

ПАРЛАМЕНТИ ЕВРОПСКИХ РЕГИОНАЛНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА **- мала упоредна анализа -** **Предраг Илић**

Правни факултет Универзитета Синергија, Бијељина
Луја Адамича, бр. 6, Н. Београд
Тел. 011/2674-004; Е – mail: majasi@infosky.net

Сажетак: У раду се даје кратак приказ парламентарних институција најпознатијих европских регионалних организација – Савета Европе, Европске уније, ОЕБС-а и НАТО-а. Упоређујући њихово место и улогу у односу на остале органе наведених организација, као и њихову унутрашњу структуру, функције и начин одлучивања, аутор настоји да утврди њихове међусобне сличности и разлике, с једне стране, као и сличности и разлике у односу на парламенте унутар држава.

Кључне речи: *Парламент, Парламентарна скупштина Савета Европе, Парламентарна скупштина ОЕБС-а, Парламентарна скупштина НАТО-а, Европски парламент, национални парламент.*

Abstract: "In this article author gives a short review of parliament institutions of the most famous european regional organizations - Council of Europe, European Union, OSCE and NATO. The writer wants to compare their place and role as well as their internal structures, functions and way of decision with other organs in the same organizations. On the other side he wants to show similarity and difference among these parliaments and parliaments in some states."

Key words: Parliament, Parliament Assembly of the Council of Europe, Parliament Assembly of OSCE, NATO Parliament Assembly, European Parliament, national parliament

Увод

Као највише представничко и законодавно тело, парламент је најпре уведен у политички живот Енглеске, одн., Велике Британије (још у 14. веку), а касније и других држава Европе и света.¹ У демократским државама он, без икакве сумње, представља једну од најважнијих институција власти и одлучивања, чија је основна функција законодавна.

Од краја 19. века, а нарочито после Првог и Другог светског рата, специфична парламентарна тела стварају се и на међународном нивоу. Најпре је 1889. створена Интерпарламентарна унија, као међународна невладина организација, чији је циљ успостављање и развијање односа између парламената појединих држава, ради унапређења сарадње и мира међу народима.² Затим су у оквиру све бројнијих међународних међудржавних организација почеле да се оснивају скупштине, као пленарни органи тих организација, у којима су се углавном водиле расправе о свим значајнијим питањима из њиховог домена (нпр. Скупштина Друштва народа, Генерална

¹ Енгл. Parliament, од лат. Parlamentum – скупштина и parlare – говорити.

² Кривокапић Б. (1998): *Лексикон међународног права*, Београд: Радничка штампа, стр. 157-158.

скупштина Организације уједињених нација и сл.). Како је то био случај и са универзалним и са регионалним међународним организацијама, број таквих органа и тела је данас веома велики. На европском простору се најчешће говори о парламентарним скупштинама Савета Европе (СЕ), Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и Северноатлантског пакта (НАТО) и о Европском парламенту Европске уније (ЕУ). Иако ОЕБС и НАТО нису регионалне организације у правом смислу речи (јер им чланице не потичу само са европског континента), оне се углавном третирају као европске регионалне организације, због њиховог претежно европског састава и карактера, па ће то бити случај и у овом раду. Притом треба нагласити да се овде, због ограниченог простора не може улазити ни у најоскуднији приказ карактера и улоге поменутих организација, иако то не би било некорисно.¹ Полазећи од претпоставке да се о тим организацијама доста зна у свим европским земљама, у овом раду ће акценат бити стављен само на њихове парламентарне институције, да би се указало на њихов значај и на њихове сличности и разлике.

1. Парламентарна скупштина Савета Европе

Иако је Савет Европе „по свом карактеру једно парламентарно тело“² и он, као и остале међународне организације, има и пленарне и извршне и административно-техничке органе. Његова парламентарна скупштина је један од два најважнија органа те организације, уз Комитет министара, као највиши извршни орган (остали органи су Конгрес општина и региона Европе, Европски суд за људска права и Секретаријат).

Парламентарна скупштина Савета Европе (ПС/СЕ) је не само најстарија парламентарна институција у европским регионалним организацијама (основана 1949.) него је и најстарије, тј. прво међудржавно парламентарно тело у свету. Иако је према Статуту СЕ њен званични назив Консултативна (или Саветодавна) скупштина, од 1974. се по одлуци њеног Председништва, она назива Парламентарном. Седиште јој је у Стразбур (Француска).

Посланици ПС/СЕ су чланови парламената држава чланица СЕ-а, који су бирали или именовани од стране националних парламената. Националне делегације у њој нису једнаке по броју, јер то зависи од величине њихових држава и броја њихових становника.³ Њихов број се креће од 2 до 18 посланика, тако да ПС/СЕ данас има око 330 чланова. Значајно је истаћи да делегације морају да одражавају главне политичке струје у својој земљи и да њихови чланови нису одговорни ни својим парламентима ни својим владама. У ПС/СЕ они гласају по својој савести и политичком опредељењу, групишући се по својој идеолошкој припадности (социјалисти, демохришћани, либерали итд.) и формирајући, тако својеврсне политичке интернационале у њој.

Парламентарна скупштина СЕ може да дискутује о свим питањима којима се бави СЕ, али она нема ни законодавну ни извршну моћ. Она доноси препоруке и резолуције које представљају необавезујуће сугестије државама чланицама, па тако, врши само посредан утицај на њихову политику. Па, ипак, иако њене одлуке нису правно обавезујуће, њихов политички значај није занемарљив што се посебно види у поступку пријема нових чланица у СЕ. Иако тај поступак покреће Комитет министара, он увек тражи мишљење ПС/СЕ о молби кандидата и то мишљење, углавном, уважава. Уз ту

¹ О Савету Европе, ОЕБС-у, НАТО-у и ЕУ постоји веома обимна и широко доступна литература и на српском и на другим језицима.

² Аврамов С. и Крећа М. (2008): *Међународно јавно право*, Београд: Службени гласник, стр. 265.

³ Берић В. (2002): *Савет Европе*, Београд: Центар за антиратну обуку, стр. 11.

улогу, ПС/СЕ је развила и поступак контроле поштовања чланских обавеза од стране држава, који подразумева и одређене санкције према недисциплинованим и неодговорним државама чланицама.¹ Она бира судије Европског суда за људска права.

Парламентарна скупштина се, иначе, састаје четири пута годишње. Њеним радом руководе председник и Председништво. За праћење појединих области и питања, Скупштина има већи број одбора и комитета, међу којима су најзначајнији одбори за правна питања и за праћење и Политички комитет. Своје препоруке, резолуције и друге одлуке усваја углавном двотрећинском већином.

2. Парламентарна скупштина ОЕБС-а

За разлику од своје „имењацине“ у Савету Европе, Парламентарна скупштина ОЕБС-а (ПС/ОЕБС) је основана тек 1992. и један је од мање значајнијих органа своје организације. (Међу 15-ак органа ОЕБС-а од ње су далеко значајнији Самит шефова држава и влада ОЕБС-а, Савет министара, Високи савет, Стални савет, па и председавајући и тројка, генерални секретар).

Седиште ПС/ОЕБС-а налази се у Копенхагену, у коме заседа једном годишње. Има 320 посланика који долазе из националних парламената 55 држава чланица, зависно од њихове величине. Тако, нпр. Андора, Сан Марино, Лихенштајн и Монако имају по 2 посланика у њој, Србија – 4, Немачка, Француска и Италија -13, а САД -17.²

Парламентарна скупштина ОЕБС-а је форум за интерпарламентарни дијалог о свим питањима везаним за европску безбедност и сарадњу. Она олакшава тај дијалог, ради повећања регионалног разумевања о питањима од суштинског значаја за ОЕБС и промовише парламентарно учешће у активностима ОЕБС-а. Уз то, ПС/ОЕБС организује семинаре усмерене на развој и гајење демократије, програме попут оног за надгледање избора у појединим земљама и сл.

Делегације ПС/ОЕБС често посећују државе чланице, пре свега ради подршке раду мисија ОЕБС, у њима али и ради одржавања контакта како са функционерима националних влада и парламената, тако и са представницима цивилног друштва и органа локалне самоуправе.

Радом ове скупштине руководи председник који се бира на сваком годишњем заседању и Стални одбор, кога чине председник и потпредседник Скупштине, благајник и шефови националних делегација. Од радних тела најзначајнији су му три генерална комитета (1. за политичке послове и безбедност, 2. за економију, науку, технологију и животну средину и 3. за демократију и хуманитарна питања).³

За разлику од одлучивања на основу консензуса у другим органима ОЕБС-а, у Парламентарној скупштини се углавном одлучује већински.

Сем са националним парламентима ПС/ОЕБС-а у остварује доста блиску сарадњу и са парламентарним скупштинама СЕ-а и НАТО-а и са Европским парламентом.

3. Парламентарна скупштина НАТО-а

Иако Парламентарна скупштина НАТО-а (ПС/НАТО) није била предвиђена оснивачким уговором (Вашингтон, 1949) ове међународне војне организације и,

¹ Исто.

² Интернет страница http://www.oscepa.org/index.php?option=com_content&view=article&id=233&Itemid=125, доступно 30.01.2010. године.

³ Исто.

формално гледано, није део те организације, и она ће бити предмет ове мале упоредне анализе.¹

Идеја за оснивање ове институције реализована је 1954., када је донета одлука о томе, односно 1955., када је, у Паризу, одржано њено прво заседање. Седиште ПС/НАТО је у Бриселу.

Посланици ПС/НАТО су чланови парламентарних делегација држава чланица НАТО-а, чији се број разликује зависно од њихове величине. Тако Луксембург, Исланд, Естонија и Литванија имају у њој по 3 посланика, Француска, Немачка и Велика Британија по 18, а САД-36. На 50. Заседању ПС/НАТО-а, у Венецији, 2004., она је имала 248 посланика, из 26 држава чланица. Истом заседању су међутим, присуствовале и 21 делегација парламената придружених чланица и посматрача, као и делегације Европског парламента, ПС/СЕ, ПС/ОЕБС-а и ПС Западноевропске уније, такође у својству посматрача.²

Напред наведени недостатак формалних веза између ПС/НАТО и НАТО-а неутрализован је одлуком највишег органа НАТО-а – Савета – из 1967., који је препоручио успостављање неформалних међусобних веза. Од тада су те везе вишеструке и интензивне: присуствовање генералног секретара НАТО-а заседањима ПС/НАТО-а, с једне стране, и председника ПС/НАТО-а самитима шефова држава и влада НАТО-а, с друге стране; састанци Савета НАТО-а и Сталног одбора ПС/НАТО-а, обавеза генералног секретара НАТО-а да одговори на документа која ПС/НАТО-а упућује Савету НАТО-а итд.

Циљеви ПС/НАТО су многобројни: унапређивање дијалога и разумевања парламентарца о главним безбедносним питањима и политици Алијансе, предочавање колективног парламентарног мишљења НАТО-а владама држава чланица, постизање веће транспарентности политике НАТО-а, пружање помоћи парламентима држава чланица и њихово укључивање у рад Скупштине, итд. Због тога се ПС/НАТО појављује као трансатлантски критички форум за међународни парламентарни дијалог о безбедносним, политичким и економским питањима и као својеврсна спона између Алијансе, националних парламената и јавности.³ Треба нагласити да је њена улога у процесу проширења НАТО-а посебно значајна.

Радам ПС/НАТО руководе њен председник и четири потпредседника, који заједно са благајником Скупштине и шефовима националних делегације чине Стални одбор ПС/НАТО-а. Међу бројним одборима, пододборима и посебним радним телима посебно се истиче 5 одбора (1. за цивилну димензију одбране, 2. за одбрану и безбедност, 3. за економију и безбедност, 4. за политику и 5. за науку и технологију).

Своје одлуке у форми препорука, резолуција и мишљења, ПС/НАТО доноси већином гласова.

4. Европски парламент

Европски парламент (ЕП) је један од пет најважнијих органа најпознатије и најспецифичније европске регионалне организације – Европске уније (ЕУ) – уз Савет министара, Европски савет, Европску комисију и Европски суд правде. За разлику од свих тих органа, ЕП је једини демократски изабран орган те организације.

¹ Више о ПС/НАТО видети у тексту Ђурашиновић Д. (2005): „Парламентарна скупштина НАТО“, у зборнику: *Глобална и национална безбедност*, Београд: ФПН, стр. 146-174.

² Исто, стр.151.

³ Исто, стр.152.

Званично, ЕП носи то име од 1962., али се, притом, мора нагласити чињеница да је он наследник Заједничке скупштине некадашње Европске заједнице за угљ и челик (ЕЗУЧ), основане 1951. и Европске парламентарне скупштине, заједничког органа Европске економске заједнице (ЕЕЗ), Европске заједнице за атомску енергију (ЕУРОАТОМ) и ЕЗУЧ, конституисане 1958.¹

Занимљиво је да ЕП, стицајем одређених историјских околности, нема јединствено седиште. Званично му је седиште у Страсбуру, у коме се одржавају његова редовна месечна заседања. Али, седиште његовог Генералног секретаријата се налази у Луксембургу, а састанци њихових комитета и радних група, као и ванредна заседања ЕП-а се одржавају у Бриселу, што се негативно одражава на ефикасност његовог рада.²

До 1979. ЕП је био састављен од делегација националних парламената, чије су чланове, тј. посланике ЕП-а, одређивале државе чланице ЕЗ/ЕУ. Од 1979., међутим, посланици ЕП-а се бирају на непосредним изборима, истовремено у свим државама чланицама (иако не по униформној процедури, већ на основу националних изборних система). Број чланова националних делегација није исти, али није ни у потпуној сразмери са бројем становника држава чланица, што је уведено ради заштите интереса малих и средњих држава. Тако, рецимо, Луксембург има једног посланика у ЕП-у на 67.000 становника, Мађарска, Чешка, Белгија и Португал на 425.000, а Немачка, Француска и Велика Британија на 800.000 становника. Следећи ту логику, ЕП је после великог проширења из 2004. био састављен од 732 посланика из следећих држава: из Малте - 5, Луксембурга, Кипра и Естоније - по 6, Словеније - 7, Летоније - 9, Литваније и Ирске - 13, Данске, Финске и Словачке - 14, Аустрије - 18; Шведске - 19, Белгије, Чешке, Мађарске, Португала и Грчке - 24. Холандије - 27, Пољске и Шпаније - 54, Француске, Италије, Британије - 78 и Немачке - 99.³

У својој претпарламентарној фази (1951-1979), ЕП је био само саветодавни орган трију европских заједница (ЕЗУЧ, ЕЕЗ, ЕУРОАТОМ). Од 1979., међутим, он је доживео неколико крупних реформи (више него било који други орган ЕУ), које су битно ојачале његову улогу у ЕУ и умногоме га приближиле оној улози коју играју национални парламенти. Тако данас ЕП има читав низ изузетно важних функција и овлашћења (о којима нема скоро ни помена код парламентарних скупштина СЕ-а, ОЕБС-а, и НАТО-а). Најзначајнија су му следећа: **буџетска** (одбацивање предлога буџета ЕУ, право финалног одлучивања о необавезним расходима у буџету ЕУ, издавање буџетске разрешнице Комисији); **законодавна** (учешће у доношењу правних аката, кроз давање мишљења и процедуре саодлучивања, сагласности и сарадње са Саветом министара, гласање о поверењу Комисији и образлагање истражних комисија); давање сагласности на одређене међународне споразуме и на приступање нових држава чланица Унији; **саветодавна овлашћења** у тзв. 2. и 3. стубу ЕУ итд.

Од свих промена које је доживео ЕП свакако су најважније оне које су везане за његова законодавна овлашћења, јер су оне потпуно уздрмале досадашњи монопол Савета министара у законодавној сфери, иако ЕП још увек није постао ни највиши орган власти, ни једини законодавац у ЕУ.

Радом ЕП-а, иначе руководе председник и 12 потпредседника, који чине Председништво или Биро ЕП-а. Уз Генерални секретаријат ЕП-а значајну улогу у раду ЕП-а има чак 18 комитета и мноштво поткомитета, привремених комитета и истражних комитета. Међу комитетима (одборима) најутицајнији су комитети за буџет и животну

¹ Илић Г. Г. (2008): *Право и институције Европске уније*, Београд: Сингидунум, стр. 178.

² Исто, стр. 179, Кошутић Б. (2006): *Увод у европско право*, Београд: Завод за уџбенике, стр. 99.

³ Кошутић Б. нав. д., стр. 102-103.

средину, затим за спољна питања, људска права, заједничку безбедносну и одбрамбену политику и за привредна и монетарна питања.¹

Одлучивање у ЕП-у је углавном јавно и већинско (апсолутном и квалификованом већином).

Европски парламент је образовао преко 30 интерпарламентарних делегација које покривају све континенте. Интерпарламентарне институције предвиђене су у споразумима о придруживању. Уз то, ЕП има посебно развијене односе са парламентима држава чланица.²

Закључак

Упоређивање циљева, задатака, функција, унутрашње структуре и начина рада парламентарних скупштина Савета Европе, ОЕБС-а, НАТО-а и ЕП-а доводи до закључка да међу њима постоје бројне сличности, али и многе разлике. Сличности се могу резимирати у следећем: све те међународне парламентарне институције представљају широке дискусционе форуме о битним питањима рада њихових организација; скоро све оне имају само саветодавну улогу у својим организацијама, доносећи углавном препоруке, резолуције и мишљења правно необавезујућег карактера; све су значајан носилац транспарентности и играју видну улогу у ширењу својих организација; у свима се одлучује углавном јавно и већином гласова и све остварују и тесну међусобну сарадњу са националним парламентима.

Упркос горе наведеним сличностима, међу овим институцијама постоје и многе разлике, које, пре свега, произилазе из специфичности међународних организација којима припадају. Иако се оне разликују и по времену и по месту настанка (најстарија је ПС/СЕ, а најмлађа ПС/ОЕБС), и по броју посланика (од 248 до 732) и по учесталости њихових заседања (од заседања једном месечно, код ЕП-а, до заседања једном годишње, код ПС/ОЕБС-а), а највише по свом месту и улози у односу на остале органе својих организација (од стожерног значаја ЕП-а у ЕУ, преко значајне улоге ПС/СЕ-а, до сасвим периферног места ПС/ОЕБС-а и ПС/НАТО-а).

Кључна, пак, разлика између свих ових међународних парламентарних институција и националних парламената састоји се у томе што ниједна од њих, изузев донекле, ЕП, немају улогу врховног органа власти и јединог односно врховног законодавца у својим организацијама.

Литература

1. Аврамов С. и Крећа М. (2008): *Међународно јавно право*, Београд: Службени гласник.
2. Ђерић В. (2002): *Савет Европе*, Београд: Центар за антиратну обуку.
3. Ђурашиновић Д. (2005): „Парламентарна скупштина НАТО“, у зборнику: *Глобална и национална безбедност*, Београд: ФПН.
4. „Европа од А до Ш“, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2003.
5. Илић Г. Г. (2008): *Право и институције Европске уније*, Београд: Сингидунум.
6. Кошутин Б. (2006): *Увод у европско право*, Београд: Завод за уџбенике.
7. Кривокапић Б. (1998): *Лексикон међународног права*, Београд: Радничка штампа.

¹ Списак ових комитета в. у „Европа од А до Ш“, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2003, стр. 132.

² Кошутин Б., нав. д., стр.107.