

UDK: 327/328(4-67EU:497.5)
341(4-67EU)
Pregledni rad
Primljeno: 23. listopada 2014.

Posredno uključivanje nacionalnih parlamenata u europski zakonodavni proces: prioritet Hrvatskoga sabora u europskim poslovima

TATJANA BRIŠKI

Odbor za europske poslove Hrvatskog sabora
tbriski@sabor.hr

JELENA ŠPILJAK

Odbor za europske poslove Hrvatskog sabora
jspiljak@sabor.hr

Lisabonski ugovor osigurao je nacionalnim parlamentima država članica Europske unije mogućnost neposrednog sudjelovanja u europskom zakonodavnom procesu čime je pokušao nadvladati demokratski deficit Unije. Ranije su nacionalni parlamenti raspolagali samo mogućnošću posrednog sudjelovanja u europskim poslovima, nadzorom nad djelovanjem vlada u institucijama Europske unije. Mogućnost posrednog i neposrednog sudjelovanja suočava nacionalne parlamente s nužnošću izbora prioritarnog od dvaju načina sudjelovanja u procesu donošenja odluka na europskoj razini. Istraživanja pokazuju da se nacionalni parlamenti sa snažnim sustavima nadzora nad djelovanjem vlada u institucijama Unije i nakon *Lisabonskog ugovora* uglavnom usredotočuju na posredno sudjelovanje. Hrvatski sabor je nacionalni parlament države koja je postala članicom Europske unije nakon stupanja *Lisabonskog ugovora* na snagu što ga čini primjerenim slučajem za analizu učinaka *Lisabonskog ugovora* na nacionalni sustav obavljanja europskih poslova. Analiza pravnih pravila obavljanja europskih poslova pokazuje da je u Saboru na djelu mandatni sustav parlamentarnog nadzora zbog čega se Sabor prioritarno usredotočuje na posredno sudjelovanje. Navedeno pokazuje kako, barem u hrvatskom slučaju, *Lisabonski ugovor* nije osigurao dovoljan poticaj za neposredno sudjelovanje nacionalnih parlamenata u europskom zakonodavnom procesu.

Ključne riječi: europski poslovi, nacionalni parlamenti, Lisabonski ugovor, parlamentarni nadzor, Hrvatski sabor

1. Uvod

Uloga nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji važno je političko i pravno pitanje i zbog toga je uvijek aktualna tema europskog dnevnog reda (Kiiver, 2006: 1). U suvremenoj literaturi uloga nacionalnih parlamenata dominantno se promatra i analizira u okviru rasprave o demokratskom deficitu Europske unije koja je rezultirala prvim ozbiljnijim akademskim analizama sredinom 1990-tih godina u sklopu teze o deparlamentarizaciji Europske unije koja tvrdi kako je razvoj europskih integracija doveo do erozije parlamentarnog nadzora nad izvršnom vlasti (Raunio, 2009: 1).

Kao presudni trenutak u procesu gubitka ovlasti određena je reforma Europskog parlamenta u izravno birano tijelo od 1979. godine, čime su nacionalni parlamenti Europske unije ostali bez prava izravnog djelovanja u europskim institucijama (Kiiver, 2006: 13), kao i u značajno oslabljenom položaju u odnosu na vlastite nacionalne vlade, koje sudjelovanjem u radu Vijeća zauzimaju zakonodavni položaj. Kako bi vratili dio svojih ovlasti, nacionalni su parlamenti razvili vlastite mehanizme nadzora nad djelovanjem vlada u europskim institucijama (Kiiver, 2006: 13) dok im je *Lisabonski ugovor* omogućio i neposredno sudjelovanje u zakonodavnom procesu.

Među razlozima za donošenje *Lisabonskog ugovora* obično se ističe upravo nadvladavanje demokratskog deficita jačanjem uloge nacionalnih parlamenata država članica u procesu donošenja odluka na razini Unije. S obzirom da je Republika Hrvatska prva država koja je postala članicom Europske unije nakon stupanja *Lisabonskog ugovora* na snagu, analiza djelovanja Hrvatskog sabora na europskoj razini predstavlja priliku za testiranje utjecaja *Lisabonskog ugovora* na nacionalno uređenje sustava obavljanja europskih poslova i očekivane prioritete djelovanja. Europski poslovi u nacionalnim parlamentima značajno su određeni njihovom uobičajenom institucionalnom ulogom i njihovim odnosom s izvršnim vlastima (Kiiver, 2006: xiii). Znanstvene analize nacionalnih modela parlamentarnog nadzora ukazuju da nacionalni parlamenti trenutačno ograničavaju obavljanje europskih poslova u korist nadzora nad aktivnostima vlada (prema Miklin, 2012). Drugim riječima, i nakon *Lisabonskog ugovora* osiguranje čvrste odgovornosti ministara u europskim poslovima ostaje prioritetom postupanja nacionalnih parlamenata (Cygan, 2011: 499), a odnos između parlamenata i izvršne vlasti prenosi se i na europsku razinu.

Položaj nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji određen je prijenosom dijela zakonodavnih ovlasti na institucije Unije i povećanjem broja područja u kojima se odluke donose kvalificiranom većinom glasova u Vijeću, zbog čega nacionalni parlamenti ne mogu držati vlade odgovornima za konačne odluke koje ova institucija donosi (Maatsch, 2013: 5) s jedne strane, te ovlastima dodijeljenim nacionalnim parlamentima *Lisabonskim ugovorom* s druge strane. Radi dinamike donošenja odluka na razini Europske unije i administrativnih ograničenja unutar nacionalnih parlamenata njihovo obavljanje europskih poslova obilježeno je izborom prioriteta između neposrednog i posrednog sudjelovanja. Članak analizira segment sudjelovanja Hrvatskoga sabora u europskim poslovima kroz normativni okvir i praksu tijekom prvih 18 mjeseci članstva Hrvatske u Europskoj uniji te utvrđuje prioritetni smjer njegovog djelovanja.

Analiza koja se oslanja na model uloga principala i agenta u odnosu nacionalnih parlamenata s vladama (usp. Auel, 2009; Strøm, 2000; Sprungk, 2010; Karlas, 2012; Jančić, 2012) u okviru

institucionalizma racionalnog izbora i pojavu ovisnosti o prijedenu putu u okviru povijesnog institucionalizma pokazuje da se Hrvatski sabor, s obzirom na pravni okvir sudjelovanja u europskim poslovima i uspostavljeni odnos s Vladom, bitno ne razlikuje od nacionalnih parlamenata ostalih novi(ji)h država članica. Sabor se prilikom obavljanja europskih poslova usredotočuje na nadzor nad djelovanjem Vlade Republike Hrvatske u institucijama Europske unije, što je u skladu sa zaključcima o prioritetima nacionalnih parlamenata u europskim poslovima (usp. Cygan, 2011; Miklin, 2012). Analize slijedom kojih su navedeni zaključci doneseni odnose se međutim na nacionalne parlamente država koje su u trenutku stupanja *Lisabonskog ugovora* na snagu bile članice Europske unije s već razvijenim sustavima parlamentarnog nadzora u europskim poslovima. Nastavak koncentracije na nadzor nad aktivnostima vlade i nakon uvođenja mogućnosti neposrednog sudjelovanja u tim državama može stoga biti posljedicom zatečenog stanja u trenutku stupanja *Lisabonskog ugovora* na snagu, što nije slučaj kod Hrvatske.

Slijedom navedenoga, cilj članka je pokazati da je posredno uključivanje u europski zakonodavni proces prioritet Hrvatskoga sabora u ulozi nacionalnog parlamenta države članice Europske unije. U Saboru je osmišljen sustav obavljanja europskih poslova koji svojim karakteristikama i očekivanim učincima potvrđuje tezu da *Lisabonski ugovor* ne utječe na izbor prioriteta, odnosno, analiza hrvatskih pravila postupanja i prakse u europskim poslovima pokazuje nadalje da *Lisabonski ugovor* nije osigurao dovoljan poticaj za prioritetno neposredno uključivanje u europski zakonodavni proces.

2. Teorijski i metodološki okvir

Nacionalni parlamenti su formalne institucije s vlastitim skupovima pravila i normi koje upravljaju njihovim radom te bi se u okviru normativnog institucionalizma (usp. Peters, 2007) mogli smatrati ključnima za razumijevanje ponašanja parlamentarnih zastupnika. Parlamenti međutim nisu jedinstveni akteri (Spreitzer, 2011: 17), stoga se analize njihovog djelovanja usredotočuju na aktere unutar parlamenta kao institucionalnog foruma koji u smislu institucionalizma racionalnog izbora osigurava vanjske granice djelovanja (Shepsle, 2005). Kada se govori o djelovanju parlamenta, žarište je zapravo na parlamentarnoj većini koja je stvarni nositelj parlamentarnih funkcija, dok opozicija uglavnom raspolaže pravom na obavještanje o aktivnostima vlade (Sprungk, 2010: 7). U europskim je poslovima međutim prisutna drugačija raspodjela moći između vlade i parlamentarne većine u korist vlade, pri čemu parlament gubi kontrolu nad europskim dnevnim redom i konačnim odlukama (Auel, 2007: 492).

Odnos između principala i agenta, kojeg institucionalizam racionalnog izbora posuđuje iz prvenstveno ekonomske teorije aktera (*agency theory*), u središtu je analiza ponašanja nacionalnih parlamenata u europskim poslovima. Naime, ključno je obilježje predstavničke demokracije jedinstveni lanac prijenosa ovlasti i odgovornosti od birača kao principala do onih koji vladaju kao njihovih agenata (Strøm, 2000: 9). U tom je lancu nacionalni parlament kao politička institucija istovremeno agent birača i principal vlade, dok je za pojedinačne parlamentarne zastupnike situacija još složenija. Oni su agenti kako birača, tako i političkih stranaka koje su ih nominirale za izbor u parlament. Institucionalizam racionalnog izbora pretpostavlja da glavnu motivaciju za djelovanje parlamentarnih

zastupnika u predstavničkim demokracijama čini preferencija reizbora, odnosno renominacije kao preduvjeta za reizbor (Auel, 2009: 2). Kako ne bi ugrozili ostvarenje svojih ciljeva, zastupnici parlamentarne većine uglavnom izbjegavaju sukobe s vladom, odnosno političkom „strankom u vladi“ (usp. Heidar i Koole, 2000), no budući da dnevni red europskih poslova ne proizlazi iz programa oko kojeg su se složile stranke u vladi i parlamentarna većina, motivacija zastupnika parlamentarne većine da lojalno slijedi vladu mogla bi se pokazati nižom nego u pitanjima unutarnje politike (Auel, 2007: 492).

Čimbenik koji utječe na ponašanje nacionalnih parlamentarnih zastupnika kao aktera u europskim poslovima je i ovisnost o prijednom putu kao karakteristika pristupa povijesnog institucionalizma prema kojem subjekte nadgledaju postojeće institucije koje oblikuju javne politike i usmjeruju ih utvrđenim putovima (Saurugger, 2013: 143). U obavljanju europskih poslova ovisnost o prijednom putu očituje se u prijenosu postojećih odnosa između parlamenata i vlada na europsku razinu.

U svrhu analize sudjelovanja nacionalnih parlamenata država članica, uključujući Hrvatski sabor, u europskim poslovima, članak se oslanja na metodološko razlikovanje posrednog i neposrednog sudjelovanja u europskim poslovima. Posredno sudjelovanje odnosi se na nadzor nad postupanjem vlade u institucijama Europske unije temeljem nacionalnih pravnih normi a neposredno na postupanje nacionalnih parlamenata temeljem odredbi *Lisabonskog ugovora*, prvenstveno kroz provjeru poštovanja načela supsidijarnosti u prijedlozima europskih zakonodavnih akata u okviru mehanizma ranog upozoravanja. Nadalje, sustavi posrednog sudjelovanja podijeljeni su s obzirom na njihovu formalnopravnu snagu na mandatne i nemandatne. Neposredno i posredno sudjelovanje razmatraju se prvenstveno u svojem normativnom okviru, koji je u slučaju neposrednog sudjelovanja jednak za sve nacionalne parlamente država članica Europske unije dok je kod posrednog sudjelovanja različito uređen nacionalnim zakonskim i podzakonskim aktima. Analizirano ponašanje odnosi se na izbor parlamentarnih zastupnika između dvaju načina sudjelovanja tumačen postavkama institucionalizma racionalnog izbora, što ukazuje na (ne)uspjeh *Lisabonskog ugovora* u osiguranju uvjeta za učinkovito neposredno uključivanje nacionalnih parlamenata u europski zakonodavni proces.

Glavna analizirana ovisna varijabla je snaga nacionalnog sustava parlamentarnog nadzora u europskim poslovima čiji je indikator postojanje mandatnog odnosa parlamenta i vlade u smislu mogućnosti obvezivanja vlade na određeno djelovanje na europskoj razini, a koji se utvrđuje analizom značajki normativnog okvira. Neovisne varijable koje utječu na snagu sustava parlamentarnog nadzora su opći odnos parlamenta i vlade te nacionalni pravni okvir obavljanja europskih poslova. Utjecaj *Lisabonskog ugovora* na glavnu ovisnu varijablu testira se njegovim postavljanjem kao neovisne varijable u odnosu na nacionalni pravni okvir. U konačnici, snaga nacionalnog sustava parlamentarnog nadzora predstavlja indikator izbora prioriteta nacionalnih parlamenata u europskim poslovima između posrednog i neposrednog sudjelovanja.

3. Nacionalni parlamenti u Europskoj uniji

Na nacionalnoj razini je, barem nominalno, parlament prvenstveno zakonodavno tijelo, koje izvršava još i predstavničku, deliberacijsku, autorizacijsku i nadzornu funkciju (Ladrech, 2010: 80, prema:

Spreitzer, 2011: 5).¹ Na razini Europske unije u prvom su planu pak predstavnička i nadzorna funkcija kao instrumenti nadvladavanja demokratskog deficita. Naime, iako je rasprava o demokratskom deficitu Europske unije započela kao rasprava o „eroziji zakonodavnog suvereniteta“ (Winzen, 2012: 658) nacionalnih parlamenata na europskoj razini, u međuvremenu je prevladalo stajalište da problem zapravo leži u osnaživanju izvršne vlasti država članica (Weiler i sur., 1995: 7, prema: Winzen, 2013: 298). Europska unija je stoga kontinuirano osnaživala ulogu nacionalnih parlamenata država članica u procesu donošenja odluka na europskoj razini počevši od dvije deklaracije o nacionalnim parlamentima u *Ugovoru iz Maastrichta* (Spreitzer, 2011: 5), s kulminacijom u *Lisabonskom ugovoru* kojim je nacionalnim parlamentima omogućeno neposredno uključivanje u zakonodavni proces.²

Lisabonski ugovor nije međutim uklonio problem demokratskog deficita, štoviše, opasnost od njegovih posljedica za demokratsko djelovanje Unije je možda i veća nego ranije. Naime, u središtu problema demokratskog deficita je pitanje djelotvornog demokratskog predstavništva, odnosno, vrijednosti političkog predstavništva i odgovornosti ključne su za pozicioniranje nacionalnih parlamenata na konstitucionalnoj karti Europske unije (Jančić, 2012: 228). Političko predstavništvo na europskoj razini pritom je usko vezano uz dvostruku prirodu građanstva Europske unije. Svaki građanin države članice ujedno je i građanin Unije, a oba građanska statusa nose posebna prava i obveze, kao i odvojeno političko predstavništvo. Građane Europske unije predstavljaju članovi Europskog parlamenta a građane nacionalnih država, ujedno članica Unije, zastupnici u nacionalnim parlamentima. Građani unije su tako u europskom zakonodavnom procesu zapravo dvostruko zastupljeni – u Europskom parlamentu putem članova koje su izravno izabrali te u Vijeću putem nacionalnih vlada koje su politički odgovorne nacionalnim parlamentima čije su zastupnike ti isti građani izabrali na nacionalnim izborima.

Predstavnička funkcija nacionalnih parlamenata kao zastupnika nacionalnih interesa u europskom zakonodavnom procesu ugrožena je širenjem područja u kojima se europski zakonodavni akti donose u redovnom zakonodavnom postupku, odnosno kvalificiranom većinom u Vijeću. Naime, unatoč postojanju neprekinutog lanca prijenosa ovlasti i odgovornosti od birača do nacionalnog parlamenta prema vladi, činjenica da vlada pojedine države najčešće ne može presudno utjecati na odluke koje se donose u Vijeću znači i da nacionalni parlamenti ne mogu pozivati vlade na odgovornost za odluke koje Vijeće donosi (Spreitzer, 2011: 16).

4. Načini uključivanja nacionalnih parlamenata u zakonodavni proces na razini Europske unije

Aktualni institucionalni ustroj *sui generis* sustava Europske unije, unatoč prijenosu dijela zakonodavnih ovlasti institucijama Unije, nacionalnim parlamentima omogućuje dvojako sudjelovanje u europskom postupku odlučivanja: postupanje u skladu s europskim pravom i postupanje u skladu s nacionalnim pravnim pravilima.

1 Više o navedenim funkcijama skupština u: Hague, Harrop i Breslin, 2001.

2 Člancima 10 i 12 i *Protokolom 2* o načelu supsidijarnosti i proporcionalnosti nacionalnim parlamentima dodijeljene su nove ovlasti koje omogućuju neposredno sudjelovanje u zakonodavnim postupcima Europske unije, te je prepoznata nužnost demokratske odgovornosti državnih dužnosnika koji sudjeluju u radu europskih institucija nacionalnim parlamentima.

Na europskoj razini prava i dužnosti nacionalnih parlamenata država članica uređeni su člancima *Ugovora o Europskoj uniji* i *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* te protokolima o ulozi nacionalnih parlamenata i primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, koji sadrže situacije njihovog mogućeg neposrednog postupanja u europskom zakonodavnom procesu. Izvršavanje navedenih europskih ovlasti od strane pojedinih nacionalnih parlamenata podrazumijeva zastupanje europskih interesa i kolektivnu akciju te je dodana vrijednost Europske unije i njezinih građana (Kiiver, 2006: 19). Pri postupanju određenom ustavnim i zakonskim pravilima pojedine države članice, nacionalni parlament djeluje radi zaštite nacionalnih interesa, obraća se vlastitim državljanima i ovisno o snazi sustava parlamentarnog nadzora doprinosi pozicioniranju države članice u procesu donošenja odluka na razini Europske unije.

Izneseno razlikovanje pravnih osnova obavljanja europskih poslova u nacionalnim parlamentima ukazuje na dva različita modela uključivanja nacionalnih parlamenata u europski zakonodavni proces ovisno o udaljenosti s koje se uključuju i o objektu njihovih aktivnosti: neposredno, u skladu s europskim propisima, kada nadziru prijedloge zakonodavnih akata Europske unije, i posredno, u skladu s nacionalnim propisima, kada nadziru djelovanje izvršnih vlasti u institucijama Unije.

4. 1. Neposredno sudjelovanje: nadzor nad dokumentima Europske unije

Osnivački ugovori omogućuju i uređuju izravno nastupanje nacionalnih parlamenata u europskom zakonodavnom procesu, bez posredovanja izvršnih vlasti. Ovakvo neposredno sudjelovanje nacionalnih parlamenata u donošenju zakonodavstva Europske unije *Lisabonskim ugovorom* predviđeno je u slučajevima: izmjene i dopune *Osnivačkih ugovora*, primjene klauzula premošćivanja te konačno u postupku provjere poštovanja načela supsidijarnosti u okviru takozvanog mehanizma ranog upozoravanja kao najznačajnijeg oblika neposrednog sudjelovanja.

U okviru mehanizma ranog upozoravanja svaki nacionalni parlament države članice Europske unije raspolaže dva glasa u postupku provjere poštovanja načela supsidijarnosti. Glasovi se izražavanju donošenjem obrazloženog mišljenja kao instrumenta utvrđivanja povrede supsidijarnosti a raspoređeni su na način da obrazloženo mišljenje jednodomnog parlamenta vrijedi dva glasa, dok svaki dom dvodomnog parlamenta ima pravo donošenja obrazloženog mišljenja koje vrijedi jedan glas. Ukoliko obrazložena mišljenja donesena o pojedinom prijedlogu europskog zakonodavnog akta predstavljaju najmanje jednu trećinu glasova dodijeljenih nacionalnim parlamentima smatra se da je aktiviran „žuti karton“ te je Komisija obavezna ponovno razmotriti prijedlog, kojeg nakon razmatranja, uz obrazloženje, može povući, izmijeniti ili zadržati. Kada obrazložena mišljenja predstavljaju najmanje polovinu glasova nacionalnih parlamenata Komisija je dužna prijedlog ponovno razmotriti i izmijeniti.³

Petogodišnje razdoblje od stupanja *Lisabonskog ugovora* na snagu obilježila je aktivacija „žutog kartona“ u odnosu na dva prijedloga zakonodavnih akata. U svibnju 2012. dodijeljen je prvi „žuti karton“ na *Prijedlog uredbe o pravu na poduzimanje kolektivnih akcija u kontekstu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga* (tzv. inicijativa „Monti II“),⁴ dok su drugi „žuti karton“ nacionalni parlamenti

³ Protokol (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti uz *Lisabonski ugovor*

⁴ Riječ je o prijedlogu uredbe koja bi uređivala pravila poduzimanja kolektivnih akcija radnika na europskoj razini. Iako je u obrazloženju Prijedloga uredbe stajalo da ona ne zadire u pravo na štrajk na nacionalnoj razini, prijedlog je protumačen kao pokušaj ograničavanja prava na štrajk..

u listopadu 2013. godine dodijelili *Prijedlogu uredbe o osnivanju europskog javnog tužitelja*.⁵ U slučaju inicijative „Monti II“ Komisija je kao predlagatelj akta nakon „žutog kartona“ povukla prijedlog, ne iz razloga supsidijarnosti već uz obrazloženje da je zaključeno da prijedlog neće imati dovoljno političke podrške u Europskom parlamentu i Vijeću. U slučaju *Prijedloga uredbe o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja* Komisija je odlučila zadržati neizmijenjeni prijedlog.⁶

Oprečno postupanje Komisije u dva navedena slučaja ukazuje na ograničenost utjecaja kojeg nacionalni parlamenti mogu ostvariti izravnim sudjelovanjem u zakonodavnom procesu, dok mali broj „žutih kartona“ pokazuje koliko je nacionalnim parlamentima teško prikupiti dovoljan broj glasova za pokretanje mehanizma ranog upozoravanja.

Naime, kako su prava u postupku provjere poštovanja načela supsidijarnosti dodijeljena skupini nacionalnih parlamenata, mehanizam ranog upozoravanja doprinosi zaštiti interesa europskih građana u većoj mjeri nego nacionalnih interesa pojedine države članice. Slijedi da, ukoliko u pojedinom slučaju značajan broj nacionalnih parlamenata ne želi ili nema mogućnosti sudjelovati u postupku provjere supsidijarnosti, njihova neaktivnost negativno utječe na one nacionalne parlamente koji utvrde povredu načela.

Osim proceduralnih izazova uslijed koordinacije i grupnog nastupa nacionalnih parlamenata, provjeru načela supsidijarnosti opterećuje nedostatak jasnog i nedvojbenog sadržaja samog načela (Cygan, 2011: 483), dok rasprave o doseg mehanizma ranog upozoravanja u smanjenju demokratskog deficita ukazuju na problematično izravno povezivanje odgovornosti nacionalnih parlamenata i Komisije kao i na samo uključivanje parlamenata u nadzor nad pravnim, *Osnivačkim ugovorima* uspostavljenim, načelom što je uobičajena zadaća Europskog suda (De Wilde, 2012: 11).

Neposredno sudjelovanje nacionalnih parlamenata u europskim zakonodavnim postupcima regulirano je europskim pravom te je stoga ujednačeno u svim državama članicama, uz proceduralne razlike koje nisu relevantne za analizu utjecaja pojedinačnih nacionalnih parlamenata u obavljanju europskih poslova.⁷

4. 2. Posredno sudjelovanje: nadzor nad djelovanjem vlada u institucijama Europske unije

Nadzor nad aktivnostima vlada proizlazi iz predstavničke uloge nacionalnih parlamenata, putem koje oni vladama daju legitimitet i povezuju ih s građanima. Parlamentarni nadzor nije ograničen na unutarnja pitanja već se primjenjuje i na vladina postupanja u vanjskim poslovima s trećim državama ili međunarodnim organizacijama, stoga je predstavnička uloga nacionalnih parlamenata u europskim poslovima temelj njihovog posrednog sudjelovanja u Vijeću i Europskom vijeću (Kiiver, 2006: 13).

Objekt parlamentarnog nadzora nacionalnih parlamenata u njihovom posrednom postupanju su stajališta vlada o pojedinačnim zakonodavnim aktima, o točkama dnevnih redova sastanaka svih formata Vijeća ili pak stajališta za sastanke Europskog vijeća.

5 Uredbom se želi uspostaviti dosljedan i učinkovit europski sustav istraga i kaznenog progona kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije.

6 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i nacionalnim parlamentima o preispitivanju prijedloga *Uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja* s obzirom na načelo supsidijarnosti u skladu s *Protokolom* br. 2 – COM (2013) 851

7 Analiza neposrednog uključivanja nacionalnih parlamenata u europski zakonodavni proces pokazuje da je 25 (od 27) država članica mijenjala pravne okvire europskih poslova nakon stupanja na snagu *Lisabonskog ugovora* radi osiguranja okvira za provjeru poštovanja načela supsidijarnosti. Vidjeti: *Opal Country Reports*, www.opal-europe.org

Države članice su vlastite sustave parlamentarnog nadzora kreirale i usavršavale bez europske pravne osnove i podrške institucija Unije sve do *Lisabonskog ugovora* koji, iako samo načelno, govori o odgovornosti nacionalnih vlada u europskom zakonodavnom procesu čime konstitucionalizira i ovaj segment aktivnosti nacionalnih parlamenata.⁸ Slijedi da *Osnivački ugovori* ostavljaju državama članicama regulaciju vrste i opsega navedene odgovornosti sukladno njihovom političkom i pravnom uređenju zbog čega se danas govori o 28 različitih modela obavljanja europskih poslova i njihova utjecaja na donošenje europskih odluka.

Metodološki se podjela sustava posrednog sudjelovanja nacionalnih parlamenata u obavljanju europskih poslova prema kriteriju utjecaja parlamentarnog nadzora može se izvršiti na mandatne i nemandatne sustave (Hamerly, 2007: 2), pri čemu je jedino obilježje koje se uzima u obzir mogućnost nacionalnog parlamenta da svojoj vladi odredi kako mora djelovati u institucijama Europske unije, odnosno da joj izda obvezujući mandat.

Komparativne analize formalnopravnih pravila nacionalnih sustava parlamentarnog nadzora, unatoč međusobnim institucionalnim sličnostima, ukazuju na značajne razlike u prioritetima i osnovnim ciljevima nadzora koje većim dijelom proizlaze iz uloge parlamenta u domaćem političkom sustavu (Raunio, 2009: 5), kao i iz snage sustava parlamentarnog nadzora mjerene mogućnošću obvezivanja vlade na određeno djelovanje u institucijama Europske unije.

5. Prioriteti nacionalnih parlamenata: izbor načina sudjelovanja

Iz perspektive teorije aktera, kada se uključuju u postupak donošenja odluka na razini Europske unije nacionalni parlamenti su zapravo suočeni s izborom između djelovanja kao principala nacionalnih vlada posrednim uključivanjem ili kao agenata građana država članica neposrednim uključivanjem. Glavni nedostatak neposrednog uključivanja je potreba uske horizontalne suradnje nacionalnih parlamenata država članica, što je s obzirom na kratkoću vremenskog roka od osam tjedana za utvrđivanje kršenja načela supsidijarnosti vrlo zahtjevna zadaća. S druge strane, svaki napor nacionalnog parlamenta da eventualno obveže svoju vladu na određeno djelovanje u Vijeću je uzaludan ako se primjenjuje sustav glasovanja kvalificiranom većinom (Smith, intervju HoC, 2012). U uvjetima većinskog glasovanja odgovornost ministara značajno je ograničena, a nacionalni parlamenti postaju „lobisti“ u traženju utjecaja prema vladama (Cygan, 2011: 490).

Svaki nacionalni parlament države članice Europske unije se stoga nakon stupanja na snagu *Lisabonskog ugovora* našao u situaciji odabira prioriteta između posrednog i neposrednog sudjelovanja u procesu donošenja odluka na europskoj razini, budući da dinamika procesa i administrativna ograničenja unutar samih parlamenata ne dopuštaju ulaganje jednakih napora u oba načina sudjelovanja.

S obzirom na funkcije karika u „agencijskom“ lancu prijenosa ovlasti i odgovornosti među institucijama te na vremenska ograničenja neposrednog sudjelovanja, logičan izbor parlamenata s mandatnim sustavima je nadzor nad djelovanjem vlade u institucijama Europske unije, dok bi se parlamenti s

⁸ Članak 10 UEU i preambula *Protokola o ulozi nacionalnih parlamenata*: „(...) pozivajući se na to da je način na koji nacionalni parlamenti nadziru svoje vlade kad je riječ o djelatnostima Europske unije predmet svakoga ustavnog uređenja i prakse svake države članice.“

nemandatnim sustavima mogli usredotočiti na neposredno sudjelovanje. Naime, unatoč ograničenjima koja utjecaju nacionalnih parlamenata postavlja sustav glasovanja kvalificiranom većinom u Vijeću, kao i često drugačiji realni odnos snaga između parlamenata i vlada nego što bi se dalo zaključiti iz normativnog okvira, nacionalnim parlamentima s mandatnim sustavima racionalnije je usredotočiti se na posredno sudjelovanje gdje ostvaruju veću mogućnost utjecaja kroz vertikalni prijenos ovlasti i odgovornosti te gdje u izravnom kontaktu s vladom pojedinačni zastupnici mogu razvijati strategije ostvarenja cilja ponovne nominacije. Oni nacionalni parlamenti koji ne mogu svojoj vladi izdati obvezujući mandat, unatoč horizontalnom raspršivanju odgovornosti, veću mogućnost utjecaja na proces donošenja odluka na europskoj razini mogu ostvariti neposrednim sudjelovanjem, djelujući izravno kao agenti birača čime se usredotočuju na cilj reizbora.

Ovakav je rezultat istovjetan predviđanjima iz perspektive povijesnog institucionalizma pa je slijedom ovisnosti o prijednom putu manje vjerojatno da će se parlamenti s mandatnim ovlastima usredotočiti na mehanizam ranog upozoravanja (Christiansen i sur., 2014: 128). Ovisnost o prijednom putu je varijabla koja dodatno objašnjava oklijevanje nacionalnih parlamenata onih država koje su postale članicama Europske unije prije stupanja *Lisabonskog ugovora* na snagu da koriste mehanizam ranog upozoravanja. Naime, u trenutku njegovog uvođenja svih tadašnjih 27 država članica već su imale uhodane sustave nadzora nad djelovanjem vlada u institucijama Unije.

6. Europski poslovi u Hrvatskom saboru

Ovisnost o prijednom putu potvrđuje desetogodišnje, gotovo tri mandata dugo, pretpristupno iskustvo Sabora u obavljanju dvije vrste europskih zadaća: zakonodavne usklađivanjem zakonodavstva⁹ i političke parlamentarnim nadzorom pregovaračkih stajališta o uvjetima članstva Hrvatske u Europskoj uniji. Trendovi koji ukazuju na opsežnije sustave parlamentarnog nadzora u novim državama članicama (Raunio, 2009: 3) uz tendenciju jačanja parlamentarnog nadzora nad izvršnim vladama (Kiiver, 2006: 176) obilježili su uspostavu pravnog okvira obavljanja europskih poslova u Saboru.

Republika Hrvatska postala je 1. srpnja 2013. godine 28. članicom Europske unije. Vremenska odrednica i brojana oznaka članstva u Uniji ukazuju na okolnosti stvaranja pravnog okvira položaja Hrvatskoga sabora u složenom europskom višerazinskom sustavu upravljanja. Kako se članstvo u Europskoj uniji dogodilo pune tri godine nakon stupanja na snagu *Lisabonskog ugovora* Sabor je, polazeći od strukturnih i institucionalnih novina kojima *Lisabonski ugovor* modelira Europsku uniju, jedini nacionalni parlament koji je vlastito obavljanje europskih poslova *ab initio* uređivao u skladu s njegovim odredbama, kako na ustavnoj tako i zakonskoj razini. Druga prednost kasnog ulaska u Uniju za Sabor se ogleda u mogućnosti uvida i analize postupanja i prepoznavanja najbolje prakse i iskustava drugih nacionalnih parlamenata država članica u njihovoj prilagodbi i prihvaćanju novih prava i obveza uvedenih *Lisabonskim ugovorom*. Stoga je Hrvatska, kao i države koje su članicama postale 2004. godine, odgovorila na izazove članstva prateći iskustva prethodnih članica (usp. Zajc,

⁹ Institut usklađivanja zakonodavstva u Hrvatskom saboru od 1. srpnja 2013. uređen je *Poslovníkom* u člancima 177 i 206. Iako se postupak usklađivanja zakonodavstva nije značajno izmijenio u odnosu na postupak koji se primjenjivao u pretpristupnom razdoblju, doseg usklađivanja zakonodavstva razlikuje se u činjenici što se usklađivanje vrši sa zakonodavnim aktima u čijem je donošenju hrvatska Vlada ravnopravno sudjelovala uz mogućí saborski nadzor njezinih aktivnosti.

2008). Navedeno upućuje na dvostruku usklađenost ukupnog pravnog okvira sudjelovanja Sabora u europskom procesu donošenja odluka: s odredbama *Lisabonskog ugovora* i s postupanjima država članica. Istaknuti aspekt dvorazinske usklađenosti hrvatskog pravnog okvira odredio je u znatnoj mjeri ustavna i zakonska pravila o sudjelovanju Sabora u europskim poslovima kroz *Ustav Republike Hrvatske, Zakon o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske u europskim poslovima* i *Poslovník Hrvatskoga sabora*.

Kao što je i uobičajeno u nacionalnim parlamentima država članica Europske unije, ovlasti Sabora u europskim poslovima izvršava Odbor za europske poslove, osim u dijelu koji se odnosi na područje zajedničke vanjske i sigurnosne politike. *Poslovníkom Sabora* uređeno je i uključivanje sektorskih odbora, odnosno matičnih radnih tijela, čime je Sabor formalizirao jednu od osnovnih tendencija u obavljanju europskih poslova u nacionalnim parlamentima (usp. Gatterman, 2014) kako bi unaprijedio razinu institucionalne spremnosti za europske poslove i time ojačao doseg vlastitog parlamentarnog nadzora.

6. 1. Usklađenost s odredbama Lisabonskog ugovora kao temelj neposrednog sudjelovanja Sabora u europskom zakonodavnom procesu nadzorom nad dokumentima Europske unije

Europska uloga nacionalnih parlamenata iz *Lisabonskog ugovora* u hrvatskom pravnom sustavu potvrđuje se u odredbom članka 144., stavka 2 Ustava iz lipnja 2010., koja propisuje sudjelovanje Sabora u europskom zakonodavnom postupku u skladu s *Osnivačkim ugovorima*. Neposredno sudjelovanje Sabora u europskom procesu odlučivanja dodatno je regulirano *Zakonom o suradnji* i *Poslovníkom Sabora* te obuhvaća: *ex ante* i *ex post* nadzor nad poštovanjem načela supsidijarnosti, sudjelovanje u izmjenama i dopunama osnivačkih ugovora, sudjelovanje u postupku primjene klauzule premošćivanja te u političkom praćenju rada Europolu i ocjeni aktivnosti Eurojusta. *Poslovník Sabora* također razrađuje sam postupak provjere načela supsidijarnosti, njegove predlagatelje te interne rokove za provođenje.¹⁰

Neposredno obavljanje europskih poslova temelji se na izravno dostavljenim dokumentima Europske unije koje slijedom Protokola o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji, institucije Europske unije dostavljaju nacionalnim parlamentima. Obveza izravne dostave svih dokumenata Europske unije nacionalnim parlamentima ujedno predstavlja i doprinos nadilaženju informacijskog deficita kojem su parlamenti bili izloženi kada su prilikom prikupljanja podataka o europskim poslovima ovisili o nacionalnim izvršnim vlastima.

Uspješnost provjere poštovanja načela supsidijarnosti određena je ne samo pravovremenim usvajanjem obrazloženog mišljenja već i samom kvalitetom argumentacije sadržanom u mišljenju zbog čega su izravno dostavljeni prijedlozi zakonodavnih akata ključni element s kojim Sabor raspolaze u postupku provjere poštovanja načela supsidijarnosti ali i općenito prilikom neposrednog sudjelovanja u europskim poslovima.

Mogućnost neposrednog sudjelovanja u europskom zakonodavnom postupku Sabor je iskoristio u odnosu na dva prijedloga zakonodavnih akata. Odbor za zaštitu okoliša i prirode razmatrao je

10 Čl. 158 *Poslovníka Sabora*

*Prijedlog odluke o uspostavi rezerve za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova Unije*¹¹ i utvrdio da nema elemenata za provjeru poštovanja načela supsidijarnosti, dok je Odbor za europske poslove proveo raspravu o *Prijedlogu direktive o gospodarenju otpadom*¹² i utvrdio kršenje načela supsidijarnosti u predmetnom *Prijedlogu* slijedom čega je donio obrazloženo mišljenje.

S obzirom da su uz Hrvatski sabor obrazloženo mišljenje o predmetnom *Prijedlogu* usvojila samo dva doma nacionalnih parlamenata,¹³ nije ostvarena mogućnost neposrednog utjecaja na Komisiju kao predlagatelja akta kroz mehanizam ranog upozoravanja.

6. 2. Usklađenost s postupanjima drugih nacionalnih parlamenata država članica Europske unije kao temelj posrednog sudjelovanja Sabora u europskom zakonodavnom procesu

Usklađujući hrvatski pravni okvir s pravilima država članica u zastupanju i zaštiti nacionalnih interesa prepoznata su dva ključna elementa sudjelovanja svakog nacionalnog parlamenta u europskom zakonodavnom procesu: obaviještenost o dokumentima Europske unije i utjecaj na nacionalna stajališta koje vlada zastupa na europskoj razini, koja su propisana odredbama stavka 3 članka 144 Ustava i potom detaljno razrađena odredbama *Zakona o suradnji*.

Široko postavljena obveza hrvatske Vlade o obavješćivanju Sabora o dokumentima Europske unije i postupcima njihova usvajanja uređena je kroz pristup vladinom sustavu EU Koordinacije i stajalištima u najranijoj fazi njihovog zastupanja u radnim skupinama i odborima Vijeća. Iako je razina informiranosti nacionalnih parlamenata jedno od osnovnih preduvjeta za učinkovito i utjecajno provođenje parlamentarnog nadzora, pravo utjecaja na stajalište kojim vlada zastupa nacionalne interese u Bruxellesu odlučujuće je za stvarni parlamentarni nadzor. Navedena intervencija parlamenta u formiranje stajališta izvršne vlasti, uvažena je drugom rečenicom stavka 3 članka 144 Ustava RH, prema kojoj Hrvatski sabor može donositi zaključke na osnovi kojih Vlada djeluje u institucijama Unije.

Zakon o suradnji predviđa sudjelovanje Sabora na tri razine europskog postupka odlučivanja: nadzorom nad stajalištima Republike Hrvatske o pojedinim prijedlozima zakonodavnih akata za sastanke u radnim skupinama Vijeća, nadzorom nad stajalištima za sastanke Vijeća te nadzorom stajališta za sastanke Europskoga vijeća.

Sve tri razine nadzora Saboru omogućavaju praćenje razvoja pojedinih europskih dosjea od strateškog definiranja i iniciranja u Europskom vijeću preko stručnih rasprava u radnim skupinama i političkih rasprava pri usvajanju na sastancima Vijeća te ponovno do Europskoga vijeća i rasprava o učinkovitosti provedbe politika.

6. 2. 1. Parlamentarni nadzor nad stajalištima Vlade RH o pojedinim prijedlozima zakonodavnih akata

Hrvatski sabor je donošenjem *Zakona o suradnji* uspostavio vlastiti model nadzora kroz odabir dokumenata Europske unije kako bi sudjelovanje Hrvatskoga sabora u postupku donošenja europskih

11 COM (2014) 20

12 COM (2014) 397

13 Nacionalno vijeće Austrije i Češki Senat

pravila učinio što racionalnijim. Donošenjem *Radnog programa* kao instrumenta odabira europskih dokumenata Hrvatski sabor utječe na formiranje nacionalnih prioriteta u europskim poslovima. Prihvaćene osnovne smjernice pri odabiru dokumenata za donošenje Radnog programa su kriterij vrste akta i kriterij važnosti akta.

U odnosu na kriterij vrste akata, s obzirom na pravnu prirodu europskih pravila i na prienos zakonodavnih ovlasti na institucije EU, osnovni interes Hrvatskoga sabora je provođenje parlamentarnog nadzora nad prijedlozima zakonodavnih akata Europske unije u redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku, a koji samom činjenicom donošenja obvezuju Hrvatsku i postaju dijelom hrvatskog zakonodavstva, odnosno imaju izravan učinak i nadređeni su domaćem pravu. Pritom je riječ o zaštiti interesa Sabora kao zakonodavca koji ostaje bez dijela zakonodavnih ovlasti te o zaštiti nacionalnih interesa pri donošenju svakog pojedinog zakonodavnog akta EU.

Navedena opredijeljenost za prijedloge zakonodavnih akata ne isključuje mogućnost Sabora i njegovih radnih tijela da raspravljaju o neobvezujućim aktima odnosno o nezakonodavnim aktima i drugim aktima institucija Unije, posebno u okviru političkog dijaloga.¹⁴

U odnosu na kriterij važnosti pojedinog akta, sva radna tijela Sabora imaju mogućnost odabrati prijedloge zakonodavnih akata Unije iz njihove nadležnosti koje ocijene pravno i/ili politički prioriternim odnosno važnim za zaštitu nacionalnih interesa Republike Hrvatske i u čijem donošenju žele sudjelovati.

Vlada Saboru dostavlja stajališta o prijedlozima zakonodavnih akata Europske unije iz Radnog programa odmah po njihovu usvajanju čime omogućava uključivanje Sabora u najraniju fazu donošenja odluka u Europskoj uniji u radnim skupinama Vijeća. Imajući na umu pregovarački karakter europskog procesa donošenja odluka za odgovarajuće praćenje usvajanja pojedinih akata posebno je važna odredba o posebnom Vladinom obavješćivanju Sabora o svim značajnijim izmjenama prijedloga akta ili stajališta Republike Hrvatske.

U razdoblju od prvih 18 mjeseci članstva u Europskoj uniji Sabor je kroz donošenje *Radnog programa za preostali dio 2013. i Radnog programa za 2014.*, polazeći od prijedloga matičnih radnih tijela, odabrao 104 prijedloga zakonodavnih akata Europske unije za provedbu parlamentarnog nadzora. Odbor za europske poslove, kao tijelo nadležno za provođenje parlamentarnog nadzora ukupno je raspravljao o 52 stajališta Vlade,¹⁵ te donio jednako toliko zaključka kojima je, bez zadiranja u tekst predloženog stajališta, prihvatio predmetna stajališta. Nadalje, u odnosu na jedan prijedlog zakonodavnog akta¹⁶ Vlada je naknadno izmijenila stajalište te ga dostavila Odboru radi donošenja novog zaključka.

Navedeni proaktivni pristup Sabora i matičnih tijela ne prepoznaje se u postupanju s prijedlozima nezakonodavnih akata o kojima se u promatranom razdoblju nije raspravljalo.

14 Politički dijalog podrazumijeva pisanu razmjenu mišljenja nacionalnih parlamenata s Komisijom o različitim pitanjima europskih politika kao i bilateralne i multilateralne sastanke nacionalnih parlamenata s predstavnicima Komisije prema COM (2006) 211.

15 U trenutku hrvatskog članstva 1. srpnja 2013., imajući na umu posljednju godinu mandata Europske komisije i Europskoga parlamenta, postupci donošenja pojedinih akata bili su u visokom stupnju usklađenosti u europskim institucijama zbog čega Hrvatska nije bila u mogućnosti formalno utjecati na sadržaj tih akata. Stoga je Sabor raspravljao samo o stajalištima Vlade o prijedlozima zakonodavnih akata o kojima se rasprava vodila na razini radnih skupina Vijeća, dakle u početnoj fazi rasprave o aktu. Sva stajališta, mišljenja radnih tijela i zaključci Odbora za europske poslove dostupni su na <http://edoc.sabor.hr/>

16 Prijedlog direktive o ambalažnom otpadu radi smanjenja potrošnje plastičnih vrećica COM (2013) 761

6. 2. 2. Parlamentarni nadzor nad stajalištima za sastanke Vijeća EU

Prihvatanjem instituta saslušavanja ministara kroz izvješćivanje o održanim sastancima Vijeća i raspavama o stajalištima za Vijeće Sabor se pridružio nacionalnim parlamentima država članica koji navedeno postupanje zakonski uređuju, a koji je, prema Kiiveru (2006: 15), zbog važnosti Vijeća te njegovog specifičnog i netransparentnog načina odlučivanja, postao osnovni politički segment parlamentarnog nadzora. Sabor je postupanje pri saslušanju ministara dodatno uredio Poslovníkom uključujući matična radna tijela u samo saslušavanje te propisujući mogućnost donošenja zaključka o podnesenim izvješćima čime je razinu izvješćivanja iz *Zakona o suradnji* učvrstio odgovornošću pojedinih ministara za aktivnosti u Vijeću.

Odbor za europske poslove je zbog redovitog praćenja međuinstitucionalnog usuglašavanja u procesu donošenja pojedinih akata iz *Radnog programa* na europskoj razini pozivao ministre na podnošenje izvješća prije odnosno nakon sastanaka Vijeća Europske unije. Održano je 18 saslušanja ministara o raznim formatima Vijeća Europske unije, no bez korištenja prava donošenja zaključka o podnesenim izvješćima.

6. 2. 3. Parlamentarni nadzor nad stajalištima za sastanke Europskoga vijeća

Rasprava u nacionalnim parlamentima o sastancima Europskoga vijeća jedna je od posljedica *Lisabonskog ugovora* i činjenice da je Europsko vijeće postalo zasebna institucija Europske unije u čijem radu više ne sudjeluju ministri vanjskih poslova već samo šefovi država ili vlada. Upravo su šefovi država ili vlada kao najviši izvršni vladari Unije učinili Europsko vijeće ključnom europskom institucijom (Heffler, Krelinger, Wessels i Rozenberg, 2013: 3-4), uslijed čega su nacionalni parlamenti pristupili nadogradnji vlastitih nadzornih sustava, propisujući pisano i/ili usmeno izvješćivanje, izvješćivanje prije i/ili poslije sastanaka uz savjetodavnu i/ili mandatnu ulogu.¹⁷ *Zakon o suradnji* u članku 11 detaljno razrađuje opseg parlamentarnog nadzora u odnosu na sastanke Europskoga vijeća, koji osim opće odredbe o godišnjem izvješćivanju o održanim sastancima sadrži odredbe o redovitom obavješćivanju Odbora za europske poslove o stajalištima prije sastanaka Europskoga vijeća te izvješćivanju svih zastupnika o održanim sastancima u roku od 15 dana nakon održanog sastanka. Dodatno, predsjednik Vlade po potrebi može predstaviti stajalište prije sastanka na sjednici Sabora ili Odbora za europske poslove.

O šest sastanaka Europskoga vijeća, održanih u prvih 18 mjeseci članstva u Uniji, predsjednik Vlade redovito je, uoči svakog sastanka, članovima Odbora za europske poslove dostavljao dnevne redove i hrvatska stajališta, a nakon održanih sastanaka podnosio Saboru pisana izvješća o njihovom tijeku i zaključcima. Nadalje, na prvom zasjedanju Sabora u siječnju 2014. predsjednik Vlade usmeno je podnio izvješće o održanim sastancima u prethodnoj godini o kojem je Sabor glasovao i donio zaključak kojim prihvaća podneseno izvješće.

17 17 država članica formaliziralo je parlamentarni nadzor sastanaka Europskoga vijeća (Belgija, Bugarska, Češka Republika, Danska, Finska, Njemačka, Mađarska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Španjolska i Švedska) (Europski parlament, 2013).

6. 2. 4. Nadzor nad postupkom predlaganja kandidata RH za institucije i tijela Europske unije

Osim navedenih osnovnih oblika parlamentarnog nadzora, mogući oblik posrednog uključivanja nacionalnih parlamenata u europske procese obuhvaća i nadzor nad aktivnostima vlada pri predlaganju predstavnika u institucije Unije koji također proizlazi iz pretpostavke odgovornosti vlada i parlamentarnog nadzora u europskim poslovima (Kiiver, 2006: 13).

Sveobuhvatnost modela parlamentarnog nadzora Sabora vidljiva je iz Zakonom o suradnji propisane procedure sudjelovanja Sabora u postupku predlaganja kandidata iz Hrvatske za institucije i tijela Europske unije prema kojoj Vlada donosi odluku o kandidatu uzimajući u obzir mišljenje saborskog Odbora za europske poslove. Na ovaj način Sabor je dodatno institucionalizirao demokratsku kontrolu izvršne vlasti i vlastito sudjelovanje u predlaganju hrvatskih kandidata za europske institucije, koje je na europskoj razini također u isključivoj nadležnosti nacionalnih vlada.¹⁸

Odbor za europske poslove je u promatranom razdoblju u dva navrata koristio navedeni oblik nadzora nad aktivnostima Vlade i to: u postupku imenovanja kandidata za povjerenika Europske komisije Nevena Mimice u srpnju 2014. i u postupku imenovanja suca Suda Europske unije Siniše Rodina u rujnu 2014. U oba navedena slučaja Odbor za europske poslove je, nakon uvodnog obrazloženja Vladinog prijedloga koje je predstavio predstavnik Vlade te potom razgovora s kandidatom, donio mišljenje kojima je podržao *Izvjешće Vlade o kandidatima*, a koje je Vlada uzela u obzir pri donošenju konačne odluke o imenovanju.

6. 3. Prioritet Hrvatskoga sabora – posredno uključivanje u europski zakonodavni proces

Institucionalna promjena je najočitija reakcija nacionalnih parlamenata na europske integracije (Spreitzer, 2011: 6), a može pratiti kroz izmjene u formalnim pravilima i procedurama. Normativne odredbe kao takve ne govore ništa o stvarnoj snazi nacionalnih parlamenata u europskim poslovima (Auel, 2007: 494) ali ukazuju na očekivane smjerove djelovanja, a usredotočene su na nadzornu funkciju.

Iako bi nadzorna funkcija Sabora slijedom pravne logike i ovisnosti o prijedrenom putu ionako bila prenesena na europsku razinu, na nacionalnoj razini uspostavljena ravnoteža snaga između Sabora i Vlade ipak bi bez prikladnog pravnog okvira bila ugrožena na razini Europske unije, gdje funkciju predstavljanja Republike Hrvatske i sudjelovanja u zakonodavnom postupku u Vijeću izvršava Vlada. Osiguravanjem prikladne razine nadzora nad djelovanjem Vlade u institucijama Europske unije Sabor nastoji zadržati svoj položaj u institucionalnoj arhitekturi istovremeno prenoseći demokratski legitimitet Vlade s nacionalne na europsku razinu.

Vrednovanja nacionalnih sustava parlamentarnog nadzora u europskim poslovima uobičajeno se bave isključivo načinima posrednog sudjelovanja čijim se glavnim obilježjem smatra snaga parlamentarnog nadzora, odnosno kriterij utjecaja (usp. Auel, 2007), koji kao neovisna varijabla ukazuje na izbor prioriteta nacionalnog parlamenta u europskim poslovima.

¹⁸ Prema podacima prikupljenim od mreže stalnih predstavnika nacionalnih parlamenata u Europskom parlamentu u postupak predlaganja kandidata država članica za institucije Unije formalno su uključeni parlamenti Austrije, Estonije, Finske, Italije, Latvije, Poljske (*Sejm*) i Portugala.

Analiza sustava posrednog uključivanja Hrvatskoga sabora u proces donošenja odluka na razini Europske unije pokazuje kako je odnos Sabora i Vlade u europskim poslovima normativno mandatni, s dominacijom Sabora nad položajem Vlade. Hrvatski sabor može naime dati mandat Vladi da zastupa određeno stajalište u institucijama Europske unije. Pritom se Sabor u proces nadzora nad stajalištima Republike Hrvatske uključuje na vlastitu inicijativu, odnosno samostalno odlučuje u koje se europske poslove i na koji način želi uključiti. Međutim, ukoliko Sabor, odnosno u njegovo ime Odbor za europske poslove, donese zaključak o pojedinom stajalištu, Vlada je obavezna djelovati na temelju tog zaključka, a ne stajališta koje je predstavila Saboru.

Na primjenu mandatnog sustava u posrednom sudjelovanju Hrvatskoga sabora u procesu donošenja odluka na razini Europske unije upućuje zapravo već stavak 3, članak 144 Ustava Republike Hrvatske prema kojem Hrvatski sabor može donositi zaključke na osnovi kojih Vlada djeluje u institucijama Unije. Naime, iako usko promatrano navedeni ustavni izričaj ne upućuje na obvezujući mandat (Radin, 2010: 122), ključan je izbor zaključka¹⁹ kao akta kojim Sabor utvrđuje obveze Vlade.

Obvezujuća snaga zaključka potvrđuje se i u članku 10, stavku 1 Zakona o suradnji kojim se propisuje obveza Vladinog izvješćivanja Sabora ako ona odstupi od zaključka o stajalištu Republike Hrvatske. Izričaj Ustava, *Zakona o suradnji* i *Poslovnika* doduše ne obvezuje Sabor na djelovanje, odnosno on zaključke može, ali i ne mora donijeti. Zaključkom se također ne mora nužno propisati obveza Vladi, njime se može i prihvatiti stajalište Republike Hrvatske. Takva formulacija međutim ne utječe na mandatnu prirodu odnosa Sabora i Vlade već objema institucijama osigurava fleksibilnost u izvršavanju ovlasti u europskim poslovima. Vlada na ovaj način dobiva manevarski prostor za djelovanje u Vijeću a Sabor fleksibilnost u odabiru onih europskih poslova u kojima želi sudjelovati.

Za postojanje mandatnog sustava parlamentarnog nadzora ključno je vrijeme provedbe koje se određuje kao *ex ante* ili *ex post* izvršavanje nadzora (Spreitzer 2011: 7), pri čemu mandatni sustav može postojati samo tamo gdje se nadzor provodi *ex ante* (prema Spreitzer, 2011). Iz odredbi Zakona o suradnji i dosadašnje prakse vidljivo je da Sabor parlamentarni nadzor provodi *ex ante* te da je usmjeren na razmatranje stajališta Republike Hrvatske, i to na ona pripremljena za najnižu razinu odlučivanja u Vijeću, čime se on u najranijoj mogućoj fazi uključuje u proces donošenja odluka na europskoj razini.

Ovakav sustav je u smislu ovisnosti o prijednom putu istovremeno i logičan nastavak odnosa kojeg su Sabor i Vlada uspostavili u nacionalnoj areni na europskoj razini. Naime, u skladu s uvidima povijesnog institucionalizma, ako je nacionalni parlament snažan čimbenik u izvršno-zakonodavnim odnosima, politički bi akteri parlamentu trebali osigurati jaču ulogu u europskim poslovima (Karlás, 2012: 1099; Raunio, 2009: 7), što je, barem formalnopravno, točno u slučaju Hrvatskog sabora. Naime, glavna obilježja hrvatskog političkog sustava ukazuju na postojanje djelotvornog parlamentarnog modela koji se očituje u ustavno uređenoj kolektivnoj odgovornosti Vlade i pojedinačnoj odgovornosti predsjednika Vlade i ministara Saboru, ustavnim određenjem Sabora kao predstavničkog tijela građana i nositelja zakonodavne vlasti te tijela koje nadzire rad Vlade. Normativno uređenje upućuje na nadređenost zakonodavne izvršnoj vlasti no u praksi izvršna vlast dominira nad zakonodavnom.

19 Članak 165 *Poslovnika Hrvatskoga sabora*

Takav odnos snaga očituje se u činjenici da je Vlada predlagatelj više od 90 posto zakonskih prijedloga o kojima Sabor raspravlja²⁰ te što u izvršavanju zakonodavne funkcije Sabor u jednakoj mjeri donosi zakone koje predlaže Vlada. Kao i na nacionalnoj razini, tako i u europskim poslovima, kako primjećuje Auel (2007: 490), nacionalni parlamenti često ne koriste ovlasti kojima raspolažu. Isto vrijedi i za Hrvatski sabor, koji je do sada u obavljanju europskih poslova donosio zaključke o prihvaćanju Vladinih stajališta o prijedlozima zakonodavnih akata Unije te nije koristio mogućnost donošenja zaključaka o stajalištima za sastanke Vijeća Europske unije čime je kao principal propustio prenijeti demokratsku odgovornost na Vladu odnosno pojedine ministre kao agente.

Zbog raznovrsnosti i složenosti političkih realnosti u državama članicama Europske unije, analize snage nacionalnih sustava parlamentarnog nadzora u europskim poslovima usredotočuju se na normativne okvire. Karlas (2012: 1097) tako pokazuje da su najčešće dovoljni uvjeti za snažne nadzorne sustave normativno jaki parlamentarni odbori i kasno pristupanje države Europskoj uniji.

Hrvatski sabor zadovoljava oba navedena uvjeta, s obzirom na datum pristupanja Hrvatske Europskoj uniji i tradicionalno jake zakonodavne parlamentarne odbore,²¹ te posljedično, jak Odbor za europske poslove s ovlasti obavljanja europskih poslova u ime Sabora. Primjena Karlasovih indikatora na formalnopravno uređenje sustava parlamentarnog nadzora pokazuje da se Sabor nalazi među nacionalnim parlamentima sa snažnim nadzornim sustavima s obzirom da Sabor, odnosno u njegovo ime Odbor za europske poslove, redovito nadzire dokumente Europske unije i stajališta Republike Hrvatske, da su matična radna tijela redovito uključena u parlamentarni nadzor, da je predviđeno redovito usvajanje mandata u obliku zaključaka te je Vlada obavezna obavijestiti Sabor ukoliko odstupa od zaključka Odbora za europske poslove.²²

S obzirom na normativno mandatnu prirodu odnosa između Sabora i Vlade u europskim poslovima i ograničenja neposrednog sudjelovanja, zastupnicima Hrvatskoga sabora je racionalnije usredotočiti se na posredno sudjelovanje u procesu donošenja odluka na razini Europske unije. Tijekom posrednog sudjelovanja Sabor ima potpuni pregled nad procesom zastupanja stajališta Republike Hrvatske u institucijama Europske unije – odabrana stajališta dostavljaju mu se u najranijoj mogućoj fazi, on o njima može donijeti zaključke te ima priliku pratiti postupanje sa zaključcima, kao i razvoj hrvatskih stajališta i dokumenata Europske unije kroz cijeli proces donošenja odluka. Odgovornost Vlade Saboru normativno je osigurana u svim fazama postupka, čime on može dosljedno ispuniti ulogu principala u procesu donošenja odluka na razini Europske unije.

Slijedom prethodne analize neposredno sudjelovanje u europskim poslovima za Hrvatski sabor predstavlja prvenstveno dodatni mehanizam osiguranja učinkovitosti obavljanja europskih poslova.

20 Prema podacima Informacijsko-dokumentacijske službe Hrvatskoga sabora u VI. sazivu Sabora (2008.-2011.) Vlada je predložila 935 zakonskih prijedloga od ukupno 1019 koliko ih je bilo u proceduri. Od 934 ukupno donesena zakona, Vlada je predložila njih 925. U VII. sazivu, od kraja 2011. do prosinca 2014., Vlada je predložila 824 od ukupno 892 zakonska prijedloga. Od 670 donesenih zakona Vlada je predložila njih 655.

21 Na normativnu snagu radnih tijela Hrvatskoga sabora upućuju sljedeći čimbenici: radna tijela razmatraju zakonske prijedloge prije plenuma; radna tijela sama odlučuju o svojim dnevnim redovima; radna tijela imaju pravo predlaganja zakona; radna tijela mogu tražiti informacije izravno od ministara kao i tražiti da ministri prisustvuju sjednicama radnih tijela; radna tijela mogu osnivati pododbore; radna tijela imaju svoju stručnu službu (usp. Martin, 2011).

22 Prema navedenim kriterijima na Karlasovoj ljestvici indikatora Sabor bi prikupio 7 bodova, čime bi se po formalnopravnoj snazi sustava parlamentarnog nadzora Hrvatska našla na podjeli 8 mjesta ljestvice. Više o tome u: Karlas, 2011.

7. Umjesto zaključka: ukazuje li izbor prioriteta Hrvatskoga sabora u europskim poslovima na neuspjeh Lisabonskog ugovora?

Hrvatski sabor je 1. srpnja 2013. postao prvim nacionalnim parlamentom države članice koja je Europskoj uniji pristupila nakon stupanja *Lisabonskog ugovora* na snagu. U skladu s nalazima u državama koje su postale članicama Europske unije u petom valu proširenja (usp. Karlas, 2012), Hrvatska je razvila snažan sustav parlamentarnog nadzora slijedom ovisnosti o prijedrenom putu u smislu nastava općeg odnosa Sabora i Vlade u europskim poslovima i pod utjecajem neovisnih varijabli kasnog članstva u Uniji te jakih parlamentarnih odbora. Usmjerenost Sabora na posredno sudjelovanje u postupku donošenja odluka na razini Europske unije pokazuje da *Lisabonski ugovor* nije osigurao dovoljan poticaj za prioritarno izravno uključivanje u europske zakonodavne postupke.

Na takav zaključak upućuje i praksa ostalih država članica, koja pokazuje da države s jakim sustavima parlamentarnog nadzora rjeđe koriste mehanizam ranog upozoravanja (usp. Karlas, 2012). U njihovom slučaju praksa potvrđuje da *Lisabonski ugovor* ne predstavlja dovoljan poticaj za promjenu prioriteta u europskim poslovima, dok hrvatski sustav parlamentarnog nadzora pokazuje kako je isto slučaj i kada se sustav gradi u uvjetima važenja *Lisabonskog ugovora*. Stoga se može očekivati kako će i buduće države članice Europske unije, slijedom logike prijedrenog puta, ukoliko njihovi parlamenti imaju jake odbore, razviti sustave parlamentarnog nadzora u europskim poslovima usmjerene na posredno sudjelovanje.

Iako *Lisabonski ugovor* kao novi pravni instrument Europske unije ne predstavlja dovoljan poticaj za nadilaženje ovisnosti o prijedrenom putu u institucionalnom dizajnu sustava parlamentarnog nadzora, on ipak osigurava poboljšanje položaja nacionalnih parlamenata, ali ne kroz mehanizam ranog upozoravanja koji se često ističe kao najveća novina *Lisabonskog ugovora* za nacionalne parlamente. Naime, nacionalni parlamenti su kao principalni vlada u europskim poslovima izloženi riziku agencijskog gubitka²³ koji raste u uvjetima prisutnosti sakrivenih informacija u smislu nedostupnosti svih podataka kojima raspolažu vlade kada djeluju u institucijama Unije i sakrivenih radnji koje vlade mogu poduzimati zbog netransparentnosti postupanja u Vijeću (usp. Strøm, 2000). Mehanizam ranog upozoravanja doduše ne umanjuje demokratski deficit Europske unije (De Wilde, 2012: 18) ali propisivanjem obveze izravne dostave svih prijedloga zakonodavnih i nezakonodavnih akata Europske unije nacionalnim parlamentima *Lisabonski ugovor* doprinosi smanjenju informacijskog deficita (Sprungk, 2010: 12).

Zahvaljujući *Lisabonskom ugovoru* Sabor je od prvog dana hrvatskog članstva u Europskoj uniji neovisan o Vladi kada je riječ o prikupljanju informacija o prijedlozima zakonodavnih i nezakonodavnih akata Unije. Pravni okvir parlamentarnog nadzora i sadorski resursi mogu se stoga usredotočiti na nadilaženje parlamentarnog gubitka autoriteta u europskim poslovima umjesto na nadvladavanje informacijske asimetrije (usp. Winzen, 2013), što bi moglo pridonijeti učinkovitosti nadzora nad djelovanjem Vlade u institucijama Unije. Izravna dostava dokumenata je temelj neposrednog uključivanja nacionalnih parlamenata u europske poslove, no ona neizravno doprinosi i povećanju učinkovitosti posrednog sudjelovanja.

23 Agencijski gubitak određuje se kao razlika u postignutim ciljevima agenta u odnosu na očekivane rezultate kada bi radnju poduzeo sam principal, odnosno, do agencijskog gubitka dolazi kada principal ne djeluje u najboljem interesu agenta (Strøm, 2000).

Rasprava o stajalištima i prijedlozima europskih zakonodavnih akata, s kojima će se po njihovu usvajanju u institucijama Unije usklađivati hrvatsko zakonodavstvo, predstavlja ključan mehanizam utjecaja na promicanje hrvatskih nacionalnih interesa u Europskoj uniji. Izvršavanjem ovlasti u europskim poslovima Sabor afirmira svoju nadzornu i predstavničku funkciju, a utjecaj na hrvatske nacionalne interese u Europskoj uniji izvršava prvenstveno u smislu *agenda-settinga*. Izradom *Radnog programa za razmatranje stajališta Republike Hrvatske* Odbor za europske poslove ne vrši samo odabir dokumenata već i utvrđuje nacionalne prioritete. Iako Sabor do sada nije izravno utjecao na sadržaj nacionalnih stajališta, parlamentarna podrška pojedinom stajalištu osnažuje položaj Vlade u Vijeću tijekom pregovora o dokumentu na kojeg se stajalište odnosi. Značaj parlamentarne podrške vidljiv je i u drugim elementima posrednog sudjelovanja, što je osobito bio slučaj prilikom potvrđivanja Junckerove Komisije u Europskom parlamentu, gdje su kandidati s podrškom nacionalnih parlamenata bili u drugačijem položaju od kolega čije kandidature nisu prošle parlamentarnu proceduru.

Istovremeno, neposrednim sudjelovanjem u procesu donošenja zakonodavnih akata na razini Europske unije Sabor ne može ostvariti bitniji utjecaj na sadržaj pojedinih akata. Utjecaj na Komisiju kao predlagatelja podrazumijeva suradnju većeg broja nacionalnih parlamenata država članica Unije, no nju je izuzetno teško ostvariti jer između nacionalnih parlamenata nema prijenosa ovlasti i odgovornosti, kao što je slučaj u odnosu između nacionalnih parlamenata i njihovih vlada. Posredno sudjelovanje ostaje stoga osnovnim načinom parlamentarnog obavljanja europskih poslova i u uvjetima važenja *Lisabonskog ugovora* te se ustanovljuje se kao prioritet Hrvatskog sabora u ulozi nacionalnog parlamenta države članice Europske unije.

Bibliografija

- Auel, K. (2007): Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs, *European Law Journal*, 13 (4): 487-504
- Auel, K. (2009): Servants of People or Masters of the Government? Explaining Parliamentary Behaviour in EU Affairs, izlaganje na 11. dvogodišnjem skupu European Union Studies Association, Los Angeles, 23.-25. travnja 2009., http://aei.pitt.edu/33019/1/Auel_Katrin.pdf (17. travnja 2014.)
- Auel, K. (2013): Fighting back? And if yes, how? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs, izlaganje na 13. dvogodišnjem skupu European Union Studies Association, Baltimore, 9.-11. svibnja 2013. <http://www.ihs.ac.at/publications/pol/Paper%20USA%202013%20Auel%20and%20Tacea.pdf> (17. travnja 2014.)
- Bačić, A. (2006): O položaju, ulozi i značaju nacionalnog parlamenta u EU konstitucionalizmu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 43 (2): 1- 23
- Beyme, Klaus von (2002): *Transformacija političkih stranaka*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Christiansen, T.; Högenauer, A.-L. i Neuhold, C. (2014): National Parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization? *Comparative European Politics*, 12 (2): 121-140
- Cygan, A. (2011): The Parliamentarisation of EU Decision-Making? The Impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments, *European Law Review*, 4 (2): 480-499
- De Wilde, P. (2012): Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit, *OPAL Online Paper Series*, 6, www.opal-europe.org (17. travnja 2014.)
- Europski parlament (2013): Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits, studija. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474392/IPOL-AFCO_ET\(2013\)474392_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474392/IPOL-AFCO_ET(2013)474392_EN.pdf) (17. travnja 2014.)
- Gatterman, K. (2014): Opportunities, Strategies and Ideologies: The incentives of European Parliament Political Groups for Inter-parliamentary Cooperation, *OPAL Online Paper Series*, 16, www.opal-europe.org (17. travnja 2014.)
- Hague, R.; Harrop, M. i Breslin, S. (2000): *Komparativna vladavina i politika*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hamerly, I. (2007): The timing of EU membership and its effect on national legislative oversight of European Affairs, izlaganje na dvogodišnjem skupu European Union Studies Association, Montreal, svibanj 2007., <http://aei.pitt.edu/7895/1/hamerly-i-04h.pdf>, 17. travnja 2014.
- Heidar, K. i Koole, R. (2000) (ur.): *Parliamentary Party Groups in European Democracies*, London, New York: Routledge.

- Hefffler, C.; Kreiling, V.; Rozenberg, O. i Wessels, W. (2013): *National parliaments: their emerging control over the European Council*, Pariz: Notre Europe – Jacques Delors Institute.
- Jančić, D. (2012): Representative Democracy across Levels? National Parliaments and EU Constitutionalism, *CYLEP*, 8: 227-266
- Karlas, J. (2012): National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement, *West European Politics*, 35 (5), 1095 -1113.
- Kiiver, P. (2006): *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-building*, Den Haag, London i New York: Kluwer Law International
- Maatsch, Aleksandra (2013): Watch-dogs that cannot bite? New national parliamentary control mechanisms under the Lisbon Treaty, u: Evas i sur. (ur.): *Democratizing the EU from below? Citizenship, civil society and the public sphere*, Farnham: Ashgate, 115-134
- Martin, S. (2011): The Impact of Multiparty Government on the Internal Organization of Legislatures, izlaganje na 69. godišnjem skupu Midwest Political Science Association, Chicago, 31. ožujka – 3. travnja 2011., <http://webpages.dcu.ie/~martins/Committees2011a.pdf> (17. travnja 2014.)
- Miklin, E. (2012): EU Politicisation and National Parliaments: Visibility of Choices and Better Aligned Ministers? *IHS*, 130-148
- Peters, B. G. (2007): *Institucionalna teorija u političkoj znanosti: novi institucionalizam*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Raunio, T. (2009): National Parliaments and European Integration – What we know and what we should know, *ARENA Working Paper*
- Rodin, S. (2010): Ustavna uloga parlamenta, u: Vlašić Feketija, M. i Goran, P. (ur.): *Hrvatska nadomak cilja – kako uspješno djelovati u Europskoj uniji*, Zagreb: Danska bilateralna pomoć i British Council Zagreb
- Rodin, S.; Čapeta, T. i Goldner Lang, I. (2009): *Reforma Europske unije: Lisabonski ugovor*, Zagreb: Narodne novine
- Saurugger, S. (2013): *Teorije i koncepti europske integracije*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Shepsle, K. A. (2005): Rational Choice Institutionalism, http://scholar.harvard.edu/files/kshepsle/files/rational_choice_institutionalism_4.5.05.pdf (17. travnja 2014.)
- Spreitzer, A. (2011): Measuring the Europeanisation of national parliaments, izlaganje na međunarodnoj radionici Changing Modes of Parliamentary Representation, Prag, 14.-15. listopada 2011., http://rc08.ipsa.org/public/2011_papers/Paper_RECON_Spreitzer_Astrid.pdf, (17. travnja 2014.)
- Sprungk, C. (2010): Ever more or ever better scrutiny? Analysing the conditions of effective national parliamentary involvement in EU affairs, *European Integration online Papers (EIoP)*, 14 (2), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-002a.htm> (17. travnja 2014.)

Strøm, K. (2000): Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, izlaganje na skupu Re-thinking Democracy in the New Millennium, Houston, 16.-19. veljače 2000., <http://www.uh.edu/democracy/stromp.pdf> (17. travnja 2014.)

Winzen, T. (2012): National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison, *West European Politics*, 35 (3): 657-672

Winzen, T. (2013): European integration and national parliamentary oversight institutions, *European Union Politics*, 14 (2): 297-323

Primarni izvori

House of Commons: oral evidence taken before the European Scrutiny Committee, 12. prosinca 2012., neredigirani zapisnik, materijal dostavljen Odboru za europske integracije Hrvatskoga sabora putem elektroničke pošte.

Background note - Session II – Five Years after the Coming into Force of the Treaty of Lisbon: Lessons of Subsidiarity Checks in Parliaments; pripremni materijal za Konferenciju predsjednika parlamenata EU u Vilniusu, travanj 2014., materijal dostavljen Odbor za europske poslove Hrvatskoga sabora putem elektroničke pošte.

8th Biannual COSAC Report. www.cosac.eu.

Indirect Inclusion of National Parliaments in the European Lawmaking Process: Croatian Parliament Priorities in European Affairs

TATJANA BRISKI

European Affairs Committee, Croatian Parliament
tbriski@sabor.hr

JELENA SPILJAK

European Affairs Committee, Croatian Parliament
jspiljak@sabor.hr

The Treaty of Lisbon vested the national parliaments of EU Member States with the possibility of direct participation in the European legislative process, thus attempting to overcome the Union's democratic deficit. Earlier national parliaments only disposed with the possibility of indirect involvement in the EU affairs, through the scrutiny of governmental actions in the EU institutions. An option of both direct and indirect participation faces national parliaments with the choice of prioritized mode of involvement into the EU decision-making process. Research indicates that national parliaments with strong systems of governmental scrutiny mostly focus on indirect involvement. Croatian Parliament is the national parliament of a country that had become an EU Member State after entry into force of the Lisbon Treaty, which makes it an appropriate case for analysis of the effects of the Lisbon Treaty on national EU affairs management system. An analysis of formal rules concerning European affairs shows that a mandating system of parliamentary scrutiny is in place, indicating that indirect involvement is the priority of the Croatian Parliament. This shows that, at least in the Croatian case, the Lisbon Treaty does not represent a sufficient enticement for direct participation of national parliaments in the European legislative process.

Keywords: European affairs, national parliaments, Treaty of Lisbon, parliamentary scrutiny, Croatian Parliament