

EUROPSKI PARLAMENT: OVLAŠTI

Parlament svoju važnu ulogu u oblikovanju europskih politika afirmira izvršavanjem svojih raznih ovlasti. Sudjeluje u zakonodavnom postupku, izvršava proračunske i nadzorne ovlasti, sudjeluje u reviziji temeljnih ugovora i ima pravo intervenirati pred Sudom Europske unije, čime osigurava poštovanje demokratskih načela na europskoj razini.

PRAVNA OSNOVA

Članci od 223. do 234. i članak 314. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

CILJEVI

Kao institucija koja predstavlja europske građane, Parlament čini demokratsku osnovu Europske unije. Kako bi EU imao demokratsku legitimnost, Parlament mora u potpunosti sudjelovati u njegovu zakonodavnom procesu te u ime građana provoditi politički nadzor nad drugim institucijama Unije.

OVLAŠTI USTAVNE NARAVI I OVLAŠTI RATIFIKACIJE (1.2.4.)

Od potpisivanja [Jedinstvenog europskog akta](#) za sve ugovore o pristupanju novih država članica kao i za ugovore o pridruživanju potreban je pristanak Parlamenta. Jedinstvenim europskim aktom utvrđeno je da se taj postupak primjenjuje i na one međunarodne sporazume koji imaju znatan utjecaj na proračun Zajednice (čime je zamijenjen postupak mirenja uveden 1975.), a Ugovorom iz Maastrichta (1.1.3.) taj se postupak proširio i na ugovore kojima se uspostavlja poseban institucionalni okvir ili koji za sobom povlače amandmane nekog akta usvojenog u okviru postupka suodlučivanja. Parlament mora dati svoj pristanak i za akte koji se odnose na izborni postupak (od Ugovora iz Maastrichta). Od Ugovora iz Amsterdama, ako Vijeće želi izjaviti da postoji stvarna opasnost da neka država članica teško krši temeljna načela EU-a, ono mora dobiti pristanak Parlamenta prije no što predmetnoj državi članici uputi preporuke ili odredi sankcije. Suprotno tomu, sve izmjene Statuta zastupnika Europskog parlamenta mora odobriti Vijeće.

Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Parlament ima pravo povesti inicijativu za izmjenu temeljnih ugovora te odlučuje o tome treba li za pripremu buduće izmjene ugovora sazvati konvenciju (članak 48. stavci 2. i 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU)).

SUDJELOVANJE U ZAKONODAVNOM POSTUPKU (1.2.3.)

Parlament u različitoj mjeri sudjeluje u izradi zakonodavstva Unije, u skladu s pravnom osnovom svakog pojedinog akta. Njegova je uloga prošla razvoj od isključivo savjetodavne do suodlučivanja u ravnopravnom položaju s Vijećem.

A. Redovni zakonodavni postupak

Od stupanja na snagu Ugovora iz Nice (1.1.4.) postupak suodlučivanja primjenjuje se na 46 pravnih osnova iz Ugovora o osnivanju Europske zajednice (Ugovor o EZ-u). Tim

se postupkom u načelu izjednačio status Parlamenta i Vijeća. Ako se te dvije institucije suglase, akt se usvaja prilikom prvog ili drugog čitanja; ako se ne suglase, akt se može usvojiti isključivo nakon uspješnog postupka mirenja.

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona ([1.1.5.](#)), postupak suodlučivanja postaje redovni zakonodavni postupak (članak 294. UFEU-a). Od donošenja tog ugovora taj je postupak prvi put primijenjen na više od 40 novih javnih politika, primjerice u područjima slobode, sigurnosti i pravosuđa, vanjske trgovine, politike zaštite okoliša i zajedničke poljoprivredne politike.

B. Savjetovanje

Postupak savjetovanja i dalje se primjenjuje u slučajevima iz članaka 27., 41. i 48. UEU-a te u području oporezivanja, tržišnog natjecanja, usklađivanja zakonodavstva koje nije povezano s unutarnjim tržištem i u određenim vidovima socijalne politike.

C. Suradnja (ukinuti postupak)

Postupak suradnje (prijašnji članak 252. Ugovora o EZ-u) uveden je Jedinim europskim aktom, a Ugovorom iz Maastrichta proširen je na većinu zakonodavnih pitanja o kojima Vijeće odlučuje većinom. U skladu s njim Vijeće je u drugom čitanju dužno uzeti u obzir amandmane Parlamenta koji su bili usvojeni apsolutnom većinom i koje je preuzela Komisija. Uvođenjem tog postupka Parlament je dobio prave zakonodavne ovlasti, no ukinut je nakon što je stupio na snagu Ugovor iz Lisabona (vidi [1.1.5.](#)).

D. Suglasnost

Postupak davanja suglasnosti, prethodno poznat kao „postupak davanja pristanka“, uveden je 1986. Jedinim europskim aktom. Od Ugovora iz Maastrichta primijenjen je na samo nekoliko zakonodavnih područja u kojima Vijeće odlučuje jednoglasno, a od Ugovora iz Amsterdama ograničen je na strukturne i kohezijske fondove.

U skladu s Ugovorom iz Lisabona postupak suglasnosti primjenjuje se na neke nove odredbe, poput onih iz članaka 7., 14., 17., 27., 48. i 50. UEU-a, članaka 19., 83., 86., 218., 223., 311. i 312. UFEU-a te na mjere koje usvaja Vijeće kada se neko djelovanje EU-a smatra nužnim, a u Ugovorima za to nisu predviđene potrebne ovlasti (članak 352. UFEU-a).

E. Pravo na inicijativu

Ugovorom iz Maastrichta Parlament je dobio pravo na zakonodavnu inicijativu, ali ono je ograničeno na to da od Komisije zatraži podnošenje prijedloga. To je pravo zadržano u Ugovoru iz Lisabona (članak 225. UFEU-a) i detaljnije objašnjeno u Međuinstitucijskom sporazumu sklopljenom između Parlamenta i Komisije. Postoji i nekoliko posebnih slučajeva u kojima je Parlamentu dodijeljeno izravno pravo inicijative. To izravno pravo primjenjuje se na sljedeće:

- propise koji se odnose na njegov sastav;
- izbor njegovih zastupnika i opće uvjete koji uređuju obnašanje njihovih dužnosti;
- osnivanje privremenih istražnih odbora;
- propise i opće uvjete kojima se uređuje obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana.

U [rezoluciji od 9. lipnja 2022. o pravu inicijative Parlamenta](#), Parlament je izjavio da „čvrsto vjeruje da bi Ugovore trebalo revidirati tako da se Parlamentu, kao jedinoj izravno izabranoj instituciji EU-a te stoga i instituciji koja zastupa glas građana u postupku donošenja odluka EU-a, dodijeli opće i izravno pravo na zakonodavnu inicijativu”.

PRORAČUNSKE OVLAŠTI (1.2.5.)

Ugovorom iz Lisabona uklonjena je razlika između obveznih i neobveznih troškova, a Parlament je izjednačen s Vijećem u godišnjem proračunskom postupku, koji sada nalikuje redovnom zakonodavnom postupku.

Parlament, uz Vijeće, ostaje jedno od dva nadležna tijela za proračun (članak 314. UFEU-a). U proračunskom procesu sudjeluje od pripreme faze, posebno tako što određuje opće smjernice i vrste rashoda. Usvaja proračun i nadgleda njegovo izvršenje (članak 318. UFEU-a) te daje razrješnicu za izvršenje proračuna (članak 319. UFEU-a).

Naposljetku, Parlament mora odobriti višegodišnji financijski okvir (VFO) (članak 312. UFEU-a). Prvi VFO na koji su primijenjena pravila iz UFEU-a bio je VFO za razdoblje od 2014. do 2020.

NADZOR IZVRŠNE VLAŠTI

Parlament ima brojne nadzorne ovlaštati. U njemu se raspravlja o godišnjem općem izvješću koje mu podnosi Komisija (članak 233. UFEU-a), a zajedno s Vijećem Parlament nadgleda i provedbene i delegirane akte Komisije (članci 290. i 291. UFEU-a).

A. Imenovanje Komisije

Parlament je 1981. počeo neformalno potvrđivati imenovanje Komisije tako što je pregledavao i odobravao njezin program. Međutim, tek se od stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta (1992.) traži njegovo odobrenje prije nego što države članice imenuju predsjednika i članove Komisije kao kolegijalno tijelo. Ugovorom iz Amsterdama otišlo se korak dalje: od Parlamenta se počelo tražiti posebno odobrenje za imenovanje predsjednika Komisije, prije imenovanja ostalih povjerenika. Godine 1994. Parlament je također uveo saslušanja kandidata za povjerenike. U skladu s Ugovorom iz Lisabona kandidat za predsjednika Komisije treba biti odabran prema rezultatima europskih izbora. Stoga je u svojoj [rezoluciji od 22. studenoga 2012. o izborima za Europski parlament 2014.](#) Parlament apelirao na europske političke stranke da predlože svoje kandidate za funkciju predsjednika Komisije kako bi se ojačala politička legitimnost obiju institucija. Od 2014. uspostavljen je postupak takozvanih *Spitzenkandidata*, u kojem europske političke stranke, uoči europskih izbora, imenuju vodeće kandidate za funkciju predsjednika Komisije. Iako je odbačen 2019., taj je postupak ponovno primijenjen nakon izbora za Europski parlament 2024. Taj se proces smatra važnim za transparentnost i politički legitimitet institucija Unije (vidi [1.3.3.](#)).

B. Prijedlog za izglasavanje nepovjerenja

Odredba o prijedlogu za izglasavanje nepovjerenja Komisiji postoji još od Ugovora iz Rima (tzv. izglasavanje nepovjerenja). Sada su u članku 17. stavku 8. i članku 234. UFEU-a uključene opće odredbe o pravu Parlamenta na izglasavanje nepovjerenja

Komisiji. Da bi bio usvojen, prijedlogu je potrebna dvotrećinska većina danih glasova koja predstavlja većinu glasova zastupnika u Parlamentu. Ako većina zastupnika izglasa nepovjerenje Komisiji, to dovodi do njezine ostavke kao tijela, uključujući i ostavku potpredsjednika Komisije/Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku u pogledu dužnosti koje je izvršavao u Komisiji. Parlament je dosad više puta neuspješno pokušao iskoristiti relevantne odredbe iz Ugovora ili one koje su im prethodile kako bi s dužnosti uklonio Kolegij Komisije.

C. Parlamentarna pitanja

Svaki zastupnik može predsjedniku Europskog vijeća, Vijeću, Komisiji ili potpredsjedniku Komisije/Visokom predstavniku Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku uputiti pitanje za pisani odgovor. U skladu s člankom 230. UFEU-a Komisija mora na pitanja koja postavi Parlament ili njegovi zastupnici odgovoriti usmeno ili pisanim putem, a Europsko vijeće i Vijeće moraju se saslušati u Parlamentu u skladu s uvjetima utvrđenima u Poslovniku Europskog vijeća i Poslovniku Vijeća.

Stoga parlamentarna pitanja mogu biti u usmenom i pisanom obliku, s raspravom ili bez nje, ili pak postavljena tijekom predviđenog vremena za pitanja u okviru sjednice.

D. Istražni odbori

Prema članku 226. UFEU-a, Parlament ima pravo osnovati privremeni istražni odbor za istraživanje navodnih povreda ili nepravilnosti u provedbi prava EU-a. U istom članku stoji da detaljne odredbe kojima se uređuje ostvarivanje prava na istragu utvrđuje Parlament, i to u okviru uredbi na vlastitu inicijativu uz prethodnu suglasnost Vijeća i Komisije. Do donošenja takvih uredbi pravo na istragu ostvaruje se u skladu s Međuinstitucijskim sporazumom iz 1995. koji je priložen Poslovniku Parlamenta. Parlament je više puta izrazio potrebu za poboljšanjem komunikacije i suradnje između triju institucija kako bi mogao ispuniti svoj mandat na temelju članka 226. UFEU-a. Godine 2014. usvojio je [stajalište o prijedlogu uredbe o detaljnim odredbama o izvršavanju prava Europskog parlamenta na istragu](#). Međutim, pregovori između triju institucija o tom prijedlogu nisu se pomaknuli s mrtve točke. Stoga je Parlament u travnju 2019. usvojio [rezoluciju](#) u kojoj je izrazio duboko neslaganje sa stavom Vijeća i Komisije, koji i nakon više od četiri godine neformalnih sastanaka i dalje sprečavaju održavanje formalnog sastanka na kojem bi se raspravljalo o mogućim rješenjima utvrđenih problema. U svojoj rezoluciji Parlament smatra da Vijeće i Komisija nisu poštovali načelo međuinstitucijske suradnje te ih poziva da nastave s pregovorima o tom pitanju s novoizabranim Parlamentom.

E. Nadzor zajedničke vanjske i sigurnosne politike

Parlament ima pravo da ga se redovito izvještava o tim područjima, a svoja pitanja ili preporuke može iznijeti Vijeću. Savjetovanje s Parlamentom obavezno je u vezi s glavnim aspektima i temeljnim izborima u okviru zajedničke vanjske sigurnosne politike (ZVSP) (članak 36. UEU-a). Zahvaljujući provedbi [Međuinstitucijskog sporazuma o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju](#) poboljšali su se i postupci savjetovanja u vezi sa ZVSP-om, posebno što se tiče financijskih pitanja. Uvođenjem nove funkcije Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku ojačao se utjecaj Parlamenta jer je osoba na tom položaju ujedno i potpredsjednik Komisije.

PODNOŠENJE ŽALBI SUDU EUROPSKE UNIJE

Parlament ima pravo pokrenuti postupak pred Sudom Europske unije (Sud) ako neka druga institucija prekrši Ugovor.

Ima pravo intervencije, odnosno može poduprijeti jednu procesnu stranku u nekom predmetu koji se vodi pred Sudom. To je pravo iskoristio u povijesnoj presudi Izoglukoza (predmeti 138 i 139/79 od 29. listopada 1980.), kada je Sud uredbu Vijeća proglasio nevažećom jer je Vijeće prekršilo svoju obvezu savjetovanja s Parlamentom. Tužbom zbog propusta djelovanja (članak 265. UFEU-a) Parlament može pred Sudom pokrenuti postupak protiv neke institucije radi utvrđivanja povrede Ugovora, kao, primjerice, u predmetu br. 13/83, u kojem je Sud presudio protiv Vijeća jer nije poduzelo mjere u vezi sa zajedničkom prometnom politikom.

Ugovorom iz Amsterdama Parlament je dobio ovlast da pokrene postupak za proglašenje ništavnosti akta neke druge institucije, ali samo kako bi zaštitio vlastite ovlasti. Od Ugovora iz Nice Parlament više nije dužan pokazati postojanje nekog konkretnog interesa pa sad tako može pokretati postupke na isti način kao i Vijeće, Komisija i države članice. Parlament može biti tužena strana u predmetu koji se vodi protiv nekog akta usvojenog u okviru postupka suodlučivanja ili kada neki od njegovih akata proizvodi pravne učinke vis-à-vis trećih strana (članak 263. UFEU-a).

Naposljetku, Parlament može zatražiti prethodno mišljenje Suda o usklađenosti nekog međunarodnog sporazuma s Ugovorima (članak. 218. UFEU-a).

PREDSTAVKE ([4.1.4.](#))

Kada građani EU-a žele iskoristiti svoje pravo na podnošenje predstavki, predstavke šalju predsjedniku Parlamenta (članak 227. UFEU-a).

EUROPSKA GRAĐANSKA INICIJATIVA ([4.1.5.](#))

Parlament s izlagačima uspješno registriranih europskih građanskih inicijativa organizira javno saslušanje pod okriljem Odbora za predstavke. Parlament i Vijeće su 17. travnja 2019. formalno usvojili [Uredbu \(EU\) 2019/788 o europskoj građanskoj inicijativi](#), koja je stupila na snagu 1. siječnja 2020.

IMENOVANJE OMBUDSMANA

U skladu s Ugovorom iz Lisabona Parlament bira Europskog ombudsmana (članak 228. UFEU-a) ([1.3.16.](#)).

Katharina MASSAY-KOSUBEK
11/2025