

Dr. sc. Arsen Bačić, redoviti profesor
Pravnog fakulteta u Splitu

O POLOŽAJU, ULOZI I ZNAČAJU NACIONALNOG PARLAMENTA U EU KONSTITUCIONALIZMU

UDK: 342.53 (4)

Primljeno: 01. 02. 2006.

Izvorni znanstveni rad

Parlament je tijekom XIX. i sve do završetka I. svjetskog rata (1918.) predstavljao okosnicu modernog predstavničkog sustava. Unatoč svim razlikama u funkcioniranju pojedinih ustavnih sustava i njihove organizacije vlasti, parlamenti su kao izabrana tijela s predstavničkim i zakonodavnim funkcijama uvelike doprinikli integraciji države-nacije. No, s pojavom modernog stranačkog sustava i egzekutive koja predstavlja većinsku stranku dolazi do velikih promjena u funkcioniranju predstavničke demokracije i parlamentarizma. Pojava modernih političkih stranaka i proces racionalizacije partijskih sustava rezultirala je presudnim i poraznim efektima glede stvarnog utjecaja parlamenta u ustavnopolitičkom životu suvremene države i društva. Pojava i razvoj EU konstitucionalizma postavlja nove izazove u odnosima nacionalnih institucija vlasti. EU je izrasla na dominaciji svojih egzekutivnih tijela i sekundarnoj ulozi svog parlamenta. U tekstu autor ukazuje na komparativno stanje i mogućnosti djelovanja nacionalnog parlamenta u okolnostima EU konstitucionalizma.

Ključne riječi: *nacionalni parlament, konstitucionalizam, Hrvatski sabor, Europska unija*

1. UVODNA NAPOMENA

Proces afirmacije modernog konstitucionalizma reflektira se između ostaloga u postupnom usponu i razvoju institucije parlamenta koji u ustavnoj državi novog postanja osvaja nove i ranije neslućene pozicije i izvore moći. Svojedobno je čak i Sir *Edward Coke* (1552.-1634.) inače jedan od prvih engleskih zagovornika doktrine o podjeli vlasti i veliki borac za vladavinu prava i obrane autoriteta sudaca uzdizao moć i jurisdikciju engleskog parlamenta. Za ovog prvaka među pravnicima svog doba te su prestižne odlike nacionalnog parlamenta bile ‘transcedentnog’ i ‘apsolutnog’ karaktera. Prema jednoj njegovoj znamenitoj izjavi ulogu i djelovanje toga parlamenta nije mogao ograničiti nikakav razlog, nijedna osoba.¹

U dugotrajnoj je političkopravnoj povijesti zapadnog svijeta postojanje efikasnog parlamenta i njegovih funkcija bilo nužno za uspostavu, razvitak, održanje i prosperitet građanske ustavno-demokratske države. Parlament je imao

¹ Na samom početku razvoja modernog parlamenta **E. Coke** je govorio o ‘transcedentnoj’ i ‘apsolutnoj’ moći i jurisdikciji parlamenta koju ne može ograničiti nikakav razlog, nijedna osoba. Cit. pr. **A. Sajo**, LIMITING GOVERNMENT – AN INTRODUCTION TO CONSTITUTIONALISM, 1999., p. 103.

nezamjenjivu ulogu u nastajućim demokratskim društvima XVIII.-XIX. stoljeća koja su tražila reprezentativne skupštine radi refleksije i konfrontacije vlastitih socijalnih i drugih razlika. Narod je trebao institucije koje su u stanju donositi dobre zakone, politički i tehnički istodobno autoritativne i kvalitativne. Egzaktan način izvođenja parlamentarnih funkcija zavisio je dakako od političke arhitekture određenog sustava vlasti, stanja njenog partijskog i izbornog sustava, kao i preferencija samih upravljača. Parlament je dakle u odnosu prema nastajućem demokratskom režimu bio relevantan jer je predstavljao mehanizam koji je omogućavao reprezentativnu demokraciju, parlamentarizam, prezidencijalizam, ali i *gouvernement conventionnel* kako u građanskoj tako i socijalističkoj varijanti. Sve su moderne države počele graditi svoju organizaciju vlasti na temeljima reprezentacije. Suvremena je ustavna demokracija izgrađena na reprezentaciji.²

Koncept reprezentacije počiva u samim temeljima političke vlasti države-nacije. U mnogim demokratskim državama parlamenti su bili jedini ili glavni izraz narodne volje. Izražavajući mandat naroda, konstituirajući predstavničku skupštinu, parlament je u okviru države-nacije na legitiman način obnašao najvažnije zakonodavne ovlasti. U situacijama gdje je bio bez suparnika, parlament je mogao zahtijevati legislativnu supremaciju i monopolizirati narodni mandat. Ipak, njegovu su ulogu i nadležnosti s vremenom počeli umanjivati različiti čimbenici, među kojima je egzekutiva bila stara i trajna prijetnja; u okolnostima života suvremene države i društva XX. i XXI. stoljeća ona je ponovno postala uskrslu Lazar.³

Vrijedi se dakle zapitati sljedeće: je li značaj i uloga nacionalnog parlamenta pored historijskih, dakle već registriranih čimbenika, danas umanjuje između ostaloga i pojava suvremenog EU konstitucionalizma, koji svojom složenom pojavom i pravilima igre dodatno potencira aktualno opadanje moći nacionalnih legislatura⁴. Zanima nas kakva je pozicija i uloga nacionalnog parlamenta u okvirima postojećeg kompleksa europskog konstitucionalizma?⁵ Na posljetku, na koji se je način Hrvatski sabor pripremio za susret s novom složenom institucionalnom strukturom EU i brojnim složenim procedurama europskih institucija koje djeluju u prostoru europskog konstitucionalizma?

² **M. Loughlin**, REPRESENTATION AND CONSTITUTIONAL THEORY, u LAW AND ADMINISTRATION IN EUROPE-ESSAYS IN HONOUR OF CAROL HARLOW, Edited by Paul Craig & Richard Rawlings, Oxford 2003., p. 47.-66.; **H.F. Pitkin**, THE CONCEPT OF REPRESENTATION, Berkeley 1967.

³ **Jan Erik Lane & Svante Ersson**, THE NEW INSTITUTIONAL POLITICS – PERFORMANCES AND OUTCOMES, Routledge, London 2000., p. 146.-147.

⁴ **F. R. Llorente**, CONSTITUTIONALISM IN THE “INTEGRATED” STATES OF EUROPE, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/98/985.html>

⁵ **F. Schorkopf & C. Walter**, ELEMENTS OF CONSTITUTIONALIZATION: MULTILEVEL STRUCTURES OF HUMAN RIGHTS PROTECTION IN GENERAL INTERNATIONAL AND WTO LAW, 4 German Law Journal No. 12 (1 December 2003), 1-14.

2. EU KONSTITUCIONALIZAM I EUROPEIZACIJA PARLAMENTARNE DEMOKRACIJE

Najveći dio kritike polustoljetnog ustavnog razvoja EU u suštini počiva - kako to zaključuje *Miguel Poiares Maduro* na "jednostavnoj" pretpostavci: "Nacionalni konstitucionalizam je superioran europskom konstitucionalizmu zato jer se demokracija i konstitucionalizam mogu jedino događati u postojanju demosa, a on egzistira jedino na nivou države - nacije".⁶ A, to između ostaloga znači da u okvirima ustavnopravnog sustava svake pojedinačne države članice EU nacionalni parlament osigurava mehanizam kojim pomoću različitih mišljenja, vrednota i ponašanja izborni tijelo može utjecati na državnu politiku. Mada je već odavno uočeno da takav sustav posvuda funkcionira na nesavršen način on ipak funkcionira⁷. U svakoj od tih država postoji određeni broj stranaka koje imaju svoje predstavnike u nacionalnom parlamentu, i budući da je jedna od njih većinska stranka takva stranka ima pravo formirati vladu koja upravlja zemljom određeni broj godina. Na sljedećim izborima birači imaju priliku sankcionirati politiku vladajuće stranke. Ukoliko joj izborni tijelo odobrava rad ono će to na izborima i nagraditi je svojim glasovanjem za ostanak na vlasti; u suprotnom izborni tijelo je kažnjava glasujući za neku drugu stranku. U okvirima ovog sustava stranka na vlasti zna da će morati odgovarati izbornom tijelu, pa će shodno tome djelovati i zastupnici dotične stranke. Situacija je slična u najvećem broju zemalja članica EU, osim što je negdje na vlasti jedna stranka, a drugdje pak koalicija dvije ili više stranaka. U ovakvom kontekstu nacionalni parlament konstituirao mehanizam pomoću kojega "javno mnjenje ograničuje vladino djelovanje".⁸

S druge strane u EU nema Vlade, odnosno ako se Komisija u nekom smislu i smatra vladom, bitno je da ona nije stranačka vlada u smislu kakvom ona postoji u ustavnom pravu države članice. To znači sljedeće: ako u EU nijedna stranka ne drži vlast, onda nema ni stranke koja bi bila odgovorna za vladinu politiku. Ako stvari idu dobro nema stranke koja bi mogla pokupiti poene; ako stvari idu loše nema stranke koju bi se za tako nešto moglo okriviti. U konačnici posljedica je ta da se tijekom održavanja izbora birači ne opredjeljuju prema postignućima vladajuće stranke, niti prema obećanjima koje daje opozicija o tome što će jednog dana raditi ukoliko bude izabrana. Ili, kako to na primjeru UK zaključuje *T.C. Hartley*:

U UK birači koriste europske izbore kako bi izrazili zadovoljstvo ili nezadovoljstvo s radom svoje nacionalne vlade: ako je u u Engleskoj na vlasti Laburistička stranka, a birači žele prema njoj izraziti svoje nezadovoljstvo onda će na europskim izborima glasovati za Konzervativce. To jednostavno znači da sve ono što stranke rade ili ne rade u Europskom

⁶ *Miguel Poiares Maduro*, EUROPE AND THE CONSTITUTION: WHAT IF THIS IS AS GOOD AS IT GETS, u EUROPEAN CONSTITUTIONALISM BEYOND THE STATE, Edited by J.H.H. Weiler & M. Wind, Cambridge 2003., p. 82.

⁷ Usp. *K. Wheare*, LEGISLATURES

⁸ Usp. mišljenje *T. C. Hartleya*, EUROPEAN UNION LAW IN GLOBAL CONTEXT – TEXT, CASES AND MATERIALS, Cambridge 2004., p. 41. kojega sljedimo u ovome tekstu.

parlamentu ugrožava njihove šanse za ponovnim izborom; one naime u svom djelovanju nisu ograničene nikakvim zahtjevom javnog mnjenja⁹.

Nemajući na raspolaganju ultimativno efikasni mehanizam kojim bi omogućio utjecaj javnog mnjenja na politiku Zajednice, Europski parlament je obilježen sindromom demokratskog deficita počeo gubiti bitku pred svemoćnom Komisijom i Vijećem. Široko prihvaćena definicija *demokratskog deficita* kao transfera nadležnosti s nacionalne na europsku razinu, odnosno nadležnosti s razine nacionalnog parlamenta, a da se uporedo s time samom Europskom parlamentu nije dala adekvatna uloga i prilika za utjecaj u politici EU, upućuje nas zapravo na sljedeći zaključak. Naime, slučaj demokratskog deficita ukazuje na deficit koji ima dva dijela: jedan dio tog deficita postoji na nacionalnoj, a drugi na europskoj razini.¹⁰ Zato se s pravom može kazati da se budućnost parlamentarne demokracije traži ne samo u tranziciji i izazovima pred kojim se je našlo europsko upravljanje, već i u ekspanziji i potpori uvjerenjima da europska integracija može biti uspješna samo utoliko ukoliko ona čvrsto izvire i afirmira nacionalni kontekst svake od njenih država članica.¹¹

2.1. EU konstitucionalizam, pitanje legitimiteta i demokratskog deficita

Mjesto i uloga parlamentarne grane vlasti je bila od početka EU projekta vezana uz pitanje legitimiteta europskih institucija. Ipak, ortodoksiju modela i vizije reprezentativne demokracije kakva bi trebala postojati i na europskom planu najsazetije je afirmirala glasovita odluka Ustavnog suda SR Njemačke o *Ugovoru iz Maastrichta iz 1992. godine*:

Tamo gdje EU preuzima suverene zadaće i obnaša suverene ovlasti potrebne za njihovu realizaciju, za narode Država članica je najvažnije da putem demokratskih parlamenata osiguraju demokratsku kontrolu. Širenjem zadaća i ovlasti Zajednice raste i potreba jačanja demokratskog legitimiteta i utjecaja putem nacionalnih parlamenata koji osiguravaju reprezentaciju nacionalnog stanovništva Država članica u Europskom parlamentu, kao izvora još jednog demokratskog temelja politike EU.¹²

Navedena *Odluka* njemačkog Ustavnog suda (*Bundesverfassungsgericht*) ukazuje koliko je u jednoj od najmoćnijih Država članica još uvijek prisutna i živa duboko usađena vjera u tradicionalni model reprezentativne demokracije kao jedne od bitnih odlika zapadnoeuropske političke kulture. A, prema potonjem klasičnom modelu

⁹ T. C. Hartley, EUROPEAN UNION LAW IN GLOBAL CONTEXT – TEXT, CASES AND MATERIALS, Cambridge 2004., p. 41

¹⁰ U literaturi se spominje i sintagma *double democratic deficit* koja se vezuje uz Vijeće kao glavnog izvora odluka Zajednice, odnosno njegovu poziciju i sposobnost da izmiče kontroli kako nacionalnih parlamenata tako i Europskog parlamenta.

¹¹ THE EUROPEAN PARLIAMENT, NATIONAL PARLIAMENTS AND EUROPEAN INTEGRATION, Edited by R.S. Katz & B. Wessels, Oxford 1999.

¹² CASE NOS. 2 BvR 2134 I 2159/92, 12 Oct. 1993, u A. Oppenheimer (ed.) THE RELATIONSHIP BETWEEN EUROPEAN COMMUNITY LAW AND NATIONAL LAW: THE CASES, Cambridge, 1994., p. 524.-75.

reprezentativne parlamentarne demokracije javna vlast svoju legitimaciju traži prije svega u svom glavnom izvoru: građanima koji čine političke subjekte zajednice. Temeljna oznaka državljanstva nije tek puko uživanje prava čovjeka; kao njihova ekstenzija ta ih prava prije obdaruju kvalitetom čovjeka, a ne državljanina, građanina. Najdublja i najjasnija oznaka državljanstva u zapadnoeuropskim demokracijama je ta što građani, njihova većina formira svoju vlast radi kreiranja obvezujućih normi, oblikovanja političkog, socijalnog i ekonomskog pravca zajednice. Nacija ili narod – kao moderni izraz *Demos* – konstituira temelj moderne europske države: nacija i njeni članovi sačinjavaju zajednicu kojoj je svrha prihvatiti disciplinu demokratskog, većinskog upravljanja. Država konstituira arenu, ona definira političke granice unutar kojih nacija/narod obnaša svoju demokratsku vlast. Značaj političke granice nije samo povezan sa starim pojmom političke neovisnosti i teritorijalnog integriteta već i samom demokratskom prirodom zajednice. U ovim okvirima parlament je demokratska institucija ne samo zato jer omogućuje mehanizam reprezentacije i većinsko glasovanje, već i zato jer on reprezentira *Demos*, naciju iz kojega proizlazi njegov autoritet i legitimitet.¹³

Međutim, primjena prikazanog modela upravljanja za europsku zajednicu pokazala se problematičnom. Vizija reprezentativne demokracije koja počiva na modelu iz XVIII. stoljeća teško da bi poslužila potrebama kompleksnih post-industrijskih društava XXI. stoljeća. Nije bilo ništa čudno što su se poteškoće i problemi u funkcioniranju klasičnog i racionaliziranog modela reprezentativne demokracije s kojima se suočavala nacionalna država pojavili su se i na europskom nivou.¹⁴ Postoji li uopće europski *Demos* koji bi mogao dati autoritet europskog konstitucionalizmu?¹⁵

¹³ **J.H.H. Weiler**, EUROPEAN NEO-CONSTITUTIONALISM: IN SEARCH OF FOUNDATIONS FOR THE EUROPEAN CONSTITUTIONAL ORDER, u CONSTITUTIONALISM IN TRANSFORMATION: EUROPEAN AND THEORETICAL PERSPECTIVES, Edited by **R. Bellamy & D. Castiglione**, Blackwell 1996., p. 108 et passim.

¹⁴ Da li je bilo moguće puko preslikavanje ovoga modela u kontekst EU? Pokazalo se da je primjena modela reprezentativne demokracije na evropskoj razini problematična iz nekoliko razloga. Prije svega, svaki je takav pokušaj *volens-nolens* trebao voditi računa o identifikaciji određenih polaznih pretpostavki. Prvo, takav je sistem utemeljen na onome što pisci nazivaju *input* orijentiranim oblikom demokratske legitimacije, što zapravo znači da: (a) narod bira svoje predstavnike koji donose odluke koje se tiču čitave zajednice i (b) da predstavnici moraju biti odgovorni ispred birača za ono što su činili prema svojem izboru. Osnovno je u ovoj pretpostavci činjenica da se svekoliki politički izbor može reducirati na volju koju građani izražavaju svojim glasovima. Drugo, zakoni koje donose predstavnička tijela su zapravo instrumenti pomoću koji se pravi takav izbor. Prema ovoj slici koja je nasljedena još od **Jean Jacques Rousseau** zakoni su izraz aksiomske "opće volje". Treće, između opće volje i javnog dobra implicite se stavlja znak jednakosti: polazilo se je od toga da ono što zakonodavci odluču služi interesima čitave zajednice. **R. Dehousse**, BEYOND REPRESENTATIVE DEMOCRACY: CONSTITUTIONALISM IN POLYCENTRIC POLITY, u EUROPEAN CONSTITUTIONALISM BEYOND THE STATE, Cambridge, 2003., p. 136. O problemima klasične predstavničke demokracije među prvima je pisao i **J.A. Schumpeter**, CAPITALISM, SOCIALISM AND DEMOCRACY, London 1942., te niz drugih klasika državnopravne teorije između dva svjetska rata.

¹⁵ Usp. **J.H.H. Weiler**, THE CONSTITUTION OF EUROPE - "DO THE NEW CLOTHES HAVE AN EMPEROR?" AND OTHER ESSAYS ON EUROPEAN INTEGRATION, Cambridge 1999.

2.2. *No demos thesis*

Teza o nepostojanju europskog naroda najpregnantnije je iznio **Dieter Grimm** njemački pravnik, profesor prava i svojedobno sudac *Bundesverfassungsgerichta*. Teza je uostalom sadržana i u odluci Ustavnog suda SR Njemačke *Brunner v. The European Treaty* (1994.) koju su suci donijeli nakon što je njemačka država pristupila Ugovoru iz Maastrichta. Teza o nepostojanju europskog naroda polazi od stava da *demos* predstavlja etno-kuturni, organski i statični koncept kojega karakterizira određeni stupanj homogeniteta. Potonji rigidni i nedjeljivi koncept postavlja ekstremno zahtjevno visoke kriterije za postojanje naroda. Jasno je da takav koncept izravno vezan uz državu, a ne za ne-državnu zajednicu poput EU u kojoj se teško mogu naći izloženi kriteriji. O potonjem su njemački ustavni suci u odluci o Maastrichtu precizno iskazali svoj stav:

Svaki je narod u pojedinačnim državama izvor svoje državne vlasti. Države trebaju dovoljno važnih područja svoje aktivnosti u kojima se svaki narod može razvijati i artikulirati u procesu formiranja političke volje kojega legitimira i kontrolira, čime daje pravni izraz onome što taj narod (u većem ili manjem stupnju homogenosti) duhovno, socijalno i politički drži zajedno.¹⁶

Prema **D. Grimmu** danas nema europskog naroda, nema istinske europske demokracije pa zbog toga EU i ne može imati ustav u pravom smislu te riječi. Iz toga proizlazi da ni Europski parlament nije pravi parlament pa bi širenje njegovih ovlasti razotkrilo probleme europskog demokratskog legitimiteta. Europskog *demos*a nema jer postoji tek “slabo razvijen kolektivni identitet” građana Unije. Grimmov se glavni argument usredotočuje na uvjete za demokraciju. On utvrđuje da je preduvjet za demokratsko društvo postojanje posredujućih struktura koje su usko vezane uz institucije, okvira koji obnašaju državnu vlast, za narod kao onoga koji posjeduje državne vlasti. Na europskom nivou takvih institucija nedostaje, tamo nema ni posredujućih struktura, ni europiziranog partijskog sustava niti europskih medija. A, zbog jezične raznolikosti Europe takvi se uvjeti ne mogu stvoriti preko noći. Odsustvo europskog *lingua franca* jezika opstruira mogućnost zaistinske europske demokracije, te ono čini “najveću prepreku europeizaciji političke substrukture, o kojoj ovisi funkcioniranje demokratskog sustava i djelovanje parlamenta”.¹⁷

Iz ekstenzivne kritike *no demos* teze koju je razbuktala diskusija o europskom ustavu¹⁸ bliska su nam ona stajališta koja problematiku utemeljenja identiteta, poput **J.H. Weilera** traže u suglasnosti oko zajedničkih vrednota, političke kulture u nastajanju, a koja se temelji na jednakim pravima koja uključuju slobodu da se bude različit. To zato jer - “identitet europskog građanina treba biti utemeljen na pravu koje izražava zajedničke vrednote, a ne nekakav oblik pretpostavljenog

¹⁶ *Brunner v. The European Union Treaty* (1994.)

¹⁷ **D. Grimm**, DOES EUROPE NEED A CONSTITUTION, *European Law Journal* 1/1995., 282.

¹⁸ Prikaz ove rasprave v. kod **M. Brand**, AFFIRMING AND REFINING EUROPEAN CONSTITUTIONALISM: TOWARDS THE ESTABLISHMENT OF THE FIRST CONSTITUTION FOR THE EUROPEAN UNION, *EUI Working Paper Law* No. 2004/2.

homogeniteta”¹⁹, i koji u europskom konstitucionalizmu ne vidi prijetnju nacionalnom konstitucionalizmu, a odnos institucija na različitom nivou sagledava “heterarhijski a ne hijerarhijski”.²⁰

3. O POKUŠAJIMA JAČANJA DEMOKRATSKOG LEGITIMITETA EU INSTITUCIJA

Iako je legitimitet besumnje multidimenzionalni koncept²¹, to se i EU - da bi uopće bila zajednica ustavnog karaktera - mora podvrgnuti istim onim temeljnim načelima konstitucionalizma koja obilježavaju svaku zbiljsku ustavnodemokratsku tvorevinu. A to - glede činjenice da i EU svoje ovlasti obnaša prema pojedincima – prije svega znači da i EU mora priznati načelo po kojemu svaku javnu vlast koja odlučuje o pravima i dužnostima mora demokratski legitimirati narod kao ultimativni izvor svekolikog potencijala samo-determinacije²². Preispitivanje karaktera demokratske prirode europskog projekta otvorilo je široki i otvoreni forum u kojemu su se registrirali prijedlozi o različitim načinima legitimizacije Unije.²³

Prema **J. Zemaneku** dva su glavna izvora demokratske legitimacije EU institucija odlučivanja. Prvi je supranacionalni, a taj plan predstavlja Europski parlament (EP) sastavljen od predstavnika različitih EU naroda koji zastupnike biraju na izravnim izborima i u okvirima nacionalnih izbornih jedinica. Drugi je nacionalno-državni, a predstavlja ga Vijeće sastavljeno od nacionalnih predstavnika ministarskog ranga, čije imenovanje reflektira nacionalnu većinu koja podupire vladu koju oni predstavljaju.²⁴

(1) Hoće li ulogu EP ojačanu recentnim ekstenzijama svojih zadataka (pravo na legislativno su-odlučivanje, imenovanje Predsjednika Komisije, kontrola njene egzekutivne funkcije) više legitimizirati stvaranje zajedničkog europskog biračkog tijela ili kombinacija njegovih elementa unutar postojećih i posebnih nacionalnih izbornih jedinica? Zemanek drži da konzistentni odgovor omogućuje tek uniformna izborna procedura zasnovana na načelu proporcionaliteta ili većine koju je predložio *Ugovor iz Amsterdama* (Čl. 190 IV) i koja bi zamijenila

¹⁹ **J.H.H. Weiler**, DOES EUROPE NEED A CONSTITUTION? DEMOS, TELOS AND THE GERMAN MAASTRICHT DECISION, *European law Journal* 1/1999., p. 219.

²⁰ **M. Brand**, op. cit. p. 38.

²¹ **D. O’Keeffe**, SOVEREIGNTY OF PARLIAMENT IN THE CONSTITUTION OF EUROPE: FOUNDATIONS OF LEGITIMACY IN THE DIVIDED POWER SYSTEMS OF THE EUROPEAN UNION, <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/tagung98/okeeffe/okeeffe.htm>

²² **J. Zemanek**, IMPROVING THE UNION’S DEMOCRATIC LEGITIMACY: THE EUROPEAN PARLIAMENT AND NATIONAL PARLIAMENTS, p. 1.

²³ Za karakteristična suprostavljena stajališta v. npr. : *SA Roquette Freres v. Council*, Case 136/79 [1980.] ECR 3333, **D. Grimm**, DOES EUROPE NEED A CONSTITUTION?, *European Law Journal* 1/1995., **A. Moravcsik**, IN DEFENCE OF THE ‘DEMOCRATIC DEFICIT’, *JCMS* 4/2002, Vol. 40, p. 603.-624.

²⁴ **J. Zemanek**, IMPROVING THE UNION’S DEMOCRATIC LEGITIMACY: THE EUROPEAN PARLIAMENT AND NATIONAL PARLIAMENTS, p. 114.

postojeći pluralitet nacionalnih procedura. Prijetnju demokratskom načelu ne čini nad-predstavljenost malih država, a ograničenje ukupnog broja EP zastupnika je racionalno i prihvatljivo glede demokratske perspektive, jer ono svima garantira minimum standarda participacije u EP debatama. Glede legitimacije zakonodavnog procesa Unije doprinos EP bi se mogao sagledati u proširenju sudodlučujuće procedure, uravnoteživanju kvalificirane metode odlučivanja u Vijeću. Potonje bi zajedno s izborom Predsjednika osjetno osnažilo poziciju EP.²⁵

(2) U pogledu legitimacije koja se ostvaruje preko Vijeća polazi se od toga da je izravna participacija nacionalnih parlamenta ograničena na izvanredne slučajeve – riječ je o nekoliko pitanja iz III. stupa, naime pitanjima glede policijske i sudske suradnje u kaznenopravnim stvarima, državljanstvu, izbornim procedurama za EP i financiranje EZ proračuna. O nekom drugom utjecaju određenog nacionalnog parlamenta na europske poslove zavisi o njegovim ustavnim prerogativama *vis-à-vis* nacionalne egzekutivne grane vlasti, što se neizravno odnosi prije svega na (a) ratifikaciju ugovora i njihovih amandmana kao središnjih odredaba primarnog prava; (b) određivanje pozicije respektivnih ministara u Vijeću; (c) poduzimanju parlamentarne kontrole mjera Unije i njenih legislativnih prijedloga prije njihovog usvajanja u Vijeću i EP; (d) *ex post facto* kontroli ministara u Vijeću; (e) u transpoziciji smjernica (*directives*) Zajednice u nacionalni pravni sustav (ukoliko zadaća nije delegirana Vladi ili nekom drugom državnom tijelu).

Odgovornost ministara (Vlade) nacionalnom parlamentu je instrument s kojim se potvrđuje reprezentacija naroda kao ustavorne vlasti. U suprotnom izvršna vlast okupira nadležnosti nacionalnog zakonodavca. Pozicija parlamenta je olakšana usvajanjem *Protokola o ulozi nacionalnih parlamenata u EU na Ugovor iz Amsterdama* kojim se omogućila transmisija dokumenata o mjerama Komisije i zakonodavnih prijedloga do nacionalnih parlamenata i njihovo uključivanje u interparlamentarni savjetodavni forum preko Konferencije EU parlamentarnih odbora zaduženih za Uniju i europske poslove.

Postavlja se pitanje: je li bi izravna uključenost nacionalnih zastupnika u predstavništvo Država članica mogla ojačati demokratski legitimitet Vijeća? Iako bi sama rasprava unutar Vijeća nesumnjivo postala otvorenija sasvim je očigledno da bi time došlo i do debalansa pozicije Vijeća unutar institucionalnog trokuta Unije. Drugo, iako je očigledno da bi ostvarivanje parlamentarne kontrole egzekutive na nacionalnoj razini kao objekta europske regulatorne akcije bilo suprotno načelu subsidijariteta, određena mjera usmjeravanja putem *soft-law*a ne bi bila na odmet. No, izravno formalno uključivanje nacionalnih parlamenata u zakonodavni postupak unutar Unije ili u postupak ratifikacije pravnih akata Unije zasigurno bi ugrožavali njegovu efikasnost. Po svemu sudeći ostaje da je najpouzdaniji način učvršćivanja demokratske kontrole bez štetnih povratnih efekata onaj koji se obraća problemu na njegovom izvoru, a to znači na intenziviranju važnog dijaloga između nacionalnih

²⁵ David O’Keffe, SOVEREIGNTY OF PARLIAMENT IN THE CONSTITUTION OF EUROPE: FOUNDATIONS OF LEGITIMACY IN THE DIVIDED POWER SYSTEMS OF THE EUROPEAN UNION, WHI Symposium 1998., <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/tagung98/okeeffe.htm>

parlamentata sa svojim vladama i to na temelju zadataka i principa njihove implementacije kako ih je pojasnio tekst Europskog ustava. U tom su pravcu išli i zaključci *Europske konvencije* (2002.).²⁶ Kontrola djelovanja vlade u Vijeću mogla bi se olakšati otvaranjem, odnosno javnošću svih njegovih zakonodavnih sjednica, te boljim pristupom javnosti dokumentima Vijeća kao i striktnim poštivanjem amsterdamskog *Protokola o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji*. Kontrola nacionalnih parlamenata trebalo bi dati jasniji status u pravilima *Poslovnika Vijeća*, na način da se specificiraju vremenska ograničenja koja bi pomogla uklanjanju zastoja i kašnjenja u procesu odlučivanja na EU razini. No, bila bi dobrodošla i neka druga rješenja: npr. glede nadzora načela subsidijariteta i proporcionalnosti (*early warning system*) kojima bi nositelj bio nacionalni parlament bio bi poželjan *ex ante* nadzor i kontrola nacionalnih parlamenata, kao i svaka kasnija prilika da se stave primjedbe na nacrt zakonodavnih akata ukoliko dođe do bitnijih promjena u odnosu na sadržaj inicijative, itd.²⁷

4. O AKTUALNOJ ULOZI NACIONALNOG PARLAMENTA U EU

Aktualna uloga nacionalnih parlamenata (NP) može se sažeti u tri funkcije, od kojih svaka reflektira i tiče se izravne demokratske legitimacije: (1) NP predstavljaju građane Država članica u procesu konstituiranja Unije; (2) NP su čimbenici u legislativnim procesima Unije koji europskoj legislativi osigurava legitimitet i učinkovitost; (3) NP su institucije koje obnašaju kontrolu nacionalnih vlada s obzirom na njihove europske mjere uključujući i nominaciju osoba za ključne institucije EU.²⁸

4.1. Ustavotvorne ovlasti nacionalnih parlamenata (NP)

Imajući u vidu činjenicu da u stvaranju europskih Ugovora sudjeluju predstavnici nacionalnih vlada, da se Ugovori ratificiraju i dobijaju demokratski legitimitet u nacionalnim parlamentima ili respektivno na referendumu (Irska) proizlazi da sudjelovanjem u reviziji Ugovora NP obnašaju temeljne ustavne ovlasti, čime europskoj konstrukciji omogućuju demokratski legitimitet. Nakon Ugovora iz Nice postalo je još jasnije da uloga NP nije samo povezana s europskim legislativnim procesom već izravno i s procedurama za promjenu Ugovora.

²⁶ C. Bengston, NATIONAL PARLIAMENTS IN EUROPEAN DECISION-MAKING-A REAL PROSPECTS OR WISHFUL THINKING, The Federal Trust, Online Paper 29/03; T. Brown, NATIONAL PARLIAMENTS IN THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, The Federal Trust, Online paper 31/03; G. Stuart, NATIONAL PARLIAMENTS AND THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, The Federal Trust, Online Paper 07/02.;

²⁷ J. Zemanek, IMPROVING THE UNION'S DEMOCRATIC LEGITIMACY: THE EUROPEAN PARLIAMENT AND NATIONAL PARLIAMENTS, p. 117.

²⁸ I. Pernice, THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS IN THE EUROPEAN UNION, na http://www.ecln.net/elements/constitutional_debate/perspective2004/part2/2_02.html, p.2

4.2. Nacionalni parlamenti i europska legislativa

Iako je normativno predviđeno da NP imaju važnu ulogu u legislativnom procesu EU bilo kao izvor legitimnosti²⁹, bilo kao čimbenik koji legislativu Zajednice čini efektivnom na nacionalnoj razini,³⁰ jasno je da se NP suočavaju s nizom problema u prostoru njihove nove europske odgovornosti. To zato jer europska dimenzija njihovom poslu dodaje na složenosti i poteškoćama. Naime, riječ je o tome da nije više dovoljno definirati i braniti nacionalne potrebe i strategije. Da bi se imalo stvarni utjecaj na europsko odlučivanje, zastupnici NP moraju mnogo više istraživati i imati na umu potrebe, mjere i strategije drugih Država članica, procese na europskoj razini te načela europskog prava. Komunikacija i mreža odnosa između nacionalnih parlamentaraca je od posebne važnosti u području kvalificiranog većinskog odlučivanja u Vijeću. U tom pravcu izolirana nacionalna politika – kako zaključuje **I. Pernice** vodi izoliranim pozicijama pa se otuda nema nikakvog utjecaja na europske mjere. Ako nacionalnu politiku uvelike određuje europska akcija, onda bi europska akcija trebala biti funkcija i rezultat zajedničkih, koordiniranih nacionalnih politika.³¹

4.3. Kontrola generalnog proračuna EU

Prema čl. 269(2) EC uvođenje pravog europskog poreza kojim će EU neposrednim porezima financirati sebe i svoje poduhvate konačna će riječ zavisiti o nacionalnim procedurama ratifikacije. Prema tom NP odlučuju o svekolikim financijskim izvorima Unije pa su zajedno s Vijećem i Europskim parlamentom prema građanima neizravno odgovorni – za adekvatnost i korištenje financijskih sredstava dodjeljenh Uniji.

4.4. Kontrola vladinih europskih imenovanja

Nema nijednog demokratskog tijela osim NP koje bi dalo legitimitet i koje bi obnašalo demokratsku kontrolu rada nacionalne vlade. No, potonja je kontrola posebno slaba glede zauzimanja vodećih pozicija unutar europskih institucija. Prema

²⁹ *Protokol (No 9) o ulozi nacionalnih parlamenata u EU*, pridodat *Ugovoru iz Amsterdama* govori o pravovremenom informiranju NP i vremenu potrebnom za njihovo konzultiranje s vladom o svim konzultativnim dokumentima i prijedlozima Komisije, kako bi se NO omogućilo zauzimanje vlastitih stajališta i eventualno učinkovita kontrola predstavnika vlade u Vijeću. Ujedno se zajedničkoj konferenciji parlamentarnih odbora za europska pitanja NP (COSAC) daje formalni status i savjetodavna funkcija.

³⁰ S promjenom "legislativne" funkcije NP ide jačanje njihove kontrolne funkcije. Ukoliko NP žele ostvarivati značajnu političku ulogu i legislativnu funkciju oni moraju u potpunosti ostvarivati svoju kontrolu ministara u Vijeću s obzirom na legislativu koja će se u kasnijoj fazi prenjeti i integrirati u nacionalno pravo.

³¹ **I. Pernice**, THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS IN THE EUROPEAN UNION, na http://www.ecln.net/elements/constitutional_debate/perspective2004/part2/2_02.html, p.5

čl. 214 (2) EC vlade, djelujući “u suglasju” igraju središnju ulogu u nominiranju i postavljanju predsjednika i drugih članova Komisije. Npr. suci i pravobranitelji ECJ i suci Suda prve instance (CFI) postavljaju se u dogovoru između vlada Država članica (čl. 223(1) i 225(3) EC, itd). S obzirom na važnost svih takvih funkcija vlade preko Vijeća izravno ili neizravno imaju izuzetno velike ovlasti; s druge strane parlamentarni legitimitet i kontrola nemaju takav intenzitet. Zato je od odlučujućeg značaja da svaki nacionalni ustav organizira način kako će NP participirati u procedurama izbora nacionalnih kandidata ta različite pozicije u EU. Dosada jedino austrijski Ustav (čl. 23c/2/-5) govori o parlamentarnoj suglasnosti ili participaciji za takve pozicije.³²

5. NACIONALNI PARLAMENTI U EU USTAVNOM UGOVORU (2004.)

Dijelovi EU Ustava u kojima se nalazi materija važna za NP ustvari su dva protokola pridodata ustavnom dokumentu: (1) Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata u EU i (2) Protokol o primjeni načela subidijarnosti i proporcionalnosti.³³ Dok prvi nastoji omogućiti što bolju informiranost NP o europskom procesu odlučivanja dotle se drugi izričito fiksira na načelo subidijariteta.

5.1. Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji

Ovaj ustavni dokument je u izravnoj vezi s djelovanjem na uklanjanju postojećeg informativnog deficita koji postoji na strani NP. U tom smislu EU Ustav i Protokol doista predstavljaju korak naprijed. Do takvog se zaključka prije svega dolazi usporedbom dvaju protokola: novog i ranijeg koji je prvi puta bio pridodat još *Ugovoru iz Amsterdama*. Prema novom *Protokolu* (2004.) nacrti europskih zakonskih akata koji se šalju Europskom parlamentu (EP) i Vijeću slati će se i nacionalnim parlamentima. Prema protokolu ‘nacrt EU zakonskog akta’ označuje prijedlog Komisije, inicijativu grupe Država-članica, inicijativu EP, zahtjev Europskog suda (ECJ), preporuke Europske središnje banke i zahtjeve Europske investicijske banke glede usvajanja europskog zakonskog akta. Razlika između novog teksta i *Amsterdamskog ugovora* (AU) je očita budući da je AU utvrđivao da nacionalne legislature imaju pravo primiti samo ‘legislativu kako ju je definiralo Vijeće u suglasnosti s čl. 151.3 *Ugovora o Europskoj Zajednici*. I drugo, potonje će legislativne dokumente respektivne institucije slati izravno NP, dok postoji da će brigu o adekvatnom zaprimanju takvih dokumenata i njihovom prosljeđivanju NP voditi Vlada svake države članice. Poboljšice po NP se osjećaju i na nekim drugim

³² I. Pernice, op. cit., p. 6.

³³ TREATY ESTABLISHING A CONSTITUTION FOR EUROPE, European Communities 2005., p. 210.-216.

planovima (dobijanje na uvid ne-legislativnih dokumenata, izvješća Revizijskog suda, dnevni red i zapisnike Vijeća...)³⁴

5.2. Protokol o primjeni načela subsidiarnosti i proporcionalnosti

U ovom dokumentu se također govori o NP i to u svezi sa sustavom, odnosno procedurom ranog upozoravanja koja je koncipirana radi nadgledanja primjene načela subsidiarnosti. Procedura se sastoji od pet etapa.

(1) Komisija prvo mora ispitati jesu li njeni legislativni prijedlozi u suglasnosti s načelima subsidiarnosti i proporcionalnosti. Prije predlaganja nove legislative Komisija mora sebe uvjeriti da određeno pitanje neće biti bolje regulirano na nacionalnom nego li na europskom nivou (*subsidiarnost*) i da predložene mjere stoje u razumljivom odnosu s ciljevima koji se imaju ostvariti (*proporcionalnost*).

(2) Komisija prosljeđuje svoje legislativne prijedloge NP u isto vrijeme kada ih šalje Vijeću i EP. U roku od 6 tjedana nakon primitka prijedloga NP može izdati svoje mišljenje o tome je li inicijativa u suglasnosti s načelom subsidiarnosti. Ova prva faza preliminarnog čitanja uključuje samo NP. Nakon isteka roka od 6 tjedana Komisija podnosi (moguće revidirani) prijedlog u redovnu proceduru i to prema postojećoj legislativnoj proceduri. Svaka daljnja odluka EP ili stajalište Vijeća o zakonskom prijedlogu mora se proslijediti NP.

(3) Ukoliko NP ili njegov dom u slučaju dvodomosti vjeruje da prijedlog narušava načelo subsidiarnosti, ono može predsjedniku EP, Vijeću i Komisiji poslati "obrazloženo mišljenje" (*žuti karton*) u kojemu se navode razlozi zabrinutosti glede podnijetog prijedloga.

(4) Ukoliko takvo "obrazloženo mišljenje" u NP predstavlja najmanje 1/3 njegovih glasova onda Komisija mora revidirati svoj prijedlog, što zapravo znači da se daljnja sudbina prijedloga – njegovo ostvarenje, mjenjanje ili povlačenje prepušta samoj Komisiji.

(5) Ukoliko NP vjeruje da zakonodavna inicijativa vrijeđa načelo subsidiarnosti ono može zatražiti od Vlade da slučaj podnese Europskom sudu (ECJ). Neugodna je strana ovoga koraka u tome što se isti poduzima *post festum*, dakle nakon usvajanja zakonskog prijedloga, pa se čini da mu je izgleda jedini smisao da ukaže kako NP smatra da EU u određenoj stvari nema pravo legislativne akcije.

Protokoli su nesumnjivo reakcija na neuspjeli pokušaj uključivanja NP u tzv. *Open Method of Coordination* (OMC) koji se je u EU žargonu učvrstio nakon sastanka Europskog vijeća u Lisabonu 2000. godine. A razlozi toga neuspjeha su po svemu sudeći trojaki: (1) Proces OMC-a je bio naglašeno obilježen međuvladinim karakterom kojemu su ton davali birokrati odgovorni za nacрте nacionalnih programa i njihovo predstavljanje u Brüsselu; (2) Zbog fleksibilne prirode OMC-a NP su teško hvatali ritam s mjerama koordinacije i drugim pravilima koji su služili regulaciji

³⁴ Raunio, T., MUCH ADO ABOUT NOTHING? NATIONAL LEGISLATURES IN THE EU CONSTITUTIONAL TREATY, EIOP, Vol. 9 (2005.), No. 9.,
v. tekst na <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-009a.htm>

različitih aktera i počesto lutali u proceduralnim dvosmislenostima OMC-a; (3) Kako OMC proces nije saživljavao tako ni zastupnici u većem broju NP nisu ni pokazivali previše brige za njegov nadzor i kontrolu³⁵.

6. HRVATSKI SABOR U PROCESU PRIBLIŽAVANJA EUROPSKOJ UNIJI

Proces EU proširenja je s obzirom na svoju složenost bio predmetom intenzivnog interesa svih zemalja kandidata. U posljednjih 10 godina interes RH za europske integracije rastao je sukladno mjeri stabilizacije i uopće demokratizacije državnopravnog sustava zemlje³⁶.

Sukladno sa sve intenzivnijim procesom preplitanja nacionalnog, europskog i transnacionalnog zakonodavstva raste i značaj problematike efikasnosti i legitimnosti onoga dijela nacionalnog zakonodavstva koje se na različite načine

³⁵ Raunio T., p. 8-10.

³⁶ Odnosi Hrvatske i Unije intenzivirani su krajem 1999., a poglavito početkom 2000. godine osnivanjem zajedničke konzultativne radne skupine za izradu *Studije o izvedivosti* kao predujveta za početak pregovora o sklapanju *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)*.

Pregovori o SSP-u započeli su tijekom Zagrebačkog sastanka na vrhu šefova država i vlada zemalja članica Unije i država obuhvaćenih procesom stabilizacije i pridruživanja u studenom 2000. godine. *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* te *Privremeni sporazum* kojim su do stupanja na snagu SSP-a regulirana trgovinska i s njima povezana pitanja između Republike Hrvatske i Europske unije potpisani su 29. listopada 2001. godine. Hrvatski sabor potvrdio je SSP 4. prosinca 2001. godine, a Europski parlament i petnaest zemalja članica Europske unije učinili su to do rujna 2004. godine. Zaključivanjem dodatnog *Protokola 7* u prosincu 2004. godine, SSP je proširen i na deset novih članica Europske unije. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio je na snagu 1. veljače 2005. godine.

Nakon što je Hrvatski sabor 18. prosinca 2002. godine usvojio *Rezoluciju o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji*, Hrvatska je u Ateni 21. veljače 2003. godine podnijela zahtjev za članstvo u Europskoj uniji. U travnju 2003. Vijeće ministara EU dalo je Europskoj komisiji mandat da izradi mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvom. U listopadu 2003. godine Vlada Republike Hrvatske uručila je Europskoj komisiji odgovore na Upitnik sa 4560 postavljenih pitanja. Europska komisija 20. travnja 2004. godine donijela je pozitivno mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za punopravno članstvo u Europskoj uniji te predložila otvaranje pristupnih pregovora.

Na *summitu* u Bruxellesu 18. lipnja 2004. godine, Europsko je vijeće Republici Hrvatskoj dodijelilo status kandidata za članstvo u Europskoj uniji, a u skladu sa zaključcima sastanka Europska je komisija 6. listopada 2004. objavila *Pretpristupnu strategiju za Hrvatsku* kojom se pojašnjavaju pojedinosti priprema i uvjeta za stjecanje punopravnog članstva.

Suglasje svih parlamentarnih stranaka o punopravnom članstvu Republike Hrvatske u Europskoj uniji potvrđeno je usvajanjem *Zajedničke izjave svih parlamentarnih stranaka* o početku pregovora Republike Hrvatske i Europske Unije u prosincu 2004., te u siječnju 2005. godine usvajanjem *Deklaracije o temeljnim načelima pregovora za punopravno načelo u EU (2005.)* i *Izjave Hrvatskog sabora i Vlade RH o zajedničkom delovanju u procesu pregovora za članstvo u EU te Odlukom o osnivanju Nacionalnog odbora*.

Na sjednici Vijeća ministara Europske unije 16. ožujka 2005. u Bruxellesu doneseni su Zaključci (Council Conclusions) kojima se usvaja *Pregovarački okvir za Republiku Hrvatsku*. Bilateralnom Međuvladinom konferencijom EU-Hrvatska 3. listopada 2005. svečano su otvoreni pristupni pregovori za ulazak Hrvatske u Europsku uniju.

Deskripciju dosadašnjeg procesa uključivanja RH u EU integracijske procese v. na web stranici Hrvatskog sabora: "Hrvatska na putu u Europsku uniju" <http://www.sabor.hr>

oslanja na europsko pravo³⁷. U tome procesu nužno se adaptira položaj, ulogu i procedure nacionalnog parlamenta. S obzirom na poziciju Republike Hrvatske u tekućem procesu približavanja prema EU o tome su se važna pitanja otvorila i kod nas. Od posebnog su značaja sljedeća pitanja: Koju je ulogu Hrvatski sabor dobio u odnosu na odlučivanje koje se tiče EU? Koji bi model institucionalnog aranžmana bio najpogodniji za naše prilike? Na koji se način u odlučivanju EU problematike može najbolje ostvariti optimalna ravnoteža između legislativne efikasnosti i demokracije?

6.1. Uloga Hrvatskog sabora u EU problematici

Proces adaptiranja Republike Hrvatske sofisticiranom, efikasnom i koordiniranom sistemu EU odlučivanja nesumnjivo traži oblikovanje i institucionalizaciju efikasnog sustava institucija i mjera koji će moći udovoljiti većini ako ne i svim zahtjevima takvog slojevitog, višerazinskog (*multilevel*) sustava odlučivanja.

Praksa zemalja koje su prije RH prošle ovu fazu razvoja pokazuje da je takav sustav imao dvije važne karakteristike. Prvo, sustav koordinacije odnosa prema EU bio je centriran u egzekutivi. Iskustvo Europske komisije pokazuje da je egzekutiva najuspješnije rješavala zahtjevu zadaću ispunjavanja teških pripremnih radova priključenja EU i efikasnog odlučivanja u tom kontekstu. Parlament je najčešće dobijao savjetodavnu ulogu i to zbog toga što se u njegovoj nekoj drugoj ulozi, radu i odlučivanju vidi moguća blokada i prepreka odlučivanja za europski kontekst. Drugo, iskustvo preuzimanja velikog broja novih pravnih propisa je pokazalo da nacionalni parlamenti uopće nisu imali priliku raspravljati, a kamoli odbiti veliki broj zakona. Ponešeni plimom mobilizacije NP su funkcionirali kao dobro podmazana mašinerija za usvajanje EU legislative o kojoj se uopće ne raspravlja. Da bi uopće progutale tako veliki broj propisa svojedobno su mnoge sukcesijske države skratile procedure za usvajanje zakonodavstva povezanog s *pravnim stečevinama EU*. Takvu su ubrzanu proceduru (*fast track adoption procedure*) tijekom 1998.-2004. godine koristili Bugarska, Češka Republika, Slovenija i Rumunjska. No, istodobno ova je strategija stvorila rizik reduciranja parlamenta na puki pečat i time potkopala značaj njihove institucionalizacije i značajno oslabila njihov legitimitet.

Za razumijevanje ovoga kompleksa pitanja kod nas od inicijalnog je značaja bila *Izjava Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske o zajedničkom djelovanju u procesu razgovora za članstvo u EU s početka 2005. godine* koja je naznačila koordinate djelovanja u pravcu priključivanja Republike Hrvatske EU.

³⁷ Prema istraživanjima koja su pokušali kvantificirati utjecaj EU na *legislativni output* NP u jednom broju europskih zemalja proizlazi da npr. od sveukupnog broja nacionalnih propisa koji reguliraju ekonomsku oblast 20% propisa u SR Njemačkoj i Austriji dolazi iz Bruxullesa, u Nizozemskoj iz Bruxullesa dolazi 25% takvih obveznih propisa, u Danskoj 9,6%. Cit. pr. **A.L. Dimitrova & E. Mastenbroek**, INVOLVING PARLIAMENT IN EU AFFAIRS, Leiden University, Department of Public Administration, 2004., p. 1.

(1) Pregovore s Europskom unijom vodi Vlada Republike Hrvatske. (2) Hrvatski sabor i Vlada potvrđuju važnost kontinuiranog dijaloga i usklađenog djelovanja u procesu pregovora o punopravnom članstvu Republike Hrvatske u Europskoj uniji, posebno u dijelu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije. (3) Hrvatski sabor i Vlada vide članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji kao izraz volje građana Republike Hrvatske na temelju cjelovitih i javnih informacija i pune upućenosti, kao i otvorenog i transparentno vođenog procesa pregovora, tijekom kojih svim zainteresiranim čimbenicima treba biti osigurano pravo na informaciju u dijalog, putem Nacionalnog foruma o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji i drugih inicijativa, kako bi najšira javnost bila u prilici izraziti mišljenja o uvjetima članstva u Europskoj uniji. (4) Vlada Republike Hrvatske izražava spremnost za pružanje svih oblika i načina potpore Hrvatskome saboru na daljnjem informiranju zastupnika, kao i stručnih službi Hrvatskoga sabora u cilju podizanja razine spremnosti za buduće obveze slijedom Protokola o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji i Protokola o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Hrvatski sabor izražava spremnost da svojim aktivnostima podupire rad Vlade u procesu pregovora o članstvu u Europskoj uniji.³⁸

6.2. Postojeći aranžmani za participaciju Hrvatskog sabora u EU odlučivanju

U većini zemalja koje su se EU pridruživale u etapi proširivanja na bivše socijalističke zemlje pitanje korištenja i institucionalizacije novih propisa za uključivanje parlamenta u europske poslove nije bilo riješeno niti nakon priključivanja. To se dobrim dijelom objašnjava činjenicom širine i otvorenosti legislativnih aranžmana i odsustvom prakse parlamentarne kontrole egzekutive. Ipak, stvorena su određena rješenja koja su parlamentu ostavili značajniju ulogu u njihovoj participaciji u EU poslovima. U tom su smislu u jednom broju država NP već u fazi akcesije imali ovlasti raspravljati ili odobravati pregovaračke pozicije. Ovdje su od interesa razina i vrijeme (*timing*) parlamentarne kontrole. S obzirom na kontrolu uloga parlamenta može biti jača ili slabija, što je vidljivo iz sljedećeg. Moguće je da: (a) NP daje mandat; (b) da NP savjetuje i osigura vladi svekolike parametre za sve moguće pozicije i slučajeve u kojima će se ona naći; (c) da se od NP traži savjet u pretpostavljeno važnijim slučajevima; (d) da se NP samo informira. Što se tiče *timinga* krucijalna se razlika pojavljuje u akciji NP prije no što Vijeće ministara usvoji prijedlog Komisije ili se NP u svojim radnjama javlja kasnije.

Komparativni pregled zakonodavnih rješenja pokazuje nam da je veći broj ex-socijalističkih država promijenio rješenja iz pred-akcesijskog razdoblja na način da je omogućio ekstenzivnije uključivanje parlamenta, iako nijedan takav sustav nije išao toliko daleko da se od parlamenta tražio (poseban) mandat za djelovanje unutar europskog konteksta. Države koje su radije odabrale obligatorni sustav

³⁸ IZJAVA HRVATSKOGA SABORA I VLADE REPUBLIKE HRVATSKE O ZAJEDNIČKOM DJELOVANJU U PROCESU PREGOVORA ZA ČLANSTVO U EUROPSKOJ UNIJI, Klasa: 018-05/05-01/17, Zagreb, 19. siječnja 2005.

savjetovanja s parlamentom prije rasprave o prijedlogu u Vijeću Ministara su Češka, Slovačka, Latvija i Poljska. Druge su države, poput Estonije i Litve svojim parlamentima dali neposredniju ulogu. No, NP se ovdje uključuju pod određenim uvjetima (npr. važnom utjecaju ekonomske i socijalne legislative) i nisu pod obvezom da savjetuju o svim političkim mjerama. U Sloveniji pak parlament se samo izvješćuje, što je besumnije mnogo manje od obigatorne ili povremene konzultacije.³⁹

Hrvatski sabor sudjeluje u pripremama Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji putem svojih radnih tijela: Odbora za europske integracije, Nacionalnog odbora i Zajedničkog parlamentarnog odbora Republike Hrvatske i Europske unije.

Odbor za europske integracije u postupku usklađivanja zakonodavstva, na svojim sjednicama raspravlja o prijedlozima zakona koji nose oznaku P.Z.E. Odbor nastupa kao zainteresirano radno tijelo budući da ne ulazi u sadržaj prijedloga zakona već razmatra priloženu Izjavu o usklađenosti i Usporedni prikaz pojedinog zakonskog prijedloga kako bi utvrdio je li je i u kojoj mjeri zakonski prijedlog usklađen s pravnom stečevinom Europske unije. Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji s Dodatkom A, odnosno s Planom usklađivanja zakonodavstva za svaku godinu temeljni su dokumenti za donošenje konačne ocjene Odbora o usklađenosti zakonskog prijedloga. Nakon provedene rasprave Odbor podnosi Hrvatskom saboru Izvješće s rasprave koje sadrži ocjenu usklađenosti prijedloga zakona s pravnom stečevinom Unije. Odbor na sjednicama raspravlja i o drugim prijedlozima akata koji nisu izravno u postupku usklađenja zakonodavstva, ali mogu utjecati na sam proces približavanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Odbor povremeno održava zajedničke sjednice s drugim radnim tijelima u Hrvatskom saboru.⁴⁰

Nacionalni odbor. Osnivanje Nacionalnog odbora rezultat je suglasja svih parlamentarnih stranaka o pristupanju Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije kao strateškog nacionalnog cilja za čije je ostvarivanje nužno zajedničko djelovanje izvršne i zakonodavne vlasti kroz osiguranje transparentnog procesa vođenja pristupnih pregovora. Jedan od najznačajnijih elemenata tog procesa jest odgovarajući sustav parlamentarnog nadzora EU pristupnih pregovora koji se ostvaruje kroz Nacionalni odbor. Sukladno Odluci o osnivanju, Nacionalni odbor nadgleda i ocjenjuje tijek pregovora, daje mišljenje i smjernice u ime Hrvatskoga sabora o pripremljenim pregovaračkim pozicijama, razmatra informacije o pregovaračkom procesu, razmatra i daje mišljenja o pitanjima koja će se otvarati tijekom pregovora, razmatra i ocjenjuje pregovaračko djelovanje pojedinih članova pregovaračkog tima te prema potrebi daje mišljenje o usuglašavanju hrvatskog zakonodavstva s propisima Europske unije. Nacionalni odbor također putem svog predsjednika održava redovite

³⁹ Cit. pr. **A.L. Dimitrova & E. Mastenbroek**, INVOLVING PARLIAMENT IN EU AFFAIRS, Leiden University, Department of Public Administration, 2004, p. 1.

⁴⁰ <http://www.sabor.hr>

konzultacije i razmjenjuje informacije s Predsjednikom Republike Hrvatske, predsjednikom Vlade Republike Hrvatske i predsjednikom Hrvatskoga sabora te održava redovite konzultacije s voditeljem izaslanstva i glavnim pregovaračem o tijeku pregovora, otvorenim pregovaračkim pitanjima i mogućim načinima zatvaranja pojedinih poglavlja pregovora. Odbor se sastoji od 19 članova – predsjednika, potpredsjednika i 13 članova, u pravilu zastupnika Hrvatskoga sabora (po šest članova iz reda vladajućih, odnosno oporbenih stranaka, a predsjednici Odbora za vanjsku politiku, Odbora za međuparlamentarnu suradnju i Odbora za europske integracije članovi su Nacionalnog odbora neovisno o stranačkoj pripadnosti). U Odbor su imenovana i četiri člana i to: predstavnik Ureda Predsjednika RH, predstavnik akademske zajednice, predstavnik udruga poslodavaca i predstavnik sindikata⁴¹.

Zajednički parlamentarni odbor. Politički dijalog između RH i EU na parlamentarnoj razini provodi se putem Zajedničkog parlamentarnog odbora RH - EU. Zajednički parlamentarni odbor predstavlja novi oblik suradnje između Hrvatskoga sabora i Europskog parlamenta, utemeljen slijedom odluke EP-a iz ožujka 2004. kojom su izabrani članovi u posebno izaslanstvo za odnose s RH i odluke Hrvatskoga sabora od 15. listopada 2004. Izaslanstvo Europskog parlamenta ima 15 članova i 15 zamjenika, čija politička zastupljenost odražava sliku zastupljenosti njihovih skupina u novom sazivu EP-a, dok Izaslanstvo Hrvatskoga sabora čini 15 članova i 13 zamjenika. U okviru Odbora posebno se želi promicati puna integracija Hrvatske u zajednicu demokratskih država i postupno približavanje Europskoj uniji; sve veće približavanje stavova o međunarodnim pitanjima, uključujući primjerenu razmjenu informacija, posebice o pitanjima koja bi mogla imati bitan učinak na RH i EU; zajednički pogledi na sigurnost i stabilnost u Europi, uključujući suradnju na područjima obuhvaćenima zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom Europske unije.

Dobivanjem statusa države kandidatkinje, zastupnici Hrvatskoga sabora započeli su aktivno sudjelovati i u drugim međuparlamentarnim aktivnostima u okviru Europskog parlamenta i parlamentarna država članica i država kandidatkinja za EU. Najvažniji oblici takvih aktivnosti su – Konferencija predsjednika parlamentarna država članica EU, Konferencija odbora za europska pitanja država članica Europske unije (COSAC) i sastanci predsjednika odbora za vanjsku politiku država članica EU.⁴²

6.3. Postoji li egzemplarni uzor-model djelovanja NP

O parlamentarnoj kontroli EU zakonodavstva vode računa koliko stari toliko i novi članovi EU. Komparativni pregled pokazuje da su parlamenti u Francuskoj i Danskoj bili najaktivniji u toj ulozi. Dok je u većini zemalja, uključujući i Hrvatsku, koordinacija i transpozicija EU mjera dodjeljeno egzekutivi, parlamentarno prvenstvo

⁴¹ <http://www.sabor.hr>

⁴² <http://www.sabor.hr>

u ovoj oblasti postoji jedino u Danskoj.⁴³ Kako je bjelodano da s demokratskog stajališta – koje podrazumijeva naglašenu ulogu parlamenta u europskim poslovima – nesumnjivo postoje prednosti danskog sustava, postavlja se pitanje postoji li mogućnost primjene takvog naglašeno demokratskog sustava i drugdje, npr. u Hrvatskoj? Potonje pitanje je od posebne važnosti za ona moguća teorijska i praktična stajališta koja smatraju da je Hrvatskoj – koja nakon demokratskih promjena iz 2000. godine još razvija i učvršćuje parlamentarizam i druge ustavnodemokratske tekovine – još potrebno na različite načine podsticati uspon legislature kao predstavničke i demokratske ustavne grane vlasti pa stoga nikako ne bi smjela propuštati prilike jačanja parlamentarnih kontrola i uopće ustavnopravne i političke pozicije demokratskog predstavništva naroda. Dakle, je li bi npr. Hrvatski sabor mogao funkcionirati poput danskog *Folketinga*? Uz niz razloga koji realno ukazuju na nemogućnost transfera institucionalnog modela ili njegovih posebnih odlika (poslovično odsustvo učinkovite horizontalne koordinacije između državnih ministarstava, odsustvo kulture aktivne participacije, nesuglasnost poslovično spore skupštine glede dinamičnog područja EU odlučivanja, odsustvo odgovornosti na svim razinama vlasti, itd.) ipak postoji onaj *ratio* kojega bi svaki racionalni upravljač mogao imati u vidu. O čemu se ustvari radi?

Glavna snaga danskog modela je u tome što on dopušta parlamentarni utjecaj na proces EU odlučivanje i mobilizaciju nacionalne birokracije u ranoj fazi. Popratni efekt ovakvog nastupa parlamenta je omogućavanje brže transpozicije nastajućih EU direktiva. Istraživači danskog parlamentarizma **A.L. Dimitrova** i **E. Mastenbroek** dokazuju i zaključuju da bi “danski sistem” mogao potencijalno uvećati snagu utjecaja novopridošlih zemalja na EU odlučivanje i implementaciju EU prava. Dakle, argument koji poput ovoga ili nekog drugog ide u prilog jačanja parlamentarne uloge nije samo stvar “luksuzne nadgradnje sustava kojega bolje vode birokrati”⁴⁴ već pitanje pozitivnog djelovanja parlamenta u pravcu uklanjanja imanentnih manjkavosti demokracije u kojoj inače djeluje. Stoga bi hrvatska javnost trebala imati na umu da će članstvo u EU uz poboljšanje *output* legitimnosti, zaoštriti razlike između elita i građana, pa bi veće uključivanje parlamenta u odnosu na taj problem u konačnici rezultiralo rastom *input* legitimnosti. Prema tome, inzistiranje na politici koja omogućuje da nacionalni parlament postane stvarni, debatirajući sudionik u prostoru EU odlučivanja rezultira mogućnošću razrješavanja novog demokratskog deficita. No, da bi to bilo moguće nacionalni parlament mora imati ne samo kontrolne i savjetodavne ovlasti već i stvarno biti središnje mjesto sistema koordinacije za EU. To bi dakako moglo ograničavati pregovarački mandat vlade u Vijeću, ali bi zato nacionalnom parlamentu osiguralo koliko njegovu vezu i odgovornost prema građanima, a budućem EU projektu toliko potreban legitimitet.

⁴³ Usp. cit. pr. **A.L. Dimitrova & E. Mastenbroek**, INVOLVING PARLIAMENT IN EU AFFAIRS, Leiden University, Department of Public Administration, 2004., p. 1.

⁴⁴ **A.L. Dimitrova & E. Mastenbroek**, op. cit., p. 18.

7. ZAKLJUČAK

Proces stvaranja EU dotiče se ne samo smjera nego i suštine politike njenih država članica. Empirijske studije o utjecaju EU na domaće prilike identificirale su – zahvaljujući alternativnim mehanizmima internalizacije novih normi i pravila – različite oblike adaptacije procesu europeizacije.⁴⁵ Ove su studije također pokazale da je od svih mogućih i posebnih strukturalnih determinanti država članica – sistem parlamentarne demokracije bio njihov najmanje istražen dio. A to je utoliko značajnije kad se ima na umu da demokracija na nivou EU ovisi u velikoj mjeri o demokratskoj legitimnosti procedura na nacionalnom nivou. Ipak, zahvaljujući usponu tzv. *debate o budućnosti Europe* te sve intenzivnijim raspravama o demokratskoj legitimaciji EU nacionalni parlamenti pomaknuli su se u samo središte interesa i studija o ulozi tih institucija u okolnostima europskog konstitucionalizma.⁴⁶

Parlament je tijekom XIX. i do završetka I. svjetskog rata (1918.) predstavljao okosnicu modernog predstavničkog sustava. Izbori su predstavljali čvrstu osnovicu legitimnog autoriteta parlamenta kao zakonodavnog tijela. U tom je razdoblju jačanju parlamenta posebno doprinosila doktrina o podjeli i ravnoteži vlasti. Unatoč svim razlikama u funkcioniranju pojedinih ustavnih sustava i njihove organizacije vlasti, parlamenti su kao izabrana tijela s predstavničkim i zakonodavnim funkcijama uvelike doprinosili integraciji države-nacije. No, s pojavom modernog stranačkog sustava i egzekutive koja predstavlja većinsku stranku dolazi do velikih promjena u funkcioniranju predstavničke demokracije i parlamentarizma. Pojava modernih političkih stranaka i proces racionalizacije partijskih sustava rezultirala je presudnim i poraznim efektima glede stvarnog utjecaja parlamenta u ustavnopolitičkom životu suvremene države i društva. Tako npr. parlamentarne procedure postaju snažno oruđe u rukama parlamentarne većine, odnosno egzekutive koja iz nje proizlazi. Zato **C. J. Friedrich** i zaključuje da “pravila parlamentarne procedure postaju samo-ograničenja obnašanju vlasti skupine ‘suverenih’ predstavnika. Ta pravila su Ahilova peta, meko mjesto modernog ustavnog sistema”.⁴⁷

Ipak, pokazaće se kasnije da kontroverze o mjestu parlamentarne grane u ustavnoj organizaciji vlasti nisu pojava koja je bila tipična samo za evoluciju konstitucionalizma unutar države-nacije XIX. i XX. stoljeća. One na jednako

⁴⁵ Pod europeizacijom se podrazumijeva multidimenzionalni proces demokratizacije, decentralizacije, deetatizacije i ubrzane modernizacije javne administracije bivših socijalističkih zemalja koje su se u procesu proširenja sukcesivno pridruživale Europskoj Uniji.

⁴⁶ Usp. diskusiju nekolicine vodećih pisaca o EU problematici u DEMOCRACY AND CONSTITUTIONALISM IN THE EUROPEAN UNION, *ECSA REVIEW* Spring 2000.; **T.B. Hansen & B. Scholl**, EUROPEANIZATION AND DOMESTIC PARLIAMENTARY ADAPTATION-A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE BUNDESTAG ANF HOUSE OF COMMONS, *EIOP* Vol. 6 (2002.) No. 15.

⁴⁷ **C.J. Friedrich**, CONSTITUTIONAL GOVERNMENT AND DEMOCRACY, Revised Edition, Boston 1950., p. 321.-323.

zanimljiv način prate i proces afirmacije EU konstitucionalizma⁴⁸ kao sastavnog dijela novog, postancionalnog ili transnacionalnog konstitucionalizma. Za razliku od tradicionalnog konstitucionalizma kojemu je prirodni prostor unutar granica države-nacije i kojemu je za cilj realizirati onu koncepciju ustava kojoj je suština u uključivanju i isključivanju posebnih naroda, ideja i praksi iz sfere socijalnog, političkog, ekonomskog i religijskog života, suvremeni transnacionalni konstitucionalizam je pojava novog postanja i misije⁴⁹. U takvom složenom okviru – o kojemu danas posebice svjedoči Europska unija i njeni odnosi s državama-članicama, a kojega **J.H.H. Weiler** naziva nadržavnim konstitucionalizmom (*constitutionalism beyond the state*), a **I. Pernice** konstitucionalizmom na više razina (*multilevel constitutionalism*) uvelike se mijenja i tradicionalni položaj i uloga parlamenta. Kao i ranije u nekim drugim prilikama tako se i danas u otvorenosti europskog integracijskog koncepta hrvatskom parlamentu pruža nova mogućnost afirmacije. A, te mogućnosti već danas uvelike ovise o tome što zapravo čini sadržaj njegove “spremnosti da svojim aktivnostima podupire rad Vlade u procesu pregovora o članstvu u Europskoj uniji”.

⁴⁸ Na ovom mjestu upućujemo samo na nekoliko zanimljivih radova: **R. Dehousse**, BEYOND REPRESENTATIVE DEMOCRACY: CONSTITUTIONALISM IN POLYCENTRIC POLITY, u EUROPEAN CONSTITUTIONALISM BEYOND THE STATE, Cambridge, 2003., p. 135.-156.; **T.B. Hansen & B. Scholl**, EUROPEANIZATION AND DOMESTIC PARLIAMENTARY ADAPTATION-A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE BUNDESTAG AND THE HOUSE OF COMMONS, *EloP*, Vol. 6 (2002.), No. 15; **J.H.H. Weiler**, EUROPEAN DEMOCRACY AND ITS CRITICS: POLITY AND SYSTEM, u THE CONSTITUTION OF EUROPE, Cambridge 1999, p. 285.; v. također i *Green Paper* Europske komisije THE FUTURE OF PARLIAMENTARY DEMOCRACY: TRANSITION AND CHALLENGE IN EUROPEAN GOVERNANCE, pripremljen za Konferenciju parlamentarnih speakera za rujan 2000. godine, Brussels, 9. listopada 2000.

⁴⁹ **J.H.H. Weiler & M. Wind**, EUROPEAN CONSTITUTIONALISM BEYOND THE STATE, Cambridge University Press, 2003.

Popis korištenih izvora:

Bengston, C., NATIONAL PARLIAMENTS IN EUROPEAN DECISION-MAKING-A REAL PROSPECTS OR WISHFUL THINKING, The Federal Trust, Online Paper 29/03.

Brand, M., AFIRMING AND REFINING EUROPEAN CONSTITUTIONALISM: TOWARDS THE ESTABLISHMENT OF THE FIRST CONSTITUTION FOR THE EUROPEAN UNION, EUI Working Paper Law No. 2004./2.

Brown, T., NATIONAL PARLIAMENTS IN THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, The Federal Trust, Online paper 31/03.

Dehousse, R., BEYOND REPRESENTATIVE DEMOCRACY: CONSTITUTIONALISM IN POLYCENTRIC POLITY, u EUROPEAN CONSTITUTIONALISM BEYOND THE STATE, Cambridge, 2003.

Friedrich, C.J., CONSTITUTIONAL GOVERNMENT AND DEMOCRACY, Revised Edition, Boston 1950.

Hansen, T.B. & Scholl, B., EUROPEANIZATION AND DOMESTIC PARLIAMENTARY ADAPTATION-A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE BUNDESTAG ANF HOUSE OF COMMONS, EIOP Vol. 6 (2002.) No. 15.

Hartley, T.C., EUROPEAN UNION LAW IN GLOBAL CONTEXT – TEXT, CASES AND MATERIALS, Cambridge 2004.

Grimm, D., DOES EUROPE NEED A CONSTITUTION, European Law Journal 1/1995.

Lane J.E. & Ersson, S., THE NEW INSTITUTIONAL POLITICS – PERFORMANCES AND OUTCOMES, Routledge, London 2000.

Llorente, F.R., CONSTITUTIONALISM IN THE “INTEGRATED” STATES OF EUROPE, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/98/985.html>

Loughlin, M., REPRESENTATION AND CONSTITUTIONAL THEORY, u LAW AND ADMINISTRATION IN EUROPE-ESSAYS IN HONOUR OF CAROL HARLOW, Edited by Paul Craig & Richard Rawlings, Oxford 2003.

Maduro, M.P., EUROPE AND THE CONSTITUTION: WHAT IF THIS IS AS GOOD AS IT GETS, u EUROPEAN CONSTITUTIONALISM BEYOND THE STATE, Edited by J.H.H. Weiler & M. Wind, Cambridge 2003.

Moravcsik, A., IN DEFENCE OF THE ‘DEMOCRATIC DEFICIT’, JCMS 4/2002, Vol. 40, p. 603-624.

O’Keffe, D., SOVEREIGNTY OF PARLIAMENT IN THE CONSTITUTION OF EUROPE: FOUNDATIONS OF LEGITIMACY IN THE DIVIDED POWER SYSTEMS OF THE EUROPEAN UNION, WHI Symposium 1998., <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/tagung98/okeeffe.htm>

Oppenheimer A., (ed.) THE RELATIONSHIP BETWEEN EUROPEAN COMMUNITY LAW AND NATIONAL LAW: THE CASES, Cambridge, 1994., p. 524.-75.

Pernice, I., THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS IN THE EUROPEAN UNION, na http://www.ecln.net/elements/constitutional_debate/perspective2004/part2/2_02.htm, p.5

Pitkin, H.F., THE CONCEPT OF OF REPRESENTATION, Berkeley 1967.
THE EUROPEAN PARLIAMENT, NATIONAL PARLIAMENTS AND EUROPEAN INTEGRATION, Edited by R.S. Katz & B. Wessels, Oxford 1999.

THE FUTURE OF PARLIAMENTARY DEMOCRACY: TRANSITION AND CHALLENGE IN EUROPEAN GOVERNANCE, pripremljen za Konferenciju parlamentarnih speakera za rujan 2000. godine, Brussels, 9. listopada 2000.

TREATY ESTABLISHING A CONSTITUTION FOR EUROPE, European Communities 2005.

Sajo, A., LIMITING GOVERNMENT – AN INTRODUCTION TO CONSTITUTIONALISM, 1999.

Schumpeter, J.A., CAPITALISM, SOCIALISM AND DEMOCRACY, London 1942.

Schorkopf, F. & Walter, C., ELEMENTS OF CONSTITUTIONALIZATION: MULTILEVEL STRUCTURES OF HUMAN RIGHTS PROTECTION IN GENERAL INTERNATIONAL AND WTO LAW, 4 German Law Journal No. 12 (1 December 2003).

Stuart, G., NATIONAL PARLIAMENTS AND THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, The Federal Trust, Online Paper 07/02.

Weiler J.H.H., & Wind, M., EUROPEAN CONSTITUTIONALISM BEYOND THE STATE, Cambridge University Press, 2003.

Weiler, J.H.H., EUROPEAN DEMOCRACY AND ITS CRITICS: POLITY AND SYSTEM, u THE CONSTITUTION OF EUROPE, Cambridge 1999.

Weiler, J.H.H., DOES EUROPE NEED A CONSTITUTION? DEMOS, TELOS AND THE GERMAN MAASTRICHT DECISION, European law Journal 1/1999.

J.H.H. Weiler, EUROPEAN NEO-CONSTITUTIONALISM: IN SEARCH OF FOUNDATIONS FOR THE EUROPEAN CONSTITUTIONAL ORDER, u CONSTITUTIONALISM IN TRANSFORMATION: EUROPEAN AND THEORETICAL PERSPECTIVES, Edited by R. Bellamy & D. Castiglione, Blackwell 1996.

Zemanek, J., IMPROVING THE UNION'S DEMOCRATIC LEGITIMACY: THE EUROPEAN PARLIAMENT AND NATIONAL PARLIAMENTS, 2001.

Web stranice Hrvatskog sabora: <http://www.sabor.hr>

ON THE POSITION, ROLE AND SIGNIFICANCE OF NATIONAL PARLIAMENT IN EU CONSTITUTIONALISM

During the 19th century and up to the end of World War One (1918), parliament represented the backbone of the modern representative system. Despite all the differences in the functioning of certain constitutional systems and their organisation of powers, parliaments have, as elected bodies with representative and legislative functions, greatly contributed to the integration of state-nation. However, with the emergence of the modern party system and the executive which represents the majority party, considerable changes have occurred in the functioning of representative democracy and parliamentarism. The emergence of modern political parties and the rationalisation process of the party system resulted in crucial and devastating effects concerning the real influence of parliament in the constitutional political life of contemporary state and society. The emergence and development of EU constitutionalism poses new challenges in the relations of national institutions of power. The EU has grown on the dominance of its executive bodies and the secondary role of its parliament. In this text, the author discusses the comparative situation and the possibilities of national parliament action in the context of EU constitutionalism.

Key word: *National Parliament, constitutionalism, Croatian Parliament (Sabor), European Union*