

Бојан Милисављевић

ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА САВЕТА ЕВРОПЕ

Најстарија европска међународна организација Савет Европе започела је свој живот потписивањем Статута 5. маја 1949. године у Лондону од стране десет министара иностраних послова.¹ Убрзо затим, 3. августа исте године Статут Савета Европе је ступио на снагу када је код британске владе депонован седми ратификациони инструмент државе потписнице.² На самом почетку свога функционисања ова организација бавила се и економским питањима, што је и наведено у Статуу, али је оснивањем Европских заједница 1951. и 1958. године престала потреба за таквим активностима. Члан 3. Статута дефинише основне функције ове организације: развој демократије, поштовање људских права и владавине права.

Позиција Савета Европе је у новије време у извесној мери ојачала, али је и ослабила у исти мах, у зависности из ког се угла посматра његово тренутно место у међународној заједници. Са једне стране, она је ослабила јер се после распада источног блока донекле изгубило интересовање за очување и ширење западног система вредности као антипода социјалистичкој идеји, јер је постало јасно који је систем успео да опстане. Сада су све европске државе усмерене на један исти систем вредности и логично је да се са тог аспекта улога и позиција Савета Европе у међународној заједници пореметила. Посматрајући позицију ове организације из угла броја чланица може се извести закључак да је ова организација ојачала. Због тога су све значајнији програми који постоје са циљем да се помогне у развоју новопримљеним државама чланицама.³

1 То су били представници следећих држава: В. Британије, Француске, Белгије, Норвешке, Холандије, Италије, Луксембурга, Шведске, Данске, Ирске.

2 Савет Европе 1949–1996, Службени лист СРЈ, Правни факултет, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1996, стр. 291.

3 Погледати A/CONF.157/PC/66/Add.2, 1993.

Данас ова организација броји 46 држава Европе које заједно имају преко 800 милиона становника. Поред овог квантитативног елемента суштински улога Савета Европе порасла је и због оснивања и функционисања Европског суда за људска права. Овај суд је у протеклим годинама потврдио свој правни ауторитет и створио сопствене стандарде у заштити људских права на тлу Европе, који се чак у неким сегментима и разликују од универзалних стандарда па због тога чине посебно регионално право. То је уједно и тренутно најзначајнији орган Савета Европе који годишње донесе више од 1100 пресуда у циљу заштите индивидуалних људских права.

ОРГАНИЗАЦИЈА И ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПАРЛАМЕНТАРНЕ СКУПШТИНЕ САВЕТА ЕВРОПЕ

Парламентарна скупштина Савета Европе јесте најстарије парламентарно тело у Европи. Данас је у њеном саставу преко 600 посланика⁴ који представљају грађане својих држава, а у чијем се раду и унутрашњој организацији могу видети елементи хоризонталног повезивања, без обзира на државе из којих долазе, и уз очигледно политичко учешће. Парламентарна скупштина састаје се у редовном заседању четири пута годишње на сесијама по пет радних дана, а могуће је сазвати и ванредну седницу на предлог Комитета министара или Председника скупштине уколико се укаже потреба за тим.

Један од два основна недостатка скупштине јесте недостатак непосредног легитимитета посланика јер су они делегирани из редова националних парламената, па је због тога воља грађана тих држава само посредно консултована. Ипак сваки посланик у Парламентарној скупштини прошао је два круга потврде. Један је на националном нивоу, а други у оквиру скупштине Савета Европе која ратификује њихове мандате и може их одбити уколико одређени критеријуми нису задовољени.⁵ Дакле, чињеница ратификовања мандата додатно ојачава позицију посланика и омогућава стицање посебних привилегија и имунитета у складу са Генералним уговором о привилегијама и имунитетима. Овај недостатак легитимитета због постојања непосредних избора је само привидно велики. Уколико посматрамо Парламент Европске Уније који је са система делегирања (као данас у Савету Европе) 1979. године прерастао у систем непосредних избора, може се закључити да то није довело до објективно осетнијег пораста надлежности овог органа.

4 Највећи број посланика имају Француска, Немачка, Италија, Велика Британија, Руска федерација.

5 Правила од 6 до 9 Пословника Скупштине.

Други реални недостатак који је на страни Парламентарне скупштине јесте правна снага одлука које доноси. То су препоруке које имају форму резолуције, то јест, чине само смерницу за поступање актера на кога се односе, али не носе са собом директну правну санкцију. Ипак, резолуције Парламентарне скупштине имају велику моралну и политичку снагу. Таква природа одлука не треба да чуди будући да је поље деловања ове организације економско, социјално, културно, научно, као и деловање у циљу заштите и очувања основних људских права.⁶ Сви закључци Парламентарне скупштине достављају се Комитету министара у облику препорука у складу са чланом 22. Статута Савета Европе Уопште посматрано „Савет Европе има два, Статутом уведена, политичка органа опште надлежности.“⁷ Пошто је надлежност Скупштине општег карактера она може да оснива помоћне органе (комитете, подкомитете или комисије) који делују у оквиру делегиране надлежности и чија је мрежа данас веома разграната. У односу два главна органа Комитет министара има доминантну улогу док скупштина има консултативни статус. За Парламентарну скупштину се каже да је „делиберативни орган Савета (Европе).“⁸ Ипак скупштина је одиграла важну улогу у процесу проширења чланства у Савету Европе „кроз дебате, надгледање избора, програме парламентарне кооперације, скупштина је допринела стабилизацији и учвршћењу демократских принципа у државама чланицама.“⁹ Постоји још једна улога коју је ова организација преузела на себе у новије време. Наиме пошто је дошло до проширења Европске Уније која данас обухвата 25 држава чланица, Савет Европе је постао „предсобље“ за улазак у ту организацију, јер се, између осталог, и у Парламентарној скупштини константно прати развој држава које још нису ушле у Европску Унију. Скупштина заједно са Комитетом министара учествује у доношењу одлука о пријему у чланство, усвајању конвенција, буџету организације, санкцијама које изриче Комитет министара и учешће у доношењу одлука које су намењене спољној политици Савета Европе. Често се за такве одлуке скупштине у доктрини каже да представљају *soft law*, тј. меко право. Поред тога у надлежности скупштине су још и изборне функције: избор Генералног Секретара, судија Европског суда за људска права и Комесара са људска права Савета Европе.

6 Погледати Статут Савета Европе, члан 1.

7 Peter Schieder, The institutional balance at the Council of Europe, Parliamentary Assembly, Committee on Rules of Procedures and Immunities, Doc. 11017, page 1.

8 Malcolm N. Shaw, International Law, Fifth Edition, Cambridge University Press, 2004, page 1171.

9 Peter Schieder, *ibidem*, Doc. 11017, page 3.

Ипак у процесном смислу улога овог органа је велика јер је њена позитивна препорука упућена Комитету министара неопходна приликом процедуре усвајања конвенција. Због тога је „њихова сарадња кључна за ефикасно испуњење задатака Савета Европе.“¹⁰ У ту сврху је основан и Заједнички комитет којим председава Председник Скупштине, а чији је основни задатак да координира сарадњу ова два тела и решава све потенцијалне проблеме у тој области. Тако је у оквиру Савета Европе усвојен већи број конвенција које су после ратификације постале директно обавезне за државе чланице (прво усвојене конвенције су Европска конвенција о људским правима из 1950, Европска културна конвенција 1954, Европска социјална повеља 1961). Овај механизам се зове коодлучивање, па је поред консултативног механизма један од основних ангажмана које Парламентарна скупштина има у својој надлежности. За разлику од резолуција, које се изгласавају простом већином присутних и гласалих, за усвајање конвенције потребно је две трећине чланова пленарног органа Савета Европе.

Поред тога Скупштина је једино тело из система Савета Европе у чијем саставу се могу налазити чланови посматрачи који немају право гласа нити учешћа у дискусијама осим уколико им реч не буде дата на основу *ad hoc* одлуке Скупштине.

Савет Европе је у протекло време доживео низ организационих реформи увођењем: Конгреса локалних и регионалних власти који представља консултативни орган скупштини и Комитету министара, Европски суд за људска права, од 1999. године установљена је канцеларија Комесара за људска права, Међународну конференцију невладиних организација која је основана 2005. године са преко 400 невладиних организација у свом чланству.

У организационом смислу поред посланика Скупштину чине и функционери: председник и неколико потпредседника. Председник руководи радом скупштине и не учествује ни у дебати ни у гласању иако се бира из редова посланика, а на функцији се налази све до следећег редовног заседања. Парламентарне делегације сваке државе поред посланика у свом саставу имају и заменике који су присутни на заседањима и који по потреби могу да замене члана националног тима. Заменици се такође именују у оквиру националних парламентарних из редова народних посланика.

Финансирање трошкова организације је подељено тако да трошкове националних делегација на заседањима Парламентарне скупштине, као и делегација на заседањима Комитета министара, сноси државе понаособ. Поред тога постоје и заједнички расходи који се

10 Peter Schieder, *ibidem*, Doc. 11017, page 2.

деле сразмерно према одлуци Комитета министара који превасходно узима у обзир број становника односне државе када одмерава појединачне доприносе држава чланица.¹¹

Поред наведених функција које врши Парламентарна скупштина она је временом добила и неке специфичне надлежности: могућност самосталног деловања приликом ратификације мандата посланика, активности у вези пријема нових држава чланица и испитивање услова пријема, посматрачка улога при изборима или неким другим политичким процесима, кризама, надзор над политичким процесима које предводи парламент, надзор над извршењем пресуда Европског суда за људска права¹².

Са друге стране позиција Парламентарне скупштине је специфична и из других разлога. Овај најстарији европски парламент и данас је својеврсни форум европских политичара и идеолога. Тако долази до хоризонталног политичког повезивања посланика у посланичке клубове скупштине који одржавају редовне контакте и консултације, а који су активни и у периоду изван редовних заседања. Данас најбројнији посланички клуб чини социјалистичка групација, а са свега неколико посланика мање конзервативне партије налазе се на другом месту.

Према одредбама Пословника Парламентарне скупштине да би једна групација посланика била призната као посланичка група неопходно је да је чине најмање петнаест посланика из три различите државе чланице. Због тога и не чуди што долази до инверзије гласова у оквиру исте посланичке групе па се за неке од тачака дневног реда чини уступак посланицима из других држава да би се обезбедила њихова подршка приликом гласања за сопствене предлоге или предлоге који су заједнички. Тако се на састанцима посланичких група усаглашавају гласови и чланови групе у пракси увек поштују ставове читавог блока посланика то јест делова државних делегација. У појединим ситуацијама које су политички врло важне за државу долази до јединственог и координисаног деловања свих посланика из државне делегације у различитим посланичким клубовима чији су и сами чланови. На овом заседању Парламентарне скупштине дошло је до такве ситуације која ће бити изложена у даљем делу рада.

11 Опште одредбе о финансирању су чланови 38 и 39 Статута Савета Европе.

12 Примарну надлежност овде има Комитет министара, али постоји и Комитет за правне односе и људска права што је помоћни орган Парламентарне скупштине и који се такође стара о извршењу пресуда Европског суда за људска права погледати Report of Committee on Legal Affairs and Human Rights, Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, Parliamentary Assembly, Doc. 11020.

ЈЕСЕЊА СЕСИЈА РЕДОВНОГ ЗАСЕДАЊА ПАРЛАМЕНТАРНЕ СКУПШТИНЕ САВЕТА ЕВРОПЕ

Парламентарна скупштина¹³ најстарије европске организације Савета Европе је од 2. до 6. октобра имала своје редовно заседање које је обиловало занимљивим тачкама дневног реда. То је била прилика да дође до сусрета представника држава који су размењивали идеје, и то, како унутар скупштинске дворане, тако и око ње. Наша држава је постала чланица Савета Европе априла 2003. године као Државна Заједница Србија и Црна Гора, а по раздруживању Србија је наставила континуитет у чланству ове организације. Будући да се председавајући Комитета министара мења према абecedном редоследу, на сваких шест месеци, Србија ће у мају месецу 2007. године преузети место председавајућег од Сан Марина. Када долази до састанака на министарском нивоу председаваће министар иностраних послова Србије, а изван тог времена текуће послове Комитета министара, док је наша држава председавајућа, водиће наш амбасадор при Савету Европе

На дневном реду поменутог заседања Парламентарне скупштине налазила су се следећа питања: обраћање Председника Скупштине Р. Ван дер Линдена, потврђивање нових посланичких мандата, промене чланства у комитетима. Примљени су и усвојени следећи извештаји Бироа Парламентарне скупштине: посматрање парламентарних избора у Македонији, посматрање парламентарних избора у Црној Гори. На редовном заседању је дошло и до обраћања и одговора на различита питања и Председника Владе Хрватске И. Санадера. Такође су примљени извештаји о Институционалној равнотежи у Савету Европе и у вези примене одлука Европског суда за људска права. Посебну пажњу изазвао је извештај и потом вођена дебата о Општој политици везаној за стање на Балкану у оквиру чега је било предвиђено и обраћање Председника Републике Србије, али које је изостало услед његове спречености. У својству председавајућег Комитета министара Савета Европе запажено излагање имао је Министар иностраних послова Русије С. Лавров.

После живе дискусије није усвојена Резолуција о Косову и Метохији на основу нацрта Лорда Расела Џонсона¹⁴ који је предвиђао ставове у вези статуса што је неприхватљиво док су преговори још у

13 Првобитни назив овог органа био је Консулкативна скупштина, да би 1974. године назив био промењен у Парламентарна скупштина, то је и логично будући да је надлежност скупштине шира од консулкативне улоге.

14 Британски посланик који је био извештач Комитета за политичка питања и као такав недопустиво и отворено се ставио на страну косовских албанаца што се може видети из текста нацрта резолуције који је пропао јер није изгласан.

току. У вези ове тачке дневног реда постојао је јединствени ангажман читаве националне делегације који је био координисан и донео је малу, али важну дипломатску победу. У том контексту протекло је и обраћање Председника владе Републике Албаније Берише које је потом изазвало оправдани дипломатски протест наше државе упућен владама Македоније и Црне Горе будући да је изнет став да се ради о заједничкој регионалној подршци за ставове једне од страна док су преговори још у току.

Следећа питања која су била на дневном реду Парламентарне скупштине су: ратификовање Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, ОЕЦД и светска економија, културни положај Курда, актуелна збивања у Либану у контексту ситуације на Блиском Истоку, потреба европског одговора на масовни прилив илегалних имиграната на европске јужне обале, буџет Савета Европе за 2007. годину, било је речи и о актуелним политичким проблемима и погоршању односа између Русије и Грузије поводом хапшења официра. Пошто су представници Парламентарне скупштине пратили изборе у Мексику усвојен је извештај да су избори протекли у демократској атмосфери, али да је било проблема у вези непризнања изборних резултата од стране пораженог председника Лопеза. Поред тога на дневном реду било је још неколико питања која немају толику политичку важност.

У току редовног заседања Парламентарне скупштине Савета Европе, Стручна група за европско право са нашег Правног факултета, изложила је сопствени нацрт Конвенције о заштити старих и традиционалних заната. Нацрт је изложен и једногласно подржан у Комитету и подкомитету за културно наслеђе па се очекује да у догледно време овај нацрт прерасте у конвенцију када прође целокупну процедуру усвајања кроз Парламентарну скупштину и Комитет министара.