

## ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ НА НИВОУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – УГОВОРНИ ОКВИР ДЕЛОВАЊА

**Зоран Чупић**

Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Београд, Србија  
*zcupic@sezampro.rs*

### Апстракт

У раду се анализира уговорни статус политичких странака на нивоу Европске уније, и то од Уговора из Мастрихта, када политичке странке, кроз тзв. партијски члан, први пут постају уговорна категорија, па све до последњег, односно Уговора из Лисабона. Поред анализе „партијског члана” и његове накнадне генезе, посебна пажња је посвећена „борби” евространака (транснационалних партијских федерација) за осамостаљивање од политичких групација у Европском парламенту, од којих су биле готово потпуно зависне. У том смислу, као један од најважнијих корака на том путу, нарочито се истиче потреба уговорног регулисања начина финансирања странака на европском нивоу, јер је то је један од најважнијих предуслова за остваривање њихове уговорне улоге – да доприносе формирању европске политичке свести и изражавању воље грађана Уније.

**Кључне речи:** Европска унија, оснивачки уговори, евространке, Европски парламент, финансирање евространака.

## POLITICAL PARTIES AT EUROPEAN UNION LEVEL – TREATYS FRAMEWORK

### Abstract

The paper discusses the treaty status of political parties at the EU level, from the Maastricht treaty, when the political parties became, for the first time, a treaty category, all the way to the last, the Treaty of Lisbon. In addition to the analysis of the "party article" and its subsequent genesis, special attention was paid to the struggle of Europarties (transnational party federations) for independence from the political groups in the European Parliament. In this sense, as one of the most important steps along the way, particularly emphasizes the need for legal regulation of party funding at the European level, because it is one of the most important preconditions for the realization of their treaty roles - they contribute to forming a European awareness and to expressing the political will of the citizens of the Union.

**Key words:** European union, Founding treaties, Europarties, European parliament, funding of Europarties.

*ПРОЦЕС КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ ЕВРОСТРАНАКА**Уговорна одредба – признање евространака*

Политичке странке су један од кључних и незаобилазних чинилаца сваког политичког система који претендује да се назове демократским. У случају Европске уније, која свакако представља функционалан политички систем, било би реално очекивати да политичке странке своју улогу остварују у окружењу које подразумева њихов прецизно уређен правни статус који би регулисао низ питања: од њиховог места и улоге, начина формирања и деловања, па до финансирања. Зато сматрамо да је за њихово досадашње, а посебно будуће деловање, од пресудног значаја процес конституционализације европских странака, тј. успостављање уставног (уговорног) оквира њиховог укупног деловања. Стање у тој области најбољи је показатељ односа који су оснивачи ЕЗ/ЕУ (и њихови наследници) имали према једном од својих кључних чинилаца.

Први, и задуго једини, корак на том политички врло осетљивом путу учињен је у Уговору из Мастрихта, када увођењем тзв. страначког члана – члан 191 (изворно члан 138а) европске странке добијају карактер уговорне категорије:

„Политичке странке на нивоу Европе су значајан интеграциони чинилац унутар Уније. Оне доприносе стварању европске свести и изражавању политичке воље грађана Уније.”<sup>1</sup>

Реч је, дакле, о уговорном легитимисању евространака у тренутку када се истим Уговором уводи концепт „грађанства ЕУ”, чиме се чини покушај заокруживања мера које ће унапредити област која се може идентификовати као „политичка унија”. Међутим, такође је уочљиво да одредбе о грађанству ЕУ имају свој засебан део, и то на самом почетку Уговора, док је „страначки члан” у делу који се односи на Европски парламент. Оно што је заједничко и помиње се у оба поменута дела уговора јесу права грађана Уније да се: обраћају европском омбудсману и да подносе петицију Европском парламенту. Различито ситуирање ових материја представља очигледну намеру твораца Уговора да се издвоји и нагласи „колективна демократска димензија интеграције, а не њена индивидуална димензија која проистиче из појединачног чланства у политичким странкама.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Главни предлагач овог члана био је Вилфрид Мартенс, премијер Белгије и председник Европске народне партије. По његовим речима, „инспирацију” за овај члан пронашао је у члану 21 Устава СР Немачке, у коме, између осталог, каже да политичке странке „треба да учествују у формирању политичке воље народа”.

<sup>2</sup> Stephen Day, Jo Shaw, *The Evolution of Europe's Transnational Political Parties in the Era of European Citizenship*, in: Tanja A. Börzel and Rachel A. Cichowski (eds.), *The*

Иако је већ на први поглед јасно да је овај члан уговора „обојен” федералистичким поимањем Европске уније, његов значај бледи под сенком декларативног карактера и опште сведености. Оно што је његов главни недостатак је изостанак, условно речено, оперативног дела – начина на који ће европске странке успешно остварити декларативно им додељену улогу. То је нужно отворило низ питања, од којих се посебно издвајају: какве су по карактеру европске странке – да ли се уопште могу сматрати политичким странкама уколико се не такмиче на изборима и не утичу на избор владе или су једноставно федерације различитих странака; како ће се финансирати; да ли ће имати индивидуално чланство и сл. Дакле, због начина на који је формулисан, крајње уопштено и апстрактно, без икакве правне снаге, овај члан представља недовршен покушај да се политичке странке на европском нивоу уведу у систем власти Европске уније на „велика врата”.

Имајући то у виду, не чуди упорна активност Европског парламента у покушајима да се та ситуација промени. Први значајан корак у том правцу је *Резолуција Европског парламента о конституционалном (уговорном) статусу европских политичких странака*, из 1997. године, која је настала на основу тзв. Извештаја Цацос, из 1996. године, и у којој се, између осталог, истиче:

„Европске политичке странке, које су организоване и делују на наднационалном нивоу, неопходне су за појаву истинског европског грађанства које ће имати улогу да надгледа, дискутује и утиче на изражавање политичке воље на европском нивоу.”<sup>3</sup>

Посебно значајно за прецизирање положаја и улоге политичких странака на нивоу ЕУ је нужност њиховог ослобађања стега политичких (страначких) групација у Европском парламенту, од којих су готово у потпуности биле зависне. Зато се у поменутом извештају посебно наглашава:

„Европске странке и политичке групације у Парламенту су, сасвим природно, тесно повезане. Ипак, и једне и друге морају да имају сопствене институционалне и политичке улоге. Арена за политичке групације је Европски парламент. Европске странке у том

---

State of the European Union, 6: Law, Politics, and Society, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 155.

<sup>3</sup> Resolution on the constitutional status of European political parties, [1997] OJ C 020/29; *Report on the constitutional status of the European political parties* (A4-0342/96), Committee on Institutional Affairs, Rapporteur: Dimitris Tsatsos (посланик Партије европских социјалиста);

Интересантно је указати на различиту терминологију коју користе ова резолуција – *европске политичке странке* и уговор(и) – *политичке странке на нивоу Европе*.

контексту сарађују са групацијама, али, поред тога морају бити укључене у предизборне активности – у смислу информисања и учешћа у јавним расправама, пре, и политичке едукације друштва, између избора.”<sup>4</sup>

У духу усвојене резолуције били су и наступи европских политичких странака и њихових посланика. Црвена нит која их је повезивала јесте покушај да се докаже да без активног учешћа европских политичких странака и ширења њихове улоге унутар структуре власти Европске уније није могуће превазилажење *демократског дефицита*, нити приближавања Уније њеним грађанима. Осим тога, као главни предуслов за остваривање наведених улога истиче се нужност уговорног регулисања начина финансирања ових странака.

Као својеврсни одговор институција ЕУ може се схватити документ Европске комисије под називом *European Governance – A White Paper*,<sup>5</sup> у којем се политичке странке уопште не помињу, већ се потенцира таква врста владавине која подразумева сарадњу са организованим грађанским друштвом, оличеним у облику интересних група. Колико год да су легитимне тежње да се ЕУ прикаже као грађанско друштво у настајању, које ће заменити традиционалну структуру власти која укључује и политичке странке, сасвим је неоправдано изостављање политичких странака као једног од кључних актера савременог друштва, па самим тим и ЕУ.<sup>6</sup>

Дакле, и поред уложених напора да се скрене пажња на нерегулисани положај европских политичких странака, видљивих резултата није било, о чему сведочи и чињеница да Уговор из Амстердама не доноси ништа ново у овој области. Тек Уговором из Нице учињен је један полукорак, тако што је члан 191 проширен једним ставом који предвиђа:

„Савет ће, у складу са процедуром предвиђеном чланом 251, утврдити прописе који регулишу политичке странке на европском нивоу, а посебно правила која регулишу њихово финансирање”.<sup>7</sup>

Уколико пратимо судбину уговорног регулисања политичких странака на нивоу Европе (члана 191) од Маастрихта до данас, јасно је да је она константно извесна – нема значајних промена, а сва је

---

<sup>4</sup> *Report on the constitutional status of the European political parties* (A4-0342/96), p. 9

<sup>5</sup> Commission of the European Communities: *European Governance. A White Paper*. COM (2001) 428 final. Brussels: CEC.

<sup>6</sup> Опширније видети: Christian Joerges, Yves Mény, J. H. H. Weiler (eds), *Mountain or Molehill?: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper*, No. 6, 2001, доступно на: <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/OnlineSymposia/Weiler.pdf>.

<sup>7</sup> О финансирању политичких странака на европском нивоу биће речи у наставку рада.

прилика да их, у догледно време, неће ни бити. Илустрација за нашу тврдњу је важећи Уговор из Лисабона, који је у погледу ове материје учинио толико да је „страначки члан” раздвојио на два дела, при чему је **први став**, уз извесне промене, смештен у **наслов II – одредбе о демократским принципима (члан 10)**:

1. Функционисање Уније биће засновано на представничкој демократији;
2. На нивоу Уније грађани су директно представљени у Европском парламенту. Државе чланице су представљене у Европском савету преко својих шефова држава или влада и у Савету преко својих влада, одговорних или националним парламентима или својим грађанима.
3. Сваки грађанин има право да учествује у демократском животу Уније. Одлуке треба да се доносе што је могуће отвореније и ближе грађанима.
4. **Политичке странке на европском нивоу доприносе формирању европске политичке свести и изражавању воље грађана Уније.**

Као што се види, изостала је одредница о „политичким странкама на нивоу Европе као значајаним интеграционим чиниоцима унутар Уније”, а уместо синтагме *европска свест* користи се *европска политичка свест*.

**Други став** члана 191, сада је посебан – члан 224 – и гласи:

„Европски парламент и Савет, одлучујући у складу са редовним законодавним поступком (процедура саодлучивања, прим. аут.) уредбама утврђују прописе који уређују странке на европском нивоу, из члана 10, став 4, Уговора о Европској унији, а посебно правила о њиховом финансирању.”

Иако се сасвим оправдано указује на слабост и недовршеност „страначког члана”, коректности ради, не може му се оспорити значај који има за саме евространке. Наиме, иако вођене појединачним интересима, оне су постале свесне да само заједничким наступом и залагањем могу да допринесу побољшању свога положаја. Такође, сасвим је јасно да би без предане активности „јаких” личности унутар самих странака, осведочених еврофедералиста (наравно, уз подршку влада наклоњених дубљој интеграцији), било готово немогуће учинити макар и оволики напредак. Потврда за то јесте и чињеница да је две деценије касније, осим помака у сфери регулисања финансирања евространака, све друго везано за њихов положај и функционисање остало готово на почетку.

#### *Финансирање евространака*

Увођење „страначког члана” у Уговор из Мастрихта пробудило је оптимизам, али и нереална очекивања у погледу свеобухватног

регулисања положаја и улоге евространака. Једно од најважнијих питања које је чекало адекватан одговор било је свакако правно регулисање њиховог финансирања. Редовно и транспарентно финансирање омогућило би овим странкама да се у већој мери посвете улози „виталног елемента демократског живота и политичке дебате у Унији”.

Поред константног инсистирања руководства ових странака, својеврсни подстицај у правцу решавања овог проблема дао је и Рачуноводствени суд једним од својих годишњих финансијских извештаја. Наиме, у извештају се констатује да је постојећи систем пружања финансијске помоћи евространкама од стране страначких група у Европском парламенту у потпуној супротности са прописима Европске уније.<sup>8</sup> Уколико имамо у виду чињеницу да су ове странке основане у предвечерје првих директних избора за Европски парламент, интересантно је да је било потребно више од две деценије да се неко из „званичних структура” Уније огласи у вези с овим питањем, посебно ако се зна да су сва та средства потицала из буџета Европског парламента.

Убрзо након тога уследила је одлука Бироа Европског парламента у којој се истиче да је постојећи начин помоћи евространкама неодржив и да је нужно до краја 2004. године донети јасне прописе који ће регулисати ову материју.<sup>9</sup>

У таквим околностима, Европска комисија износи предлог Уредбе која, са свега осам чланова, представља само кроки једног свеобухватнијег документа који би требало усвојити.<sup>10</sup> Након расправе у ЕП, који је уложио 25 амандмана, од којих је већину Комисија прихватила, и прелиминарне расправе у Савету, овај предлог је завршио у фиокама COREPER-а, где ће сачекати усвајање Уговора из Нице. Главни разлог за неусвајање овог предлога лежи у чињеници да је било немогуће постићи једногласност у Савету јер су се током расправе искристалисала опречна становишта о овом документу. Питања око којих су се јавиле несугласице, између осталог, била су: како разумети представничку улогу евространака, да ли дозволити или забранити донације и спонзорства овим странкама и сл.<sup>11</sup> Поједини прваци најзначајнијих странака у ЕП, као нпр. гене-

<sup>8</sup> Court of Auditors Special Report, No. 13/2000, OJ C181/1, 28 June 2000.

<sup>9</sup> Видети: *Bureau Decision on European Parliament Support for European Political Parties*, DV\424902EN.doc, наведено по, Stephen Day and Jo Shaw, *Developing Political Parties in the European Union: Towards a European Party Statute?*, in Keith Ewing and Samuel Issacharoff(eds.), **Party Funding and Campaign Financing in International Perspective**, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2006, p. 300

<sup>10</sup> Commission Proposal for a Council Regulation on the statute and financing of European political parties, COM(2001) OJ C 154 E/283.

<sup>11</sup> Опширније о расправи поводом овог документа видети: Stephen Day and Jo Shaw, наведени текст, pp. 300-304.

рални секретар Партије европских социјалиста Тон Бојмер, у одбијању овог предлога виде и добру страну јер, по његовом мишљењу, постоји могућност формирања „15–20 евространака које би биле формиране из финансијских разлога и не би имале представнички карактер на нивоу ЕУ.“<sup>12</sup>

Ступањем на снагу Уговора из Нице (1. фебруара 2003) суштински су се промениле околности у којима се могло одлучивати о овим питањима. То је постигнуто, као што је већ речено, проширењем члана 191, ставом који предвиђа да поступак за доношење прописа везаних за евространке укључује процедуру саодлучивања Савета и Европског парламента, и, што је још важније, одлучивање квалификованом већином у Савету. Наравно, биле су то само формалне претпоставке за једноставније и брже усвајање ових прописа. Све остале околности зависиле су, наравно, од политичке воље земаља чланица и њихове спремности да се озбиљно посвете решавању овог проблема.<sup>13</sup>

Коначно, 4. новембра 2003. године и Европски парламент и Савет потписали су текст *Уредбе о деловању политичких странака на европском нивоу и правилима везаним за њихово финансирање*.<sup>14</sup>

Ова уредба дефинише политичку странку као „удружење грађана које тежи остваривању политичких циљева, а које је основано или регистровано по прописима најмање једне земље чланице“.<sup>15</sup> По одредбама истог члана, савез политичких странака значи структурну сарадњу између најмање две политичке странке, док „политичка странка на европском нивоу“ представља политичку странку или савез политичких странака које морају да испуњавају следеће услове:

– Морају да имају статус правног лица у земљи у којој им је седиште;

– Морају да испуне бар један од два следећа услова: да имају изабране посланике у Европском парламенту, националним или регионалним парламентима најмање четвртине земаља чланица (минимум седам) или да су освојиле бар 3% гласова у четвртини држава чланица на последњим изборима за Европски парламент;

<sup>12</sup> Наведено по Stephen Day and Jo Shaw, наведени текст, р. 304.

<sup>13</sup> У том смислу, напори су ишли у правцу постизања сагласности у првом делу године, јер је у том периоду председавајућа Унијом била Грчка, која је увек подржавала активности у правцу наднационалног политичког организовања, док су за њом следиле Италија и Ирска, које су биле скептици, ако не и противници таквог развоја. Ситуацију су усложњавале и завршне припреме за Конвенцију о будућности Европе, као и рат у Ираку (видети Stephen Day and Jo Shaw, наведени текст, р. 305).

<sup>14</sup> *Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003, on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding*; Уредба је у Савету усвојена квалификованом већином. Против су биле делегације Италије, Аустрије и Данске.

<sup>15</sup> Члан 2 Уредбе.

– Програм и активност европске политичке странке морају поштовати основне принципе демократије, поштовање основних права и владавине права заснованих Уговором о ЕУ;

– Морају учествовати у изборима за ЕП или бар изразити вољу за то.<sup>16</sup>

Што се тиче финансирања политичких странака на европском нивоу, издвајају се три услова:

1. Свака странка из сопствених средстава мора да прибави 25% од годишњег буџета како би се избегло прекомерно ослањање на јавне финансије;

2. 15% укупног годишњег износа средстава биће распоређено подједнако међу партијама које испуњавају услове и поднесу захтев;

3. Остатак од 85% биће распоређен пропорционално у зависности од броја чланова изабраних у Европски парламент.

Уредба је значила да европске странке постају, бар финансијски, независне у односу на страначке групе у Европском парламенту. Тиме су добиле могућност да саме уреде своју унутрашњу структуру.<sup>17</sup> Реакције на усвајање ове уредбе биле су различите: од нескривеног задовољства највећих евространака, које су у њој, између осталог, виделе изузетан допринос стварању „европске политичке заједнице”, па до противљења, нарочито мањих странака у ЕП, које су у Уредби препознале „дискриминаторски карактер у односу на мање и регионалне странке и системску усмереност против група које наступају са позиција евроскептицизма”.<sup>18</sup> С тим у вези, интересантно је да је група посланика, махом евроскептика, поднела захтев за стављање ове уредбе ван снаге.<sup>19</sup>

Неколико година након усвајања ове Уредбе, покренута је иницијатива да се она допуни одређеним амандманима чија је суштина била у омогућавању формирања тзв. политичких фондација на европском нивоу (Еврофондација), које би имале улогу да „имајући у виду циљеве и вредности Европске уније, подупру и употпуне циљеве политичких странака на европском нивоу кроз посматрање, анализирање и допринос дебати о европским јавним политикама и европској интеграцији... да са другим сличним организацијама раде на даљој промоцији демократије” и сл.<sup>20</sup> Једноставно речено, циљ

<sup>16</sup> Члан 3 Уредбе.

<sup>17</sup> Тако је, на пример, Европска партија социјалиста установила састанке (два пута годишње) свог руководства и руководства групе у ЕП и основала Статутарни комитет који треба да ради на даљим реформама унутар странке.

<sup>18</sup> Видети Stephen Day and Jo Shaw, наведени текст, pp. 311–312.

<sup>19</sup> Case T-13/04 *Bonde at all v. Parliament and Council*, 2004 OJ C71/34 pending.

<sup>20</sup> *Regulation (EC) No 1524/2007 of the European Parliament and of the Council*, of 18 December 2007, amending Regulation (EC) No 2004/2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding



формирања еврофондација био је јачање активности у циљу формирања јавне сфере Европске уније. На тај начин грађани ЕУ били би у прилици да схвате да на нивоу ЕУ делују странке са различитим идеолошким предзнацима и да је целокупну грађевину Уније могуће и пожељно посматрати кроз различите идеолошке наочаре.<sup>21</sup>

Веома значајна новина уведена овом Уредбом је признавање евространкама улоге у организовању кампања за изборе за ЕП и дозвола да део финансијских средстава које добијају од Уније могу да користе у ту сврху, уз забрану да се тим средствима директно или индиректно финансирају националне странке или кандидати.

Усвајање ове уредбе резултат је заједничке активности највећих евространака и њихове способности да придобију националне политичке странке за своју идеју. У том смислу не изненађује оцена еврофедералиста да је Усвајање ове уредбе доказ даљег јачања евространака.

Активност евространака у правцу што јаснијег одређења положаја и улоге, у форми јединственог статута, као и захтеви за даљим лабављењем прописа о финансирању, настављена је и после усвајања ове измењене и допуњене Уредбе. Резултат тих активности је *Извештај ЕП о примени Уредбе(ЕК) 2004/2003*, од 18. марта 2011. године,<sup>22</sup> у коме се, између осталог, наглашава да је за остваривање главних циљева евространака основни предуслов усвајање Европског статута заснованог на праву ЕУ. У том контексту истиче се да евространке морају добити статус правног лица како би се преместио јаз који у погледу фискалног статуса постоји између евространака и европских институција. Организациона униформност евространака, којој се тежи, могућа је искључиво кроз заједнички политички, правни и фискални статус евространака.

Статус правног лица и заједнички Европски статут створили би простор за усвајање транснационалне листе посланика Европског парламента, што би био врло важан корак у формирању транснационалног страначког система.

Као одговор на овај извештај, Европска комисија је израдила комбиновани предлог за статут и финансирање евространака (и њихових фондација).<sup>23</sup> Најважније тачке овог предлога су:

<sup>21</sup> Најзначајније еврофондације су: Centre for European Studies (EPP), Foundation for European Progressive Studies(PES),\_European Liberal Forum(ELDR), Green European Institute (EFGP) итд.

<sup>22</sup> *Report on the application of Regulation(EC) No 2004/2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding (2010/2201(INI)), Committee on Constitutional Affairs, Rapporteur: Marietta Giannakou, 18. 3. 2011.*

<sup>23</sup> Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on the statute and funding of European political foundations, COM(2012)499 final, i Commission working document prefiguring the proposal for an amendment to the

- Увођење јасног статуса правног лица за евространке;
- Увођење новог облика финансирања под називом *прилози* (*contributions*), као и дефинисање појма *донације*;
- Формирање Регистра ЕП у коме би биле наведене све регистроване политичке странке;
- Регистрација евространака и квалификованост за финансирање из средстава ЕУ посебно су регулисани. Регистрована евространка може бити финансирана уколико има најмање једног посланика у ЕП;
- Од евространака се захтева унутрашња демократија и поштовање основних европских вредности, као и јасна руководећа структура;
- Уводи се шестомесечни период кампање за изборе за ЕП, уз посебна правила за подношење извештаја о донацијама и трошковима;
- Повећан је дозвољени износ за донације евространкама, са 12.000 на 25.000 евра годишње, при чему се све донације морају представити у годишњим извештајима. Појединачне донације изнад 12.000 евра морају се одмах пријавити, а донације прикупљене током кампање морају се пријављивати недељно;
- Сва пореска правила која важе за националне странке важиће и за евространке.

Крајњи исход ових активности је саопштење са састанка Комитета сталних представника (COREPER), од 5. марта 2014. године, у којем се потврђује да је одобрен нацрт уредбе „којом се омогућује европским политичким странкама и њиховим политичким фондацијама да остварују своју улогу изражавања политичке воље грађана ЕУ”.<sup>24</sup> Уредба, поред осталог, предвиђа:

- Европски правни статус биће предуслов за добијање финансијских средстава из буџета ЕУ;
- Европске политичке странке и њихове фондације које желе да имају користи од таквог статуса морају испуњавати одређене критеријуме, а посебно вредности на којима се заснива ЕУ (људско достојанство, демократија, владавина права, људска права);
- Досадашњи начин финансирања из буџета ЕУ остаје исти, тј. 15% средстава дели се подједнако свим европским политичким странкама и фондацијама, а преосталих 85% дели се на основу броја освојених посланичких места, с тим што ова уредба не утиче на висину укупних буџетских средстава намењених у ове сврхе (у 2013. години износ за подршку европским политичким странкама и њиховим фондацијама био је око 33,9 милиона евра).

---

Financial Regulation introducing a new title on the financing of European political parties COM(2012)500 final, 12. 9. 2012.

<sup>24</sup> Council of the European Union, Council confirms deal on European political parties, 7280/14. Presse 117, доступно на, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/141336.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/141336.pdf)

– **Донације** европским политичким странкама и њиховим фондацијама биће ограничене на 18.000 евра (уместо садашњих 12.000) годишње, по донатору, с тим што се за донације веће од 3000 евра мора објавити име донатора;

– **Доприноси** (contributions) чланова европских политичких странака не смеју прећи 40% укупног буџета странака и фондација; лимит за допринос индивидуалних, неизабраних чланова износи 18.000 евра годишње.

Уредба ће ступити на снагу 1. јануара 2017. године.

Сви досадашњи напори евространака да обезбеде целовит правни оквир свога постојања и деловања показују да је то био, али и да ће бити, дуг и неизвештан процес. Сваки, па и најмањи помак у том правцу захтева доста напора, а посебно времена. Од званичног увођења политичких странака у уставни оквир Европске уније, постало је готово правило да је за доношење иоле значајнијег акта везаног за положај и финансирање евространака потребна цела деценија. Да ли је то адекватан однос према некоме чији је главни задатак да *доприноси формирању европске политичке свести и изражавању воље грађана Уније?*

### ЗАКЉУЧАК

Сви досадашњи напори евространака да обезбеде целовит правни оквир свога постојања и деловања показују да је то био, али и да ће бити, дуг и неизвештан процес. Сваки, па и најмањи помак у том правцу захтева доста напора, а посебно времена. Од званичног увођења политичких странака у уставни оквир Европске уније, готово да је постало правило да је за доношење иоле значајнијег акта везаног за положај и финансирање евространака потребна цела деценија. Овакав однос према некоме чији је главни задатак да *„доприноси формирању европске политичке свести и изражавању воље грађана Уније“* не треба да чуди уколико се има у виду чињеница да су ове странке још увек у позицији „млађег брата“ у односу на националне странке. Таквом положају у великој мери допринеле су и саме евространке, тачније њихова руководства која се, вођена инстинктом самоодржања (посебно у време кризе), понашају крајње прагматично и конформистички.

Функционисање Европске уније засниваће се на представничкој демократији – јасно је изражено у њеном оснивачком акту. Један од главних предуслова за то јесте успостављање јединственог страначког система Уније који ће европским странкама обезбедити све потребне услове за несметано политичко такмичење, чији резултат ће бити истинско заступање интереса грађана Европске уније. Јасно је да је формирање евространака нужан, али не и довољан услов за успешно функционисање неког будућег страначког система Уније. У условима када

постојећи конституционални аранжман Европске уније не нуди јасне процедуралне и формално-правне координате деловања евространака, сасвим је јасно зашто оне нису у стању да испуне поверени им задатак „формирања европске политичке свести и изражавања воље грађана Уније”. Све док се такво стање не промени и избори за Европски парламент, биће и даље „другоразредни”, а сама Унија с правом ће носити епитет „политичке заједнице без политике”.

### ЛИТЕРАТУРА

- Day Stephen and Shaw Jo, “Developing Political Parties in the European Union: Towards a European Party Statute?”, in Keith Ewing and Samuel Issacharoff (eds.), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2006, p. 300.
- Day Stephen and Shaw Jo, “The Evolution of Europe's Transnational Political Parties in the Era of European Citizenship”, in, Tanja A. Börzel and Rachel A. Cichowski(eds.), *The State of the European Union, 6: Law, Politics, and Society*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 155.
- Joerges Christian, Mény Yves, Weiler J. H. H. (eds.), “Mountain or Molehill?: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance”, *Jean Monnet Working Paper*, No. 6, 2001, доступно на: <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/OnlineSymposia/Weiler.pdf>
- Resolution on the constitutional status of European political parties, [1997] OJ C 020/29; Report on the constitutional status of the European political parties (A4-0342/96), Committee on Institutional Affairs, Rapporteur: Dimitris Tsatsos.
- Report on the constitutional status of the European political parties (A4-0342/96). Commission of the European Communities: European Governance. A White Paper. COM (2001) 428 final. Brussels: CEC.
- Court of Auditors Special Report, No. 13/2000, OJ C181/1, 28 June 2000.
- Commission Proposal for a Council Regulation on the statute and financing of European political parties, COM(2001) OJ C 154 E/283.
- Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003, on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding.
- Case T-13/04 Bonde at all v. Parliament and Council, 2004 OJ C71/34 pending
- Regulation (EC) No 1524/2007 of the European Parliament and of the Council, of 18 December 2007, amending Regulation (EC) No 2004/2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding.
- Report on the application of Regulation(EC) No 2004/2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding (2010/2201(INI)), Committee on Constitutional Affairs, Rapporteur: Marietta Giannakou, 18. 3. 2011.
- Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on the statute and funding of European political foundations, COM(2012)499 final, i Commission working document prefiguring the proposal for an amendment to the Financial Regulation introducing a new title on the financing of European political parties COM(2012)500 final, 12. 9. 2012.
- Council of the European Union, Council confirms deal on European political parties, 7280/14 Presse 117, доступно на: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/141336.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/141336.pdf).

## **POLITICAL PARTIES AT EUROPEAN UNION LEVEL – TREATYS FRAMEWORK**

**Zoran Čupić**

University of Belgrade, Faculty of Political Sciences, Belgrade, Serbia

### **Summary**

It took more than four decades for Political parties on the European Union level to reach the status of a Treaty category. The Maastricht Treaty mentions for the first time the importance of the political parties and their role in the process of European integration. The "Party Article" (article 138a) of the Maastricht Treaty states that "Political parties at European level are important as a factor for integration within the Union. They contribute to forming a European awareness and to expressing the political will of the citizens of the Union". Although an important step in the "legitimation" of political parties within the European Union, it is clear that this article remains only declarative, without serious attempt to adequately regulate the status of one of the main actors of European integration - political parties. Many questions remain unanswered: from determining the character of European parties, to question of membership, to the manner of their funding. This lack of content in the "Party Article" is the best illustration of the conflicting approaches to the European integrations - federal and interstate.

Described situation forced the European parliament to continue endless fight for regulation of both the status of political parties and its own. Numerous regulations which were, accordingly, accepted by European parliament distinctively point out the necessity to liberate the European level political parties from the influence of political groupings in the European parliament, of which they are almost completely dependent. Although the collaboration between the political groupings and European political parties in the European parliament is a necessity, it must be ensured that the European parties take a larger role in the election campaign (during the European parliament elections). Only in this manner the European political parties can contribute to the emergence of true European citizenship.

One of the key points that crucially determines the position of the European political parties is their funding. Namely, European political parties were financially completely dependent on the political groupings within the European parliament. The European Court of Auditors took more than two decades to determine that this method of providing financial assistance to the European political parties is opposed to the regulations of the European Union. A significant step to the solution of the funding problem of the European political parties is the enactment of "The regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding". These regulations meant that European political parties became independent, at least financially, from political groupings in the European parliament. However, it is clear that it is still a long and extremely uncertain road to an all-encompassing and comprehensive regulation of the position and role of European political parties.