenu donošenja odluka kvalificiranom većinom u svim zakonodavnim područjima. Protokol predviđa daljnje pregovore o institucionalnim pripremama za proširenje: na dan prvog proširenja samo će po jedan član Komisije predstavljati svaku državu članicu, pod uvjetom da se postigne dogovor o kvalificiranoj većini koja je potrebna za donošenje odluka u Vijeću, a koji bi išao u prilog većih država članica i barem 1 godinu prije nego što se članstvo EU poveća na 20 država članica, treba provesti novu sveobuhvatnu reviziju odredaba o funkcioniranju tijela EU. Protokol 12 o smještaju i sjedištima institucija i određenih tijela i odjela Europskih zajednica prihvaća postojeća rješenja, te Protokol 13 o ulozi nacionalnih parlamenata u EU određuje da Konferencija odbora za europske poslove nacionalnih parlamenata (Conference of European Affairs Committees of the National Parliaments (COSAC)) može uputiti svoje priloge na zakonodavne prijedloge EU Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji.<sup>29</sup>

U srpnju 1997. godine Komisija je usvojila dokument Agenda 2000, kojim je utvrdila popis država koje će preporučiti za prvi krug proširenja EU na područje Istočne Europe. Dokument predlaže da se Poljska, Češka, Mađarska, Slovenija i Estonija pridruže Cipru u pregovorima za pristup EU 1998. godine. Tom odlukom je ujedno označeno da će Litva, Letonija, Slovačka, Bugarska i Rumunjska morati pričekati na članstvo, iako će dobiti tzv. ugovorni pristup partnerstvu, koji će im omogućiti da se u skladu sa svojim prilikama pripremaju za pristup EU. Optimisti prognoziraju da će do prvog proširenja EU doći već 2003. godine, no sadašnjost pokazuje i prve probleme u ostvarivanju tog cilja. Amsterdamski ugovor je također postavio kao izričit preduvjet za podnošenje prijave za učlanjenje u Uniju i poštivanje temeljnih prava utvrđenih u pravnim aktima EU.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> *ibid.*, str. 59-60.

<sup>29</sup> *ibid.*, str. 60-61.

<sup>30</sup> "Novi List" od 16. srpnja 1997.

### 3. Tijela EU

Članak 7. Ugovora o EC predviđa 5 glavnih tijela EU: Europski parlament, Vijeće, Komisija, Europski sud i Revizijski sud. Pored ovih tijela TEU je ustanovio i Ekonomski i socijalni odbor i Odbor regija, koji pomažu Vijeću i Komisiji svojom savjetodavnom djelatnošću, te je uveo i nove članke kojima osniva Europski sustav središnjih banaka, Europsku središnju banku, te Europsku investicijsku banku. Ova tijela izvršavaju one ovlasti koje su im dane izričito ili proizlaze iz odredbi ugovora.<sup>31</sup>

Tijela Europske unije obilježavaju dvije opće karakteristike. Prva karakteristika tijela EU očituje se u tome da je potrebno odbaciti tradicijsku podjelu ovlasti državnih tijela na zakonodavnu, izvršnu, upravnu i sudbenu vlast. To nikako ne znači da se u EU ne susrećemo s ovim funkcijama tijela vlasti, već da pojedina tijela nije moguće striktno svrstati u zakonodavna, izvršna tijela, budući da su te ovlasti podijeljene između različitih tijela te se isprepleću. Stoga za EU ne vrijedi princip stroge podjele vlasti, koji je inače oživotvoren u domaćim političkim sustavima. Druga karakteristika je da model institucionalnih nadležnosti nije statičan, već se on mijenja, kao posljedica učestalih izmjena Ugovora i promjena u političkoj ravnoteži ovlasti između tijela EU.<sup>32</sup>

#### 3.1. *Europski parlament*

Europski parlament je tijelo Unije koje je u svojoj povijesti doživjelo više fundamentalnih promjena negoli ikoje drugo tijelo EU. Od relativno slabe Skupštine, prema Ugovoru o ECSC iz 1952. godine, postala je aktivna i snažna institucija. Proces preobrazbe Europskog parlamenta tekao je u nekoliko faza: prvo je njegov utjecaj povećan u sferi proračuna donošenjem proračunskih ugovora 1970. i 1975. godine, zatim odlukom o izravnim izborima za članove Parlamenta 1976. godine, donošenje SEA 1986. godine, koji je uveo kooperativni postupak i postupak uz pristanak Parlamenta i TEU koji 1992. godine uvodi postupak predviđen člankom 189.b. Na taj način Parlament od savjetodavnog i nadzornog tijela postaje tijelo koje ima sve veću ulogu i u donošenju odluka zajedno s Vijećem i Komisijom.<sup>33</sup>

##### 3.1.1. *Sastav Europskog parlamenta*

Parlament se sastoji od 626 člana iz 15 država članica EU. Amsterdamski ugovor je ograničio ukupni broj članova Europskog parlamenta na 700, uzimajući u obzir buduća proširenja Unije i djelotvornost Parlamenta. Upućuju se prigovori na zastupljenost država članica u Parlamentu, budući da ona ne odgovara u potpunosti broju stanovnika pojedinih država, a osobito se to očituje u nerazmjernoj zastupljenosti malih država u odnosu na velike. Ipak se broj stanovnika pojedinih

<sup>31</sup> George A. Bermann, Roger J. Goebel, William J. Davey, Eleanor M. Fox, *European Community Law-Selected Documents*, St. Paul, Minnesota, West Publishing CO., 1993., str. 39.

<sup>32</sup> Craig, de Burca, op. cit., str. 39.

<sup>33</sup> *ibid.*, str. 57.

država članica uzima kao mjerilo za utvrđivanje broja članova Parlamenta iz pojedinih država članica pri svakom budućem proširenju EU. Drugi prigovor je prisutan u pogledu činjenice da od prvih izravnih izbora za Parlament 1979. godine do danas nije utvrđen i primijenjen jedinstveni izborni postupak koji je predviđen člankom 190.(4) Ugovora o EC.<sup>34</sup>

Prije prvih izbora članove Parlamenta delegirali su nacionalni parlamenti. Nakon prvih izbora slučaj istodobnog obnašanja poslaničke dužnosti u Europskom parlamentu i u nacionalnom parlamentu postala je iznimka, iako je on i dalje moguć. Članak 19. Ugovora o EC predviđa da državljani Unije koji imaju prebivalište u državi članici imaju pravo birati i biti birani na općinskim izborima i izborima za Europski parlament. Mandat članova Parlamenta traje 5 godina.

Članovi sjede u Parlamentu prema političkim grupacijama, a ne prema nacionalnosti, a kao najveće političke grupacije se pojavljuju Europski socijalisti, Kršćanski demokrati (Europska narodna stranka), te Europska liberalno-demokratska i reformistička stranka. Druge grupacije su Zeleni i novoformljena "antimaastriška skupina" Europa nacija. Postoje i nacionalne stranke koje se nisu priključile niti jednoj političkoj grupaciji, no one tomu u pravilu teže radi pribavljanja financijskih i praktičnih pogodnosti.

Parlament izabire svog predsjednika i 14 potpredsjednika koji čine Ured Parlamenta (Bureau of Parliament). Oni zajedno s čelnicima različitih političkih grupacija tvore Konferenciju predsjednika (Conference of Presidents). Parlament ima i veliki broj specijaliziranih odbora s nekim pododborima, koji obavljaju zakonodavni rad sastavljajući izvješća o relevantnim temama, te veliko tajništvo koje pruža pravnu i upravnu pomoć.

Parlament ima svoje sjedište u Strasbourgu, njegovo tajništvo u Luxembourg, a određene sjednice i sastanci odbora se održavaju i u Bruxellesu.<sup>35</sup>

### **3.1.2. Zakonodavne ovlasti Europskog parlamenta**

Kada govorimo o zakonodavnoj ulozi Parlamenta, tada možemo uočiti da je Parlament od savjetodavnog tijela postajao tijelo koje ima sve aktivniju i značajniju ulogu u zakonodavnom postupku. Do donošenja SEA najznačajnija uloga Parlamenta je bila ovlast usvajanja proračuna, no i ona je doživjela svoje izmjene proračunskim ugovorima iz 1970. i 1975. godine. SEA je uveo tzv. kooperativni postupak i postupak uz pristanak Parlamenta, a TEU je predvidio posebni postupak kojem je cilj da Vijeće i Parlament usvoje zajednički tekst pravnog akta, kojima je i u zakonodavnom postupku Parlamentu dana odgovarajuća uloga. Amsterdamski ugovor pojednostavljuje i smanjuje broj zakonodavnih postupaka, pa tako preostaju 3 postupka: konzultativni postupak, postupak uz pristanak Parlamenta i postupak

<sup>34</sup> Ovaj članak određuje da će Parlament izraditi prijedlog jednoobraznog izbornog postupka za izravne izbore parlamentarnih zastupnika, a Vijeće će jednoglasno usvojiti odgovarajuće odredbe, nakon što pribavi pristanak Parlamenta, te će preporučiti državama članicama da prihvate te odredbe.

<sup>35</sup> *ibid.*, str. 58-60.

predviđen člankom 251. Ugovora o EC. Kooperativni postupak se zadržao samo za područje Ekonomske i monetarne unije, budući da države članice nisu željele mijenjati te odredbe Ugovora o EC.<sup>36</sup>

### **3.1.2.1. Konzultativni postupak**

U izvornom Ugovoru o EC zakonodavne ovlasti su bile koncentrirane u Komisiji i Vijeću. Komisija bi predlagala mjeru, a Vijeće bi je izglasavalo. Jedina je uloga Parlamenta bila da djeluje kao savjetodavno tijelo, kad je to određivao Ugovor. Ovaj tzv. konzultativni postupak (Consultative Procedure) zadržao se sve do danas u određenim područjima, limitirajući ulogu Parlamenta.

Kada Ugovor o EC zahtijeva konzultacije s Parlamentom, taj zahtjev se mora i ispuniti. U praksi rad na prijedlogu Komisije otpočinje odmah u tijelima Vijeća, bez čekanja mišljenja Parlamenta, ali konačna odluka ne može biti donijeta sve dok Vijeće ne primi i ne razmotri mišljenje Parlamenta (slučaj "Roquette" (Case 138/79)). Parlament daje svoje mišljenje samo u pogledu izvornog prijedloga Komisije. Ako Komisija izmijeni svoj prijedlog ili Vijeće namjerava unijeti neke izmjene, a to znači bitnu izmjenu prvobitnog teksta u pogledu kojeg je Parlament već dao svoje mišljenje, postoji dužnost ponovne konzultacije Parlamenta. Ponovna konzultacija neće biti potrebna ako izmjena ne zadire u bit prijedloga ili ako izmjena ide u smjeru želja Parlamenta izraženih u njegovu mišljenju. Unatoč tome što su u ovom postupku ovlasti Parlamenta ograničene, konzultacijama se postiže temeljno demokratsko načelo da i narod treba sudjelovati u obavljanju vlasti, i to putem predstavničke skupštine. I nadalje Vijeće i Komisija imaju središnju ulogu u zakonodavnom postupku, budući da Vijeće nije obvezno i da prihvati to mišljenje Parlamenta pri donošenju konačne odluke u područjima u kojim se ovaj postupak koristi. Konzultativna uloga Parlamenta u zakonodavnom postupku dolazi do izražaja u područjima prava glasa i sudjelovanja na općinskim izborima (čl. 19.), jačanju građanskih prava (čl. 22.), državnim pomoćima (čl. 89.), usklađivanju posrednog oporezivanja (čl. 93.), približavanju prava radi djelovanja zajedničkog tržišta (čl. 94.), odredbama koje se odnose na Statut ESCB-a (čl. 107.(6)), fiskalnim mjerama u cilju zaštite okoline (čl. 175.(2))<sup>37</sup>. Vijeće se može odlučiti na konzultacije s Parlamentom i u onim slučajevima kada to nije predviđeno Ugovorom, no ako Parlament ne da svoje mišljenje, tada Vijeće može povući svoj zahtjev upućen Parlamentu, ali vodeći računa i o Parlamentu prije takvog povlačenja.<sup>38</sup>

### **3.1.2.2. Postupak uz pristanak Evropskog parlamenta**

Postupak pristanka (Assent Procedure) je onaj zakonodavni postupak u kojem Vijeće djeluje na prijedlog Komisije nakon što pribavi pristanak Parlamenta. Ovaj

<sup>36</sup> ILM, op. cit., str. 60.

<sup>37</sup> Craig, de Burca, op. cit., str. 121-122.

<sup>38</sup> Wyatt, Dashwood, op. cit., str. 39-40.



jednostavni postupak predstavlja pravi oblik suodlučivanja, te akt može biti usvojen samo ako ga je potvrdilo i Vijeće i Parlament. Ovaj postupak daje Parlamentu neograničenu moć odgađanja i apsolutnu moć odbacivanja prijedloga. U cilju raspoznavanja ove moći pravila sada predviđaju mogućnost donošenja privremenog izvješća s nacrtom rezolucije koja sadrži preporuke za izmjenu ili provedbu prijedloga. Parlament može i jednostrano pokrenuti postupak mirenja sa Vijećem.<sup>39</sup>

Ovaj postupak uveo je SEA za odlučivanje o značajnim pitanjima proširenja članstva Unije i sklapanja ugovora o pridruživanju. TEU je predvidio i nova područja primjene ovog postupka. Postupak uz pristanak Parlamenta dolazi do izražaja u članku 49. Ugovora o EU, koji regulira članstvo u Uniji. Ovaj članak određuje da se svaka europska država koja poštuje načela sadržana u članku 6.(1) Ugovora o EU (načela slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavine prava) može prijaviti za članstvo u EU, podnoseći prijavu Vijeću. Vijeće donosi odluku jednoglasno nakon konzultacije s Komisijom i pribavljanja pristanka Parlamenta, koji donosi odluku apsolutnom većinom svojih članova. Ovaj postupak se primjenjuje i u člancima 105.(6) i 107.(5) Ugovora o EC, koji uređuju pitanja djelovanja Europske središnje banke i izmjene Statuta ESCB-a. Amsterdamski ugovor je izmijenio tekst članka 18.(2) koji regulira pitanje slobodnog kretanja građana, te je uveo postupak predviđen člankom 251. za donošenje odredbi potrebnih za ostvarivanje ovog prava.<sup>40</sup>

TEU je afirmirao donošenje odluka običnom većinom umjesto apsolutnom većinom u mnogim slučajevima kada se odluke donose po postupku uz pristanak Parlamenta, čime je oslabljen utjecaj Parlamenta, budući da sad druga tijela EU mogu znatno lakše pribaviti podršku Parlamenta za svoje prijedloge. Istovremeno Parlament nema nikakvu ulogu u donošenju nekih značajnih međunarodnih sporazuma, poput onih u području zajedničke trgovinske politike (čl. 133.(3)). Parlament nema značajnijih ovlasti niti u području Zajedničke vanjske i sigurnosne politike i Policijske i sudske suradnje u kaznenim stvarima. U području Zajedničke vanjske i sigurnosne politike Predsjedništvo konzultira Parlament o glavnim aspektima i osnovnim izborima zajedničke vanjske i sigurnosne politike i vodi brigu da se gledišta Parlamenta poštuju, te zajedno s Komisijom redovito izvješćuje Parlament o razvoju vanjske i sigurnosne politike Unije. Parlament može postavljati pitanja i davati preporuke Vijeću, te održava godišnju raspravu o napretku u provedbi zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Slične ovlasti Parlament ima i u području Policijske i sudske suradnje u kaznenim pitanjima, s time da Vijeće konzultira Parlament prije usvajanja okvirnih odluka, drugih odluka i konvencija o ovim pitanjima, pri čemu Parlament treba donijeti mišljenje u roku koji odredi Vijeće (rok ne smije biti kraći od 3 mjeseca), a ako to ne učini, Vijeće usvaja mjeru bez mišljenja Parlamenta.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Craig, de Burca, op. cit., str. 127-128.

<sup>40</sup> ILM, op. cit., str. 78., 99-100. i 82.

<sup>41</sup> Craig, de Burca, op. cit., str. 61.

### **3.1.2.3. Postupak predviđen člankom 251. Ugovora o EC**

TEU je 1992. godine uveo novi zakonodavni postupak člankom 189.b, čija je osnovna karakteristika ta da Vijeće i Parlament usvajaju zajednički tekst pravnog akta, ali u slučaju nepostizanja sporazuma očuvana je mogućnost jednostranog djelovanja Vijeća. Ovaj je postupak doživio brojne kritike zbog svoje složenosti, pa ga je Amsterdamski ugovor pojednostavnio, te je on zamijenio kooperativni postupak koji se ranije primjenjivao u brojnim područjima, a sada samo u području Ekonomske i monetarne unije.

U ovom postupku Komisija istodobno podnosi prijedlog Parlamentu i Vijeću, a zatim Vijeće, djelujući kvalificiranom većinom nakon pribavljanja mišljenja Parlamenta, može: ako potvrdi sve amandmane koji su sadržani u mišljenju Parlamenta, može usvojiti predloženi akt koji je tako izmijenjen; ako Parlament ne predloži nikakve amandmane, može usvojiti predloženi akt; ili će usvojiti zajedničko stajalište (common position) i dostaviti ga Parlamentu, te će Vijeće izložiti sve razloge za donošenje takvog zajedničkog stajališta, a Komisija će izložiti svoje stajalište Parlamentu. Ako u roku od 3 mjeseca od izvješćivanja Parlamenta o zajedničkom stajalištu, Parlament: potvrdi zajedničko stajalište ili ne donese odluku, odnosni akt će biti usvojen u skladu sa tim zajedničkim stajalištem; odbaci apsolutnom većinom svojih članova zajedničko stajalište, predloženi akt neće biti usvojen; ili će predložiti amandmane na zajedničko stajalište apsolutnom većinom svojih članova, te će izmijenjeni tekst biti vraćen Vijeću i Komisiji, koji će dati svoja mišljenja o tim amandmanima. Ako u roku 3 mjeseca od predlaganja amandmana na zajedničko stajalište, Vijeće kvalificiranom većinom, odnosno jednoglasno u pogledu onih amandmana za koje je Komisija dala negativno mišljenje, potvrdi sve amandmane Parlamenta, odnosni akt će biti usvojen u skladu s izmijenjenim zajedničkim stajalištem. Ako Vijeće ne prihvati sve amandmane, tad će predsjednik Vijeća, u dogovoru s predsjednikom Parlamenta, u roku 6 tjedana sazvati sastanak Odbora za mirenje (Conciliation Committee). Odbor za mirenje čine članovi Vijeća ili njihovi predstavnici i jednaki broj predstavnika Parlamenta, a zadatak mu je da postigne sporazum o zajedničkom tekstu kvalificiranom većinom u Vijeću i većinom u Parlamentu. U postupku mirenja sudjeluje i Komisija, nastojeći približiti sukobljene strane. Odbor za mirenje će u ispunjenju svojeg zadatka, voditi računa o zajedničkom stajalištu na koje je Parlament predložio amandmane. Ako u roku 6 tjedana od sazivanja Odbor za mirenje utvrdi zajednički tekst, tad Parlament usvaja apsolutnom većinom palih glasova, a Vijeće kvalificiranom većinom odnosni akt u skladu s zajedničkim tekstom u roku 6 tjedana od utvrđivanja zajedničkog teksta. Ukoliko jedno od ovih tijela u utvrđenom roku ne usvoji odnosni akt, tad on neće biti ni donesen. Tu sudbinu ima predloženi akt i u slučaju ako Odbor za mirenje ne postigne sporazum o zajedničkom tekstu. Parlament ili Vijeće mogu predložiti da se rokovi od 3 mjeseca i 6 tjedana produže za najviše 1 mjesec, odnosno 2 tjedna.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> ILM, op. cit., str. 129.

U odnosu na uređenje ovog zakonodavnog postupka TEU-om, Amsterdamski ugovor je predvidio ova poboljšanja: Vijeće može odmah u prvom čitanju, nakon što pribavi mišljenje Parlamenta, usvojiti predloženi akt, ako prihvati sve amandmane Parlamenta ili Parlament ne predloži niti jedan amandman u svome mišljenju, dok je ranije prvo čitanje redovito završavalo usvajanjem zajedničkog stajališta, a ne i konačne odluke; ukoliko u prvom čitanju Vijeće ne usvoji predloženi akt, tada će usvojiti zajedničko stajalište, pa će ga sa svojim obrazloženjima i stajalištem Komisije dostaviti Parlamentu koji može odbaciti zajedničko stajalište i time spriječiti donošenje predloženog akta, a ranije je Parlament bio dužan izvijestiti Vijeće o svojoj namjeri da odbaci zajedničko stajalište, pa je Vijeće moglo sazvati Odbor za mirenje i provesti postupak mirenja u kojem je Parlament mogao ili potvrditi svoje odbijanje (predloženi akt tada neće biti usvojen) ili predložiti amandmane na zajedničko stajalište; u slučaju da Parlament predloži amandmane na zajedničko stajalište, a Vijeće ih ne prihvati u cijelosti, tada predsjednik Vijeća u dogovoru s predsjednikom Parlamenta saziva sastanak Odbora za mirenje u roku 6 tjedana, dok je ranije bio dužan odmah sazvati Odbor; ako Odbor za mirenje ne postigne sporazum o zajedničkom tekstu, predloženi akt neće biti ni usvojen, dok je ranije Vijeće moglo potvrditi svoje zajedničko stajalište koje je usvojilo prije pokretanja postupka mirenja i jednostrano donijeti pravni akt, ali i tada je Parlament mogao spriječiti taj čin odbacujući tekst apsolutnom većinom svojih članova u roku od 6 mjeseci; inicijativu za produženje rokova u ovom postupku sada mogu dati ili Parlament ili Vijeće, a ranije je bio potreban zajednički dogovor Parlamenta i Vijeća o tome. Cilj je ovih izmjena pojednostavljenje i ubrzanje ovog zakonodavnog postupka, ukidajući pojedine stadije i nastojeći očuvati bit postupka. Vijeće više nije u mogućnosti jednostrano donijeti konačnu odluku u slučaju nepostizanja sporazuma o zajedničkom tekstu, čime je dodatno ojačana pozicija Parlamenta u ovom postupku, kao i time što se od Parlamenta više ne traži donošenje odluke apsolutnom većinom svojih članova za sprečavanje jednostranog djelovanja Vijeća, što se u praksi vrlo teško moglo ostvariti.<sup>43</sup>

Postupak predviđen člankom 251. Ugovora o EC je Amsterdamskim ugovorom dobio i nova područja primjene, zamjenjujući kooperativni postupak i postupak uz pristanak Parlamenta u određenim slučajevima. On se sada primjenjuje za donošenje odluka o slobodnom kretanju radne snage (čl. 40.), slobodi poduzetništva (čl. 44.), priznavanju kvalifikacija (čl. 47.), slobodi pribavljanja usluga (čl. 55.), odredbama o dovršenju zajedničkog tržišta (čl. 95.), poticajnih mjera u kulturi i javnom zdravlju (čl. 151.(5) i 152.(4)), odredbama o slobodnom kretanju građana (čl. 18.(2)), prometu (čl. 71.), zdravlju i sigurnosti (čl. 138.), provedbi odluka o Europskom socijalnom fondu (čl. 148.), provedbi odluka o Europskom fondu za regionalni razvoj (čl. 162.) i ostvarenju osnovnih ciljeva politike zaštite okoliša (čl. 175.).<sup>44</sup>

<sup>43</sup> loc. cit.

<sup>44</sup> ibid., str. 87-88., 96., 112-113., 82., 92., 110-111., 115. i 117.

#### **3.1.2.4. Kooperativni postupak**

SEA je 1986. godine uveo novi zakonodavni postupak primjenjiv u svim onim slučajevima predviđenim izmijenjenim Ugovorom o EEC, u kojem je Vijeće djelovalo u suradnji s Parlamentom. Ovo je bila prva institucionalna izmjena koja je dala veće ovlasti Parlamentu u zakonodavnom postupku, no donošenjem Amsterdamskog ugovora primjena ovog postupka je ograničena samo na područje ekonomske i monetarne politike (čl. 102. i 103., EC). Ovaj postupak još uvijek možemo naći u odredbama Ugovora o EC, u članku 252. Za razliku od postupka konzultacije, koji se sastoji od jednog čitanja od strane Parlamenta i Vijeća, kooperativni postupak se sastoji od dva čitanja. Prvo čitanje odgovara postupku konzultacije, ali ne završava konačnim donošenjem mjere, već se usvaja zajedničko stajalište od strane Vijeća kvalificiranom većinom. Zajedničko stajalište mora biti priopćeno Parlamentu s punim obrazloženjem donošenja odluke, kao i objašnjenjem stajališta Komisije. Potom se Parlament mora očitovati o zajedničkom stajalištu u roku od 3 mjeseca, o čemu ovisi daljnji tijek drugog čitanja. Moguće su 3 situacije: 1. Parlament može odobriti zajedničko stajalište ili u tromjesečnom roku ne donijeti nikakvu odluku, kada Vijeće mora bez odlaganja nastaviti s postupkom do donošenja konačnog akta u skladu sa zajedničkim stajalištem; 2. Parlament može apsolutnom većinom svojih članova odbaciti zajedničko stajalište, te tada Vijeće može usvojiti akt u drugom čitanju, ali samo jednoglasno, no u praksi se jednoglasnost u Vijeću rijetko postiže, pa tako parlamentarno odbijanje djeluje kao veto; 3. Parlament može predložiti amandmane na zajedničko stajalište apsolutnom većinom svojih članova, te tada Komisija mora u roku od 1 mjeseca preispitati prijedlog na temelju kojeg je usvojeno zajedničko stajalište, uzimajući u obzir amandmane Parlamenta, te zatim izmijenjeni ili neizmijenjeni prijedlog dostavlja Vijeću, koje će ili prihvatiti prijedlog kvalificiranom većinom ili ga izmijeniti jednoglasno. Rokovi koji se moraju poštivati u ovom postupku mogu biti produženi za najviše 1 mjesec na temelju zajedničke odluke Vijeće i Parlamenta.<sup>45</sup>

Parlament održava svake godine sjednicu i to bez posebnog poziva, drugog utorka mjeseca ožujka. Može se sazvati i izvanredno zasjedanje na zahtjev većine zastupnika, Vijeća ili Komisije. Odluke donosi apsolutnom većinom palih glasova, osim ako je Ugovorom određeno drugačije.

Izvan zakonodavnog postupka i postupka mirenja u tom postupku, Parlament, Vijeće i Komisija redovno održavaju međuinstitucionalne konferencije na kojima se raspravlja o određenim problemima ili općim zajedničkim problemima. Ove konferencije učestale su i zbog činjenice da su Parlament kao federalistička institucija, i Vijeće kao institucija u kojoj dolaze do izražaja interesi država članica, međusobno suprotstavljene. Ipak, ovi sastanci poboljšavaju odnose i dijalog između ovih tijela, a Vijeće ponekad izabire konzultacije s Parlamentom kada to nije niti obvezno, kako bi se spriječile nesuglasice.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Wyatt, Dashwood, op. cit., str. 40-41.

<sup>46</sup> Craig, de Burca, op. cit., str. 61-62.

Komisija je oduvijek bila odgovorna Parlamentu, a donošenjem TEU ta se odgovornost još više povećala. Pored ovlasti Parlamenta da stavlja prigovore Komisiji i zahtijeva njezinu ostavku, Parlament sudjeluje i u postupku imenovanja Komisije, pri čemu je Amsterdamski ugovor unio i neke novine. Vlade država članica nominiraju, na temelju zajedničkog sporazuma, osobu za koju žele da bude predsjednik Komisije, a zatim ta nominacija podliježe potvrdi od strane Parlamenta. Potom vlade država članica i nominirana osoba za predsjednika, na temelju zajedničkog sporazuma, nominiraju one koji će službovati kao članovi Komisije. Sve tako nominirane osobe zatim podliježu glasovanju Parlamenta koji na taj način daje svoj pristanak na kandidate, nakon čega se ove osobe postavljaju u službu na temelju opće suglasnosti vlada država članica. Ranije je, prema odredbama TEU, Parlament bio samo konzultiran prilikom nominacije kandidata za predsjednika Komisije, a sada već u ovoj fazi postupka imenovanja može spriječiti konstituiranje Komisije, te je kandidat za predsjednika bio samo konzultiran prilikom nominiranja ostalih članova Komisije, a sada ima snažniju ulogu u tome. Ovlasti Parlamenta u slučaju imenovanja članova Revizijskog suda i predsjednika Europskog monetarnog instituta ograničene su na konzultacije i Parlament nema pravo na veto, kao u slučaju Komisije. Unatoč tome što Parlament želi učestvovati i u imenovanju sudaca Europskog suda, on te ovlasti za sada nema.<sup>47</sup>

Amsterdamski ugovor uvodi i članak 255. koji predviđa da svaki državljanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba koja ima prebivalište ili registrirano sjedište na području bilo koje države članice, ima pravo pristupa dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije prema načelima i uvjetima koji će biti određeni. Opća načela i ograničenja na temelju zaštite javnog ili privatnog interesa, a koja se odnose na ostvarivanje ovog prava će odrediti Vijeće, donoseći odluku po postupku predviđenom u članku 251. u roku 2 godine od stupanja na snagu Amsterdamskog ugovora, te će svako od gore navedenih tijela izraditi vlastite odredbe u svojim pravilima postupka o ostvarenju tog prava. Na taj način se institucionalna struktura Unije želi još više približiti državljanima Unije i drugim pravnim subjektima, te osigurati javnost rada tijela EU.<sup>48</sup>

### **3.1.3. Ovlasti Europskog parlamenta u postupku usvajanja proračuna EU**

U proračunskoj sferi, kao rezultat ugovora iz 1970. i 1975. godine, Parlament je postao ravnopravni partner Vijeću. Njihove su ovlasti određene razlikovanjem obvezatnih rashoda (compulsory expenditure ili DO), pod kojim podrazumijevamo one izdatke koje proračunska vlast mora predvidjeti u proračunu, da bi Unija mogla izvršavati svoje unutarnje i vanjske obveze, i neobvezatnih rashoda (noncompulsory expenditure ili DNO). Vijeće donosi konačnu odluku kada je riječ o DO, koje uvelike čine izdaci za zajedničku poljoprivrednu politiku, a Parlament ima konačnu odluku o DNO, koje čine izdaci iz strukturalnih fondova, izdaci za istraživanja i

<sup>47</sup> ILM, op. cit., str. 123.

<sup>48</sup> ibid., str. 130.

pomoć državama nečlanicama. Udio DNO u izdacima Unije se osobito povećao u razdoblju od 1988. do 1993. godine kao posljedica financijske pomoći državama Srednje i Istočne Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza. U međuvremenu je poraslo i političko značenje tih izdataka, a time i moć Parlamenta u financijskim stvarima.<sup>49</sup>

Postupak usvajanja proračuna određen je člankom 272. koji raspoređuje nadležnosti između Vijeća i Parlamenta. Na temelju privremenog nacrt proračuna što ga predlaže Komisija, Vijeće ustanovljava nacrt proračuna, kojega mora podnijeti Parlamentu prije 5. listopada godine koja prethodi godini u kojoj će se proračun izvršiti. Na prvom čitanju nacrt proračuna Parlament ima pravo predložiti izmjene izdataka koji čine DO, te izmijeniti izdatke koji čine DNO. Nacrt proračuna se zatim vraća Vijeću na drugo čitanje. Predložene izmjene DO koje nije izričito prihvatilo Vijeće smatraju se odbačenima (izuzev onih koje ne povećavaju ukupne izdatke, a čije odbacivanje zahtijeva odluku Vijeća) i Vijeće može također izmijeniti bilo koji amandman na DNO koji je usvojio Parlament. Sve odluke Vijeća koje su povezane s postupkom usvajanja proračuna donose se kvalificiranom većinom. Na drugom čitanju nacrt proračuna Parlament može djelujući većinom svojih članova i s tri petine palih glasova izmijeniti ili odbaciti bilo koju izmjenu parlamentarnih amandmana DNO koju je učinilo Vijeće, no Parlament nema više nikakvih ovlasti da zadire u DO. Postupak završava formalnom deklaracijom kojom predsjednik Parlamenta proglašava da je proračun konačno usvojen. Ipak Parlament može zbog značajnih razloga većinom svojih članova i s dvije trećine palih glasova odlučiti da odbacuje proračun u cijelosti i zatražiti da mu se podnese novi nacrt. Parlament se ovom mogućnošću koristio tri puta dosad (1980., 1982. i 1985. godine). Na kraju treba reći da je predviđen i složeni mehanizam kojem je cilj spriječiti povećanje DNO iz godine u godinu, a koji je predmetom učestalih sporenja između Vijeća i Parlamenta. Ova sporenja se nastoje riješiti međuinstitucionalnim sporazumima o proračunskoj disciplini i poboljšanju postupka usvajanja proračuna (prvi takav sporazum je sklopljen u Bruxellesu za razdoblje 1988.-1992. godine, a drugi u Edinburghu za razdoblje 1993.-1999. godine). Proračun Unije se puni iz vlastitih izvora EU: carinske pristojbe na proizvode iz država nečlanica, poljoprivrednih poreza, postotka od poreza na dodanu vrijednost i proračunskog izvora koji se temelji na bruto nacionalnom proizvodu svake države članice.<sup>50</sup>

### **3.1.4. Nadzorne ovlasti Europskog parlamenta**

Nadzorna uloga Parlamenta se uočava u dugotrajnoj praksi nadgledanja djelatnosti drugih tijela EU postavljanjem usmenih i pisanih upita i ustanovljavanja istražnih odbora. Ipak je tek TEU i pisano uobličio tu praksu. Članak 193. Ugovora o EC predviđa pravo Parlamenta da ustanovi privremeni istražni odbor za utvrđivanje navodnih kršenja ili upravnih pogrešaka u provedbi prava Zajednice, izuzev u slučajevima kada to čini sud i dok je slučaj još uvijek predmet pravnog

<sup>49</sup> Wyatt, Dashwood, op. cit., str. 33.

<sup>50</sup> *ibid.*, str. 33-35.

postupka. Ovaj članak ne ograničava takve istrage samo na slučajeve kršenja prava i "loše uprave". Članak 194. predviđa da svaki državljanin Unije ili osoba koja ima prebivalište na području države članice, ima pravo peticije Europskom parlamentu o pitanjima koja su u nadležnosti Unije, a izravno utječu na njega. Člankom 195. je određeno da Parlament imenuje ombudsmana koji je ovlašten da prima pritužbe na rad institucija i tijela EU. Ako ombudsman utvrdi slučaj "loše uprave", dužan je odnosnom tijelu dati rok od 3 mjeseca, u kojem ono mora izvijestiti ombudsmana o svojim gledištima, a zatim ombudsman podnosi izvješće Parlamentu i odnosnom tijelu, te izvješćuje i žalitelja o ishodu. Ombudsman se imenuje nakon svakog novog izbora Parlamenta na razdoblje na koje je izabran i Parlament. Iz ombudsmanove nadležnosti isključeni su Europski sud i Prvostupanjski sud. Parlament je 1993. godine usvojio nacrt pravila i uvjeta za obavljanje dužnosti ombudsmana, a 1994. godine odluku koja utvrđuje način ulaganja pritužbi. Prije donošenja TEU, Ugovor o EEC je predviđao obvezu članova Komisije da odgovaraju na usmene i pisane upite Parlamenta kao i obvezu Komisije da podnosi godišnje opće izvješće Parlamentu, iz čega je razvijena praksa podnošenja i određenijih izvješća. Unatoč tome što Vijeće nije bilo pravno obvezano da odgovara na upite Parlamenta, ono je to činilo.<sup>51</sup>

### **3.1.5. Europski parlament kao stranka u postupcima pred Europskim sudom**

Na kraju valja istaknuti da se Parlament pojavljuje i kao stranka u postupcima pred Europskim sudom. To svojstvo procesnog subjekta potvrđeno je u čitavom nizu sudskih odluka donijetih u razdoblju 1980.-1990. godine, a broj postupaka u kojim se Parlament pojavljuje kao stranka sve više raste. Vrlo često se Parlament služi svojom parničnom sposobnošću kako bi ojačao svoju ulogu u zakonodavnom postupku, što vrlo često smeta ostala tijela EU. Donošenjem TEU 1992. godine došlo je do izmjene članaka 230. i 232., čime je i Ugovorom o EC priznato ono što je već prihvatila sudska praksa.<sup>52</sup>

Članak 230. uređuje postupak sudske revizije zakonitosti pravnih akata tijela EU: Europski sud preispituje zakonitost akata koje su zajednički usvojili Parlament i Vijeća, akata Vijeća, akata Komisije i akata Europske središnje banke, izuzev preporuka i mišljenja, te akte Parlamenta koji stvaraju pravne učinke prema trećim osobama. Sud je nadležan za rješavanje tužbi koje mu podnose države članice, Vijeće ili Komisija, a koje su utemeljene na nenadležnosti, povredi bitnih postupovnih pravila, povredi ovog Ugovora ili bilo kojeg pravnog pravila u svezi njegove primjene ili na zloupotrebi ovlaštenja. Sud je nadležan pod istim uvjetima i za tužbe koje podnose Parlament i ECB radi zaštite svojih prerogativa. Također i svaka fizička ili pravna osoba može pod istim uvjetima pokrenuti postupak protiv odluke koja je adresirana na tu osobu ili protiv odluke koja, unatoč tome što ima oblik uredbe ili odluke upućene drugoj osobi, ima neposredno i pojedinačno

<sup>51</sup> ibid., str. 35-36.

<sup>52</sup> Craig, de Burca, op. cit., str. 65-69.

djelovanje na nju. Postupak se treba pokrenuti u roku od 2 mjeseca od objavljivanja mjere ili njene notifikacije tužitelju, ili ako te radnje nisu učinjene, od dana kad je podnositelj zahtjeva za poništenje saznao za pobijani akt. Ako je tužba utemeljena, Sud će proglasiti odnosni akt nevaljanim. Time su pravno nevaljani i akti država članica koji su doneseni za njihovu primjenu. Učinci ništavosti su generalni i apsolutni, a ako se radi o uredbi, Sud će, ako smatra da je to potrebno, utvrditi koji su učinci poništene uredbe konačni.<sup>53</sup>

Postupak koji se provodi u slučaju podnošenja tužbe zbog propuštanja uređen je člankom 232.: u slučaju ako Parlament, Vijeće ili Komisija propuste djelovati u slučaju povrede ovog Ugovora, države članice i druge institucije Unije mogu podnijeti tužbu Europskom sudu radi ustanovljavanja takve povrede. Tužba se može podnijeti samo ako je odnosno tijelo prethodno bilo pozvano da djeluje. Ako u roku od 2 mjeseca od poziva na djelovanje odnosno tijelo ne utvrdi svoje stajalište, tužba se može podnijeti u daljnjem roku od 2 mjeseca. Svaka fizička ili pravna osoba može pod istim uvjetima uložiti žalbu Sudu zbog toga što tijelo EU nije uputilo toj osobi odgovarajući akt, izuzev preporuke ili mišljenja. Sud je nadležan pod istim uvjetima i za tužbe ili postupke koje podnosi ECB ili su upućeni protiv nje, a tiču se njene nadležnosti. Tijelo ili tijela čija su djela proglašena nevaljanim ili koja su propustila djelovati, a to je označeno kao protivno Ugovoru, bit će pozvana da poduzmu potrebne mjere u skladu s presudom Suda. Ova obveza ne može utjecati na obveze tijela koje proizlaze iz izvanugovorne odgovornosti tog tijela za štete nastale u radu tijela ili njezinih službenika. Ovo se primjenjuje i na ECB.<sup>54</sup>

#### **4. Zaključak**

Amsterdamski ugovor nije predvidio značajnije institucionalne reforme Europske unije, ali su njegovi donositelji, svjesni budućeg proširenja EU, ipak postavili određene zadatke i okvire za daljnje pregovore, koji su utvrđeni u Protokolu 11. Značajne izmjene pojavljuju se u području zakonodavnih postupaka EU, gdje se smanjuje broj tih postupaka, te se oni pojednostavljaju. Ovdje se osobito valja osvrnuti na postupak predviđen člankom 251. Ugovora o EC, koji je izmijenjen tako da se sada znatno brže i jednostavnije donose odluke, a same odredbe Ugovora su sada i jasnije i preglednije. Parlament je ovim postupkom još više ojačao svoju zakonodavnu ulogu, budući da su uklonjene određene zapreke koje su postojale ranije<sup>55</sup>, te je proširio svoju nadležnost za donošenje odluka i na nova područja u kojima se ranije primjenjivao kooperativni postupak. Kooperativni postupak koji je bio svojevrsni pionir u probou Parlamenta u zakonodavne ovlasti

<sup>53</sup> ILM, op. cit., str. 125.

<sup>54</sup> *ibid.*, str. 126.

<sup>55</sup> Vijeće je moglo jednostrano donijeti odluku u slučaju ako se ne bi postigao dogovor o zajedničkom tekstu, a Parlament je teško u praksi realizirao svoje pravo na veto.



tijela EU će vjerojatno nestati, a sada se zadržao samo u području ekonomske i monetarne politike čije odredbe države članice nisu željele mijenjati. Parlament sada može konzultirati i Odbor za ekonomski i socijalni razvoj i Odbor regija prije donošenja određenih odluka.

Parlament je ojačao svoj položaj i prilikom nominacije kandidata za predsjednika Komisije u postupku imenovanja Komisije, tako da Parlament sada potvrđuje odluku vlada država članica, a i nominirana osoba za predsjednika Komisije u tom postupku sada ravnopravno s vladama država članica nominira ostale članove Komisije. Parlament i nadalje donosi konačnu odluku kojom potvrđuje sastav nove Komisije.

Ovlasti Parlamenta u području Zajedničke vanjske i sigurnosne politike i Policijske i sudske suradnje u kaznenim pitanjima su i nadalje ograničene na konzultacije, a do izražaja u ovim područjima dolazi međuvladin model donošenja odluka.

Članak 255. omogućava svim državljanima EU i fizičkim i pravnim osobama koje imaju prebivalište ili registrirano sjedište na području Unije uvid u dokumente Parlamenta, Vijeća i Komisije, te na taj način osigurava javnost rada tijela EU i njihov nadzor od strane građana.

Sve ove novosti ukazuju na tendenciju preobrazbe Europskog parlamenta u glavnog nositelja zakonodavnog postupka, te njegove pretvorbe u Dom naroda, a Vijeća u Dom država, čime bi bilo uspostavljeno dvodomno zakonodavno tijelo neke buduće europske federacije, dok bi se Komisija pretvorila u izvršno tijelo odgovorno Parlamentu. Otpori uspostavi europske federacije su još uvijek prisutni u europskih država koje se ne žele olako lišiti svojeg suvereniteta, ali perspektiva širenja EU i na Srednju i Istočnu Europu dat će sigurno novi zamah ideji europske integracije. Naravno da su moguća i određena razočaranja i za one države koje Europsku uniju gledaju izvana, ali i za države koje su u Uniji, u pogledu pristupanja novih država članica i eventualnog pristupanja onih europskih država koje nisu niti spomenute Agendom 2000. Budućnost će pokazati da li će se ostvariti sve nade i želje europskih država koje teže složnoj i jedinstvenoj Europi.

### *Literatura*

1. BELL, Andrew, "Current developments: European Community Law-Constitutional Aspects", *International and Comparative Law Quarterly*, 44 (3/1995.), str. 700-705.
2. BERMANN, George A., Roger J. Goebel, William J. Davey, Eleanor M. Fox, *European Community Law-Selected Documents*, St. Paul, Minnesota, West Publishing CO., 1993.
3. CRAIG, Paul, Grainne de Burca, *EC Law-text, cases and materials*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
4. DEGAN, Vladimir -, "Sud Evropskih zajednica", *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 12 (2-3/1965.), str. 392-408.
5. "European Union: consolidated version of the Treaty on European Union and consolidated version of the Treaty establishing the European Community", *International Legal Materials*, 37 (1/ January 1998.), str. 56-142.

6. FORSYTH, Murray, *Unions of States-The Theory and Practice of Confederation*, Leicester, Leicester University Press, 1981.
7. GIJLSTRA, D.J., H.G. Schermers, E.L.M. Volker, J.A. Winter, *Leading Cases on The of the European Communities*, 4. izdanje, Amsterdam, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1982.
8. JAZIĆ, Živojin, "Evropska zajednica na putu k Evropskoj uniji", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 35 (5-6/1985.), str. 663-672.
9. MILETA, Vlatko, *ABC Europske unije - leksikon temeljnih pojmova*, Zagreb, Školske novine, 1997.
10. RODIN, Siniša, "Jedinstveni evropski akt (Single European Act) i evropska politička suradnja", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 39 (4/1989.), str. 455-464.
11. RODIN, Siniša, *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagreb, Zagrebačka poslovna škola, 1990.
12. SOKOL, Smiljko, Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb, Školska knjiga, 1992.
13. WYATT, Derrick, Alan Dashwood, *European Community Law*, 3. izdanje, London, Sweet and Maxwell, 1993.

### *Kratice*

CFSP	Common Foreign and Security Policy
COREPER	Committee of Permanent Representatives (of the Member States)
DNO	non-compulsory expenditure
DO	compulsory expenditure
ECB	European Central Bank
ECOSOC	Economic and Social Committee
ECSC	European Coal and Steel Community
EC Treaty	European Community Treaty
EDC	European Defence Community
EEC	European Economic Community
EMI	European Monetary Institute
EMU	Economic and Monetary Union
ESCB	European System of Central Banks
EURATOM	European Atomic Energy Community
EU	European Union
ILM	International Legal Materials
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OUN	Organization of United Nations
SEA	Single European Act
TEU	Treaty on European Union ("Maastricht Treaty")
WEU	Western European Union

### Summary

## THE EUROPEAN PARLIAMENT AFTER THE TREATY OF AMSTERDAM

The Article examines the legal status of the European Parliament after the Treaty of Amsterdam (1997). The first part of the Article observes the historical development of EU (European Union) emphasizing Maastricht Treaty (1992) and

the Treaty of Amsterdam.

The other part of the Article covers the essential characteristics of comprised EU organs providing (moreover) a profound analysis of EC/EU Treaties - provisions q.v. the European Parliament. The Treaty of Amsterdam did facilitate and did reduce the number of legislation proceedings. Related interventions under Article 251 of EC Treaty ref. application of fast & not complicated decision-making procedure become relevant even for different (new) domains. The increase of parliamentary authorities involves the nomination of the candidates for the President of the Commission implicating the confirmation of the governmental decisions of member states and an equivalent participation of the person nominated for the (Commission) President and the governments of member states in nomination procedure for other (Commission) members. Relevant arguments under Article 255 (EC Treaty, new Article), conceding documentation review to EU citizens, physical & juridical persons domiciled (domicile or registered residence) in Union territory (thus) ascertain & support the principles of publicity & supervision.

**Key words:** *European Parliament, Treaty of Amsterdam, authorities, legislation proceedings.*

### Zusammenfassung

## DAS EUROPAPARLAMENT NACH DEM AMSTERDAMER VERTRAG

In dieser Arbeit analysiert der Autor die Rechtslage des Europaparlaments nach der Annahme des Amsterdamer Vertrags im Jahre 1997. Im ersten Teil der Arbeit wird ein geschichtlicher Überblick über die Entwicklung der Europäischen Union gegeben, in der der Vertrag von Maastrich aus dem Jahre 1992 und der Vertrag von Amsterdam einen besonderen Platz einnehmen. Im zweiten Teil der Arbeit werden kurz die Grundmerkmale der Organe der EU dargelegt sowie die Bestimmungen des Vertrags über die EC und des Vertrags über die EU, die sich auf das Europaparlament beziehen, gründlich analysiert. Der Vertrag von Amsterdam hat die Zahl der gesetzgebenden Verfahren verringert und sie vereinfacht. Das Verfahren, das in Artikel 251 des Vertrags über die EC vorgesehen ist, wurde verändert, so dass heute wesentlicher schneller und einfacher Entscheidungen gefällt werden können und dieses Verfahren auch bei der Entscheidungsfällung in einigen neuen Bereichen angewandt wird. Das Parlament hat auch bei der Nominierung des Kandidaten für den Präsidenten der Kommission größere Befugnisse, da es die Entscheidung der Regierungen der Mitgliedsländer bestätigt, so dass die nominierte Person für den Präsidenten der Kommission gleichberechtigt mit den Regierungen der Mitgliedsstaaten die anderen Mitglieder der Kommission nominiert. Der neue Artikel 255 des Vertrags über die EC ermöglicht es allen Staatsbürgern der EU und natürlichen und juristischen Personen, die den Wohnsitz

oder einen registrierten Sitz auf dem Gebiet der Union haben, Einsicht in die Dokumente der Organe der EU zu nehmen womit die Öffentlichkeit der Arbeit der Organe der EU und deren Beaufsichtigung seitens der Bürger gesichert ist.

**Schlüsselwörter:** *Europaparlament, Vertrag von Amsterdam, Befugnisse, gesetzgebendes Verfahren.*