

Prof. dr Marijana Pajvančić

Prof. dr Ljubica Dorđević

Fakultet za evropske pravno-političke studije u Novom Sadu

UČEŠĆE NACIONALNIH PARLAMENATA U AKTIVNOSTIMA EVROPSKE UNIJE

Zbog određene isključenosti nacionalnih parlamenata iz procesa evropskih integracija i zbog demokratskog deficita sa kojim se EU suočava, u Ugovoru iz Lisabona je u određenoj meri osnažena uloga nacionalnih parlamenata u aktivnostima EU. Član 12 Ugovora o EU (UEU) reguliše učešće nacionalnih parlamenata u aktivnostima EU čime se po prvi put ovo pitanje eksplicitno reguliše pravom EU. Analiza učešća nacionalnih parlamenata u aktivnostima EU se u radu vrši na osnovu instrumenata kodifikovanih u čl. 12 UEU. U tom smislu, rad prikazuje pravo nacionalnih parlamenata da budu obavešteni o aktivnostima EU, njihovu ulogu u očuvanju principa supsidijarnosti, kontrolnu funkciju u oblasti slobode, bezbednosti i pravde, učešće u promeni Ugovora, ulogu u vezi sa prijemom novih država u članstvo EU, kao i interparlamentarnu saradnju. Član 12 UEU identifikuje nacionalne parlamente kao aktere integracionog procesa, ali ipak ne utiče na strukturu odlučivanja u EU. Kroz čl. 12 UEU se preko nacionalnih parlamenata uspostavlja određena vertikalna veza između nacionalnog i nadnacionalnog (EU) nivoa vlasti, ali se koncept EU suštinski ne menja. Odluke na nivou EU se i dalje donose u institucijama EU i kroz pravila i procedure utvrđene pravom EU. Nacionalnim parlamentima je u određenoj meri priznata uloga veto-igrača, ali je ona ograničenog dometa.

Ključne reči: Parlament; Evropska unija; Princip supsidijarnosti; Promena Ugovora; Član 12 Ugovora o EU.

1. UVOD

Integracija države u EU stavlja koncept podele vlasti u specifičan kontekst, jer organi zakonodavne, izvršne i sudske izlaze izvan nacionalnog okvira i vrše određene poslove koji su neposredno vezani za članstvo u EU.

Marijana Pajvančić, marijana.pajvancic@gmail.com.

Najdirektnija veza između nacionalnog i evropskog nivoa vlasti ostvaruje se preko vlada država članica, koje su najintenzivnije uključene u aktivnosti EU. Najvažniji institucionalni spoj nacionalnih vlada sa strukturom EU uspostavljen je kroz Savet EU, u čiji sastav ulazi po jedan ministar iz vlade svake države članice. Kao članovi Saveta, ministri imaju dvojaku ulogu, jer oni istovremeno zastupaju i štite interese države koju predstavljaju, ali istovremeno učestvuju u kreiranju volje na nivou EU. Preko institucije Saveta EU, na nivou EU su na specifičan način povezane izvršna i zakonodavna vlast, jer ministri, kao predstavnici izvršne vlasti na nacionalnom nivou, na nivou EU vrše, zajedno sa Evropskim parlamentom, zakonodavnu i budžetsku funkciju. Moć izvršne vlasti da se kroz institucionalni kapacitet Saveta EU nametne kao formalni (na nivou EU) i faktički (na nacionalnom nivou) zakonodavac jasno pokazuje često isticani i s pravom kritikovan demokratski deficit EU. Kako bi se ovaj deficit ublažio, Ugovorom iz Lisabona ojačan je položaj Evropskog parlamenta, a uspostavljeni su i instrumenti preko kojih se nacionalni parlamenti mogu uključiti u aktivnosti na nivou EU.

Učešće nacionalnih parlamenata u aktivnostima EU eksplicitno je regulisano čl. 12 Ugovora o Evropskoj uniji (UEU),¹ na koji način je položaj nacionalnih parlamenata po prvi put regulisan pravom EU. Osim čl. 12 UEU i članova Ugovora na koje ovaj član dalje upućuje, za određivanje uloge koju nacionalni parlamenti imaju u EU ključna su i dva protokola usvojena uz Ugovor iz Lisabona, Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata u EU i Protokol o primeni principa supsidijarnosti i srazmernosti.² Odredbe čl. 12 UEU su potpuno nove i nisu bile predviđene čak ni u propalom Ustavnom ugovoru, a njihovo unošenje u tekst Ugovora odražava potrebu da se umanjiti demokratski deficit sa kojim se EU suočava. Do usvajanja Ugovora iz Lisabona, pravo EU je samo posredno regulisalo položaj nacionalnih parlamenata u konstrukciji EU, time što je propisivalo da se ratifikacija izmena ugovora, kao i ugovora o pristupanju novih država članica vrši prema nacionalnom pravu, koje neizostavno uključuje parlamente.³ Pored toga, sve do 1979. godine članovi Evropskog parlamenta bili su delegati nacionalnih parlamenata, ali je uvođenjem neposrednih izbora za Evropski parlament ova veza između parlamenata na nacionalnom i evropskom nivou prekinuta.

Analiza učešća nacionalnih parlamenata u aktivnostima EU se u radu vrši na osnovu instrumenata kodifikovanih u čl. 12 UEU. U tom smislu, rad

¹ OJ EU C 115 od 9. maja 2008.

² Protocol (No 1) on the Role of National Parliaments in the European Union i Protocol (No 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, OJ EU C 115, od 9. maja 2008, 203 i dalje.

³ C. Callies, “Art. 12 EUV”, *EUV/AEUV, Kommentar* (eds. C. Callies, M. Ruffert), C. H. Beck, München 2011, 193.

prikazuje pravo nacionalnih parlamenata da budu obavešteni o aktivnostima EU, njihovu ulogu u očuvanju principa supsidijarnosti, kontrolnu funkciju u oblasti slobode, bezbednosti i pravde, učešće u promeni Ugovora, ulogu u vezi sa prijemom novih država u članstvo EU, kao i interparlamentarnu saradnju.

2. PRAVO NACIONALNIH PARLAMENTA DA BUDU OBAVEŠTENI O AKTIVNOSTIMA EU

Preduslov svakog učešća nacionalnih parlamenata u aktivnostima EU je obaveštenost. Nacionalni parlamenti moraju znati šta se dešava na nivou EU, kako bi eventualno mogli intervenisati. Zato ne treba da čudi što čl. 12 lit. a. UEU nacionalnim parlamentima daje pravo da ih organi EU informišu i da im dostavljaju predloge zakonodavnih akata EU. U pogledu načina i obima ostvarivanja ovog prava, čl. 12 lit. a. EU upućuje na Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata u EU. Ovim protokolom je regulisano da se nacionalnim parlamentima dostavljaju sva dokumenta Komisije koja su konsultativnog karaktera (zelene knjige, bele knjige i komunikacije), godišnji plan zakonodavnih aktivnosti i drugi instrumenti zakonodavnog planiranja i politike (čl. 1 Protokola), predlozi zakonodavnih akata koji su dostavljeni Evropskom parlamentu i Savetu (predlozi Komisije, inicijative grupe država članica, inicijative Evropskog parlamenta, zahtevi Suda pravde, preporuke Evropske centralne banke ili zahtevi Evropske investicione banke za usvajanje zakonodavnog akta, čl. 2 st. 1 i st. 2 Protokola), dnevni red i rezultati zasedanja Saveta, uključujući i zapisnike sa zasedanja na kojima Savet raspravlja o predlozima zakonodavnih akata (čl. 5 Protokola), kao i godišnji izveštaj Revizorskog suda (čl. 7 Protokola). Pored toga, čl. 6 Protokola utvrđuje obavezu za Evropski savet da ukoliko namerava da donese odluku u skladu sa ovlašćenjima u vezi sa pojednostavljenim revizionim postupkom na osnovu čl. 48, st. 7, podstav 1 i 2 UEU mora o tome obavestiti nacionalne parlamente najmanje šest meseci pre usvajanja bilo kakve odluke. Protokolom je takođe utvrđeno da, osim u hitnim slučajevima, od trenutka kada je predlog zakonodavnog akta dostavljen nacionalnim parlamentima do njegovog stavljanja na dnevni red Saveta mora da prođe osam nedelja (čl. 4 Protokola).

3. NACIONALNI PARLAMENTI KAO ČUvari PRINCIPA SUPSIDIJARNOSTI

Čl. 12, lit. b. UEU utvrđuje pravo nacionalnih parlamenata da nadziru poštovanje principa supsidijarnosti, koje pravo oni mogu vršiti u skladu sa Protokolom o primeni principa supsidijarnosti i srazmernosti. Pravo naci-

onalnih parlamenata na kontrolu supsidijarnosti predstavlja konkretizaciju odredbe čl. 5, st. 3, podstav 2 UEU prema kojoj nacionalni parlamenti obezbeđuju poštovanje principa supsidijarnosti u skladu sa postupkom propisanim navedenim Protokolom.

Temeljni princip vertikalne podele vlasti između EU i država članica je princip supsidijarnosti. Princip supsidijarnosti je pravno utemeljen u čl. 5, st. 3 UEU, prema kome EU može delovati u oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost samo ukoliko države članice ne mogu bilo na centralnom, regionalnom ili lokalnom nivou ostvariti ciljeve predviđene mere, već se ovi ciljevi, zbog obima ili efekata predviđene mere, mogu bolje ostvariti na nivou EU. U oblasti podeljenih nadležnosti između EU i država članica, princip supsidijarnosti obezbeđuje pretpostavku nadležnosti na nivou država članica, pri čemu su za delovanje EU neophodni posebno opravdanje i obrazloženje.⁴ Evropska unija može vršiti nadležnost samo ako je neophodna nadnacionalna intervencija. U tom smislu, suština principa supsidijarnosti je da spreči prekomerni prenos nadležnosti na EU i njenu centralizaciju. Ipak, dosadašnja praksa u EU pokazuje da se ovaj princip nije pokazao kao previše efikasan. Širenje spektra stvari kojima se daje nadnacionalni karakter i koje se prema principu supsidijarnosti mogu bolje rešiti na nivou EU, dovelo je do prenosa nadležnosti sa država članica na EU. Tako je princip supsidijarnosti u EU doprineo centralizaciji vlasti i prenosu ovlašćenja koja su ranije pripadala telima nacionalnih država na organe EU.⁵

Osnovne manjkavosti principa supsidijarnosti u EU su njegova neodređenost i odsustvo jasnog koncepta, zbog kojih se on nije mogao etablirati kao efikasan instrument zaštite od centralizacije u EU.⁶ Dodatnu teškoću predstavlja činjenica da je procena poštovanja ovog principa u nadležnosti organa EU. Države članice jedino preko organa EU mogu blokirati donošenje akta ili zahtevati poništenje akta EU koji krši princip supsidijarnosti. Najjači instrument države članice je uskraćivanje glasa u Savetu za zakonodavni predlog Komisije. Međutim, sa uvođenjem većinskog glasanja kao dominantnog oblika odlučivanja u Savetu ovaj instrument države članice je oslabljen jer je za blokiranje odluke Saveta neophodno sadejstvo više država članica. Drugi instrument države članice za blokadu akta koji krši princip supsidijarnosti je obrazloženo mišljenje parlamenta o nepoštovanju principa supsidijarnosti u nekom zakonodavnom aktu. Prema čl. 6, st. 1 Protokola, svaki nacionalni parlament ili svaki dom nacionalnog parlamenta može u roku od osam nedelja od dostavljanja nacrta zakonodavnog akta EU poslati predsednicima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije obrazloženo mišljenje zbog čega

⁴ Upor. M. Herdegen, *Europarecht*, Verlag C. H. Beck, München 2001, 78 i 79.

⁵ Upor. M. Prokopijević, *Evropska unija, Uvod*, Službeni glasnik, Beograd 2005, 79.

⁶ Upor. R. Schütze, “Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?”, *The Cambridge Law Journal* 68/2009, 527.

smatra da dotični nacrt nije u skladu sa principom supsidijarnosti. Predlagač nacrta zakonodavnog akta mora preispitati nacrt ako obrazložena mišljenja o nesaglasnosti akta sa principom supsidijarnosti predstavljaju najmanje jednu trećinu svih glasova dodeljenih nacionalnim parlamentima, pri čemu svaki parlament ima dva glasa (čl. 7, st. 2 u vezi sa čl. 7, st. 1, podstav 2 Protokola).⁷ Na osnovu preispitivanja nacrta zakonodavnog akta, predlagač⁸ može da odluči da podrži, izmeni ili povuče nacrt (čl. 7, st. 2, podstav 2 Protokola). Osim nacrta zakonodavnih akata, nacionalni parlamenti mogu razmatrati i predloge zakonodavnih akata EU u redovnom zakonodavnom postupku. Ako obrazložena mišljenja o nepoštovanju principa supsidijarnosti u predlogu zakonodavnog akta čine prostu većinu glasova dodeljenih nacionalnim parlamentima, Komisija mora preispitati predlog. Ona može odlučiti da zadrži, izmeni ili povuče predlog. Ako Komisija odluči da zadrži predlog ona mora u obrazloženom mišljenju da opravda zašto smatra da je predlog u saglasnosti sa principom supsidijarnosti. Zakonodavac EU (Evropski parlament i Savet) će razmatrati predlog zakonodavnog akta, pri čemu pre okončanja prvog čitanja zakona mora da razmotri da li je predlog u skladu sa principom supsidijarnosti, vodeći računa o argumentima većine nacionalnih parlamenata i obrazloženom mišljenju Komisije. Ako većina od 55 odsto članova Saveta ili većina Evropskog parlamenta odluči da predlog nije u skladu sa principom supsidijarnosti, predlog se dalje ne razmatra čime se zakonodavni postupak obustavlja.⁹ Ugovor iz Lisabona je pozicionirao nacionalne parlamente kao „čuvare supsidijarnosti“,¹⁰ u nameri da se ojačaju federalni i demokratski instrumenti u okviru EU.¹¹ Ipak, nacionalni parlamenti nemaju moć da odbace nacrt, odnosno predlog zakonodavnog akta EU, već je konačna odluka o sudbini akta koji eventualno krši princip supsidijarnosti i dalje u rukama organa EU. Na taj način, Ugovor iz Lisabona nije promenio koncept principa supsidijarnosti, koji je i dalje proceduralni instrument, a ne jak i efikasan politički instrument zaštite federalizma.¹²

S obzirom na to da nacionalni parlamenti nemaju moć da apsolutno spreče donošenje zakonodavnog akta EU koji krši princip supsidijarnosti, nacionalni parlamenti mogu isticati povredu principa supsidijarnosti i nakon stupanja akta EU na snagu i pred Sudom pravde EU pobijati dotičan akt.

⁷ Ako je nacrt zakonodavnog akta podnet na osnovu čl. 76 UFEU koji se odnosi na područje slobode, bezbednosti i pravde, za preispitivanje nacrta je dovoljna jedna četvrtina glasova nacionalnih parlamenata.

⁸ Komisija ili, u određenim slučajevima, grupa država članica, Evropski parlament, Sud pravde, Evropska centralna banka ili Evropska investiciona banka.

⁹ Vid. čl. 7, st. 3 Protokola.

¹⁰ R. Schütze, 529.

¹¹ *Ibid.*, 529.

¹² *Ibid.*, 531.

4. KONTROLNA ULOGA NACIONALNIH PARLAMENATA U OBLASTI SLOBODE, BEZBEDNOSTI I PRAVDE

Nacionalni parlamenti imaju posebnu ulogu u vezi sa područjem slobode, bezbednosti i pravde. U skladu sa čl. 12, lit. c. UEU, nacionalni parlamenti učestvuju u mehanizmima za ocenjivanje sprovođenja politika EU u ovoj oblasti, u političkoj kontroli Europolu i u oceni aktivnosti Eurojusta. Konkretizaciju uloge nacionalnih parlamenata u ovoj oblasti sadrži Ugovor o funkcionisanju EU (UFEU),¹³ i to u čl. 69 (nadzor nad poštovanjem principa supsidijarnosti), čl. 70 (obaveza da budu obavešteni o sadržaju i rezultatima ocene sprovođenja politika u oblasti područja slobode, bezbednosti i pravde), čl. 71 (obaveza da budu obavešteni o radu stalnog komiteta u okviru Saveta koji obezbeđuje operativnu saradnju u oblasti unutrašnje bezbednosti), čl. 81, st. 3, podstav 3 (obaveza da budu obavešteni o odluci Saveta kojom se utvrđuju oni aspekti porodičnog prava sa prekograničnim dejstvom, koji mogu biti predmet akata usvojenih u redovnom zakonodavnom postupku; protivljenje nacionalnog parlamenta blokira usvajanje ovakve odluke), čl. 85, st. 1, podstav 3 (uredbe Evropskog parlamenta i Saveta o strukturi, načinu funkcionisanja, delokrugu rada i zadacima Eurojusta uvrđuju i oblike učešća Evropskog parlamenta i nacionalnih parlamenata u oceni njegovih aktivnosti), kao i čl. 88, st. 2, podstav 2 (uredbama Evropskog parlamenta i Saveta o strukturi, funkcionisanju, delokrugu rada i zadacima Europolu utvrđuju se postupci za kontrolu njegovih aktivnosti koju, zajedno sa nacionalnim parlamentima, vrši Evropski parlament).

5. ULOGA NACIONALNIH PARLAMENATA U VEZI SA PROMENOM UGOVORA

Važnu ulogu nacionalni parlamenti imaju u vezi sa promenom Ugovora, koja je faktički nemoguća bez njihove saglasnosti. Ulogu nacionalnih parlamenata u reviziji Ugovora ističe i čl. 12, lit. d UEU, a detaljnije reguliše čl. 48 UEU. Nacionalni parlamenti nisu ovlašćeni da predlažu Savetu promenu Ugovora. Međutim, kada Savet dobije predlog od ovlašćenog predlagača¹⁴ on je dužan da obavesti nacionalne parlamente (čl. 48, st. 2 UEU). Uloga nacionalnih parlamenata u redovnom revizionom postupku zavisi od načina na koji se menja Ugovor. Ako Evropski savet sazove Konvent koji usvaja preporuku Konferenciji predstavnika vlada država članica, nacionalni parlamenti imaju mogućnost da učestvuju i u pripremi promene Ugovora, jer

¹³ OJ EU C 115 od 9. maja 2008.

¹⁴ Pravo predlaganja promene Ugovora imaju vlada svake države članice, Evropski parlament i Komisija (čl. 48, st. 2 UEU).

Konvent, između ostalih, čine i predstavnici nacionalnih parlamenata (čl. 48, st. 3 UEU). Međutim, ako zbog obima predloženih izmena Ugovora nije opravdano da se saziva Konvent, nacionalni parlamenti ne učestvuju u pripremi teksta izmena, ali oni svakako nisu isključeni iz revizionog postupka. S obzirom na to da je za stupanje izmena na snagu neophodna njihova ratifikacija u svim državama članicama, u skladu sa njihovim ustavnim odredbama (čl. 48, st 4, podstav 2 UEU), svaka izmena Ugovora iziskuje saglasnost nacionalnih parlamenata. Pored redovnog revizionog postupka, čl. 48 UEU propisuje i pojednostavljen revizioni postupak u kome se izmena određenih odredaba UFEU može vršiti odlukom Evropskog saveta.

Član 48, st. 6 UEU dopušta da Evropski savet usvoji odluku kojom menja sve ili samo neke odredbe Trećeg dela UFEU koji se odnosi na unutrašnju politiku i delovanje EU. Na ovaj način UEU odstupa od klasičnog međunarodnog prava jer za promenu određenih odredaba Ugovora ne zahteva zaključivanje posebnog ugovora o izmeni Ugovora, već dopušta da se promena izvrši na nivou organa EU. Promena se vrši kroz postupak koji više liči na ustavnu promenu nego na izmenu međunarodnog ugovora, čime se u UEU unosi pseudo-državni element.¹⁵ Ipak, promena Ugovora u postupku prema čl. 48, st. 6 UEU ima hibridni karakter,¹⁶ jer nije u potpunosti prepuštena organima EU, s obzirom na to da je za njeno stupanje na snagu neophodno da je odobri svaka država članica u skladu sa svojim ustavnim odredbama. U ovom slučaju, aktivnost nacionalnih parlamenata i njihova potvrda odluke Evropskog saveta je uslov za njeno stupanje na snagu.

Mogućnost da se ugovori promene na nivou organa EU je još izraženija u čl. 48, st. 7 UEU koji dopušta da Evropski savet svojom odlukom izmeni UFEU ili Glavu V UEU u pogledu načina odlučivanja Saveta, tako što može promeniti da se odluke Saveta u nekoj oblasti ili nekom slučaju umesto jednoglasno donose kvalifikovanom većinom. Pored toga, Evropski savet može izmeniti proceduru donošenja zakonodavnih akata u Savetu time što može odobriti da se umesto u posebnom, takvi akti donose u redovnom zakonodavnom postupku. Specifičnost ovakve promene Ugovora je što ne zahteva posebnu ratifikaciju ili odobrenje država članica, već je jedini uslov da se nacionalni parlamenti ne protive usvajanju ovakve odluke. Izmena Ugovora time stiče osobenost interne izmene, koja više liči na promenu ustava nego na promenu međunarodnog ugovora. Ovo iz razloga što pravo veta imaju nacionalni parlamenti, a ne države članice. Uz to, uloga nacionalnih parlamenata u promeni ugovora je postavljena kao pravo veta, što znači da oni

¹⁵ T. Lock, "Why the European Union is not a State", *European Constitutional Law Review* 5/2009, 410.

¹⁶ *Ibid.*

moraju delati ako žele da spreče odluku, te da njihova izričita saglasnost nije neophodna za usvajanje odluke.¹⁷

6. NACIONALNI PARLAMENTI I PRIJEM NOVIH DRŽAVA U ČLANSTVO

U skladu sa čl. 12, lit. e. UEU, nacionalni parlamenti učestvuju u funkcionisanju EU i kroz obaveštavanje o zahtevima za pristupanje EU. U skladu sa čl. 49, st. 1 UEU, nacionalni parlamenti se obaveštavaju o podnetom zahtevu za prijem u članstvo EU. Pravo nacionalnih parlamenata da budu obavešteni o zahtevima za članstvo obuhvata i obaveštenje o toku i statusu pristupnog procesa, naročito u pogledu ispunjenosti kriterijuma za članstvo.¹⁸ Nacionalni parlamenti država članica igraju važnu ulogu u vezi sa prijemom nove države u članstvo EU, jer ugovor o pristupanju mora biti ratifikovan u svakoj državi članici prema njenim ustavnim odredbama, što iziskuje potvrdu parlamenta.

7. INTERPARLAMENTARNA SARADNJA

Nacionalni parlamenti se uključuju u aktivnosti EU i kroz učešće u interparlamentarnoj saradnji sa Evropskim parlamentom, koja je detaljnije regulisana Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata u Evropskoj uniji (čl. 12, lit. f UEU). U skladu sa čl. 9 Protokola, Evropski parlament i nacionalni parlamenti zajedno utvrđuju organizaciju i unapređenje efektivne i redovne međuparlamentarne saradnje u okviru EU. Član 10 Protokola propisuje da konferencija parlamentarnih odbora za evropske poslove može dostaviti svaku inicijativu (*contribution*) koju smatra svrsishodnom Evropskom parlamentu, Savetu i Komisiji. Pored toga, ova konferencija treba da unapređuje razmenu informacija i najboljih praksi između nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta, uključujući i njihove odbore. Konferencija može organizovati međuparlamentarne konferencije na posebne teme (naročito u oblasti spoljne i bezbedonosne politike, uključujući zajedničku bezbedonosnu i odbrambenu politiku). Član 10 Protokola posebno ističe da inicijative (*contribution*) konferencije ne obavezuju nacionalne parlamente i ne prejudiciraju njihove pozicije.

8. ZAKLJUČAK

Uključivanje nacionalnih parlamenata u aktivnosti na nivou EU koje je uvedeno Ugovorom iz Lisabona reflektuje težnju da se umanjí demokratski

¹⁷ *Ibid.*, 411.

¹⁸ C. Callies, 206.

deficit EU i na neki način kompenzuje konstantno ograničavanje vlasti nacionalnih parlamenata koje je rezultat integracionih procesa u EU. Kroz čl. 12 UEU u pravu EU je uspostavljena neposredna veza između nacionalnih parlamenata i EU. Nakon usvajanja Ugovora iz Lisabona, uključenost nacionalnih parlamenata u aktivnosti EU postaje dvojaka, jer se više ne bazira samo na ustavnom pravu država članica, već i direktno na pravu EU. Član 12 UEU identifikuje nacionalne parlamente kao aktere integracionog procesa, ali ipak ne utiče na strukturu odlučivanja u EU. Kroz čl. 12 UEU se preko nacionalnih parlamenata uspostavlja određena vertikalna veza između nacionalnog i nadnacionalnog (EU) nivoa vlasti, ali se koncept EU suštinski ne menja. Odluke na nivou EU se i dalje donose u institucijama EU i kroz pravila i procedure utvrđene pravom EU. Nacionalnim parlamentima je u određenoj meri priznata uloga veto-igrača, ali je ona ograničenog dometa.

Najbitnija novina Ugovora iz Lisabona u kontekstu uključivanja nacionalnih parlamenata je postupak za kontrolu poštovanja principa supsidijarnosti, koji treba da spreči nesrazmernu prevagu nadležnosti u korist EU. Uvođenje ovog postupka može se objasniti kao reakcija na stalnu tendenciju prenosa nadležnosti sa država članica na EU i manifestacija rastućeg otpora država da se ovakav trend nastavi. Pored toga, mogućnost nacionalnih parlamenata da u postupku uspostavljenim na nivou EU učestvuju u kontroli principa supsidijarnosti može se tumačiti i kao svojevrsna kompenzacija za bitnu okrnjenost njihove zakonodavne vlasti. Prenosom prava odlučivanja na EU u gotovo svakoj oblasti javnih politika, zakonodavna vlast nacionalnih parlamenata je dvojako ograničena. Ona je najpre ograničena činjenicom da nacionalni parlamenti ne učestvuju u donošenju zakonodavnih akata na nivou EU, koji imaju obavezujuću pravnu snagu i prodiru u nacionalne pravne poretke. Pored toga ograničena je i zakonodavna aktivnost nacionalnih parlamenata jer u oblastima koje su pod uticajem EU (a danas su to gotovo sve oblasti) nacionalno zakonodavstvo mora biti u skladu sa pravom EU. Kroz postupak kontrole principa supsidijarnosti nacionalni parlamenti mogu blokirati donošenje zakonodavnog akta na nivou EU i time sprečiti zadiranje EU u nacionalne nadležnosti. Ipak, moć nacionalnih parlamenata je ograničena na barem dva načina. Najpre, proceduralna snaga nije data nacionalnom parlamentu jedne države članice, već nekoliko država članica. Za aktiviranje kontrolnog mehanizma potrebno je da više nacionalnih parlamenata iznese prigovor o povredi principa supsidijarnosti. Drugo ograničenje tiče se nemogućnosti nacionalnih parlamenata da svojom odlukom blokiraju usvajanje zakonodavnog akta EU. I u slučaju isticanja povrede principa supsidijarnosti odluka o usvajanju zakonodavnog akta EU ostaje u rukama organa EU, pa je moguće i pravno dopušteno da se usvoji i zakonodavni akt

koji krši princip supsidijarnosti. U tom slučaju, nacionalni parlamenti jedino mogu pobijati usvojeni akt pred Sudom pravde EU, koji je takođe organ EU. Dakle, nacionalni parlamenti mogu isticati povredu principa supsidijarnosti, ali nemaju nikakvu moć odlučivanja o tome, jer je ona i dalje u potpunosti u rukama organa EU.

Kompenzatorno uključivanje nacionalnih parlamenata u aktivnosti EU primetno je u vezi sa promenom Ugovora. Ugovorom iz Lisabona propisana je pojednostavljena procedura za promenu Ugovora, u kom slučaju se odstupa od međunarodnog principa da se međunarodni ugovori menjaju zaključivanjem i ratifikacijom novog ugovora. S obzirom da je na ovaj način u određenim slučajevima zaobiđena „standardna“ procedura u kojoj neizostavno učestvuju nacionalni parlamenti, situacija je kompenzovana obavezom da određene odluke Evropskog saveta o promeni Ugovora moraju biti ratifikovane od strane nacionalnih parlamenata, odnosno, u situacijama propisanim čl. 48, st. 7 UEU, mogu stupiti na snagu ako ih ne blokira makar jedan nacionalni parlament.

Kroz obavezu ustanovljenu u pravu EU da nacionalni parlamenti budu obavešteni o zahtevu države za prijem u članstvo EU, produbljeno je njihovo učešće u integracionom procesu države u EU. Prijem nove države u članstvo EU i do sada nije bio moguć bez učešća nacionalnih parlamenata, jer se članstvo u EU zasniva na međunarodnom ugovoru, za čije stupanje na snagu je nužna ratifikacija nacionalnih parlamenata svih država članica EU (kao i parlamenta države koja pristupa EU). Novina je što se nacionalni parlamenti uključuju u celokupan proces pristupanja države u EU, i to kroz pravo na obaveštenost koje im daje UEU, a na osnovu koga mogu pratiti ovaj proces.

Uključivanje nacionalnih parlamenata u funkcionisanje EU kroz pravo EU (pre svega, čl. 12 UEU) postavljeno je kao protivteža naglašenoj komunitarizaciji i prenosu novih nadležnosti sa država članica na EU. Kroz učešće nacionalnih parlamenata u aktivnostima EU otvara se poseban kanal za uticaj nacionalnog nivoa vlasti na vlast EU. Ipak, nacionalni parlamenti nisu uključeni u institucionalnu strukturu EU, niti su instrumenti koji im stoje na raspolaganju takvog intenziteta da suštinski menjaju strukturu odlučivanja na nivou EU. I nakon Ugovora iz Lisabona vlade država članica ostaju najznačajniji nacionalni akter u procesu evropskih integracija (zbog institucionalne strukture i moći Evropskog saveta i Saveta), a neposredni demokratski legitimitet EU počiva na Evropskom parlamentu. U ovom kontekstu, pravo EU uvodi nacionalne parlamente u funkcionisanje EU kao neki vid dopunskih aktera sa veoma ograničenim pravom veta. Pravo EU ne daje nacionalnim parlamentima suštinsku moć, ali se postavlja pitanje, da li je to i moguće, a da se ne promeni postojeći koncept i struktura EU.

LISTA REFERENCI

Bibliografske reference

1. Callies, Christian, “Art. 12 EUV“, *EUV/AEUV, Kommentar* (eds. C. Calliess, M. Ruffert), Verlag C. H. Beck, München 2011;
2. Herdegen, Mathias, *Europarecht*, Verlag C. H. Beck, München 2001;
3. Prokopijević, Miroslav, *Evropska unija, Uvod*, Službeni glasnik, Beograd 2005;
4. Schütze, Robert, “Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?”, *The Cambridge Law Journal* 68-2009;
5. Lock, Tobias, “Why the European Union is not a State“, *European Constitutional Law Review* 5/2009;
6. Treaty on the European Union, OJ EU C 115, 9. 5. 2008;
7. Treaty on the Functioning of the European Union, OJ EU C 115, 9. 5. 2008;
8. Protocol (No 1) on the Role of National Parliaments in the European Union, OJ EU C 115, 9. 5. 2008;
9. Protocol (No 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, OJ EU C 115, 9. 5. 2008.

Full Professor Marijana Pajvančić, LL.D.

Assistant Professor Ljubica Đorđević, LL.D.

Faculty of European Legal and Political Studies Novi Sad

PARTICIPATION OF NATIONAL PARLIAMENTS IN ACTIVITIES OF THE EUROPEAN UNION

Summary

With Article 12 TEU the EU law establishes a direct link between national parliaments and the EU. According to Article 12 TEU national parliaments have the right to be informed by the institutions of the EU and to get forwarded draft legislative acts of the EU, to supervise the respect for the principle of subsidiarity, to participate in the area of freedom, security and justice, to participate in the revision procedures of the Treaties, to get informed about the accession process, and to take part in the inter-parliamentary cooperation. Participation of national parliaments in activities of the EU reflects the intention to decrease the democracy deficit of the EU and to compensate a constant reduction of powers of national parliaments resulting from the EU integration. Article 12 TEU recognizes national parliaments as players of the integration process, but it does not affect the decision mechanisms in the EU. Article 12 TEU establishes specific links between national and the EU levels of governance but it does not modify the concept of the EU. The decisions of the EU are still made in scope of the EU institutions and according to the rules and procedures regulated with the EU law. To some extent the EU law recognizes the role of veto-players for the national parliaments, but this role is rather limited.

Key words: *Parliament, the European Union, the principle of subsidiarity, revision of the EU Treaties, Article 12 TEU.*