
Doprinos parlamenata u procesu približavanja EU

ANDREAS MAURER*

Sažetak

Autor se bavi problemom kako ojačati ulogu nacionalnih parlamenata u procesu pridruživanja Europskoj uniji. Nacionalni parlamenti zemalja kandidata mogu se u tom procesu osloniti na iskustva parlamenata zemalja članica EU. Produblavanje integracije EU rezultiralo je tzv. demokratskim deficitom. Riječ je o tome da sve veći dio regulativne materije biva izuzet iz nadležnosti nacionalnih parlamenata i prenesen u nadležnost izvršnih tijela EU, prije svega Europske komisije i Ministarskog vijeća, čije oduke ne podliježu dovoljno političkom utjecaju i kontrolnim mehanizmima nacionalnih parlamenata odnosno Europskog parlamenta. Zbog toga parlamenti zemalja članica EU razvijaju nove mehanizme koji jačaju njihovu participativnu i kontrolnu kompetenciju u odnosu na izvršna tijela EU. Ti su mehanizmi najrazvijeniji u parlamentima nordijskih zemaljama, čija iskustva služe kao model drugim parlamentima.

Također je značajan razvoj novih mehanizama suradnje s Europskim parlamentom kao i stalne interparlamentarne suradnje. Među potonjim mehanizmima osobito mjesto zauzima Konferencija parlamentarnih odbora specijaliziranih za poslove EU, tzv. COSAC (Conférence des Organes spécialisées dans les affaires communautaires), koja je osnovana 1989. godine.

Autor zaključuje da parlamenti zemalja kandidata trebaju pravovremeno izgraditi specijalizirane i kooperativne strukture, koje će im omogućiti da u procesu odlučivanja o poslovima EU budu ravnopravni partneri svojim vladama i izvršnim tijelima EU.

Ključne riječi: Europska unija, Europski parlament, parlament, pridruživanje Europskoj uniji, Vijeće ministara, Europska komisija, interparlamentarna suradnja, demokratski deficit

1. Snažnija uloga za nacionalne parlamente

Jedna je od bitnih okosnica sadašnje debate u Konventu rasprava o ciljevima, metodama i sredstvima daljnje demokratizacije EU. Srž je te rasprave snažnije sudjelovanje parlamenata u europskom sustavu odlučivanja. Može li se to ostvariti daljnjim jačanjem Europskog parlamenta kao zakonodavnog i nominacijskog organa EU, povećanjem in-

* *Andreas Maurer*, doktor političkih znanosti, znanstveni istraživač i analitičar u Stiftung Wissenschaft und Politik u Berlinu.

formacijskih, nadzornih i participacijskih prava nacionalnih parlamenata prema njihovim vladama, stvaranjem dodatnog gremija nacionalnih parlamenata ili pragmatičnim daljnjim razvojem postojećih interparlamentarnih kooperacijskih struktura otvoreno je pitanje o kojem se u Konventu intenzivno raspravlja u svezi s budućnošću Europske unije. Parlamenti zemalja koje su kandidati za pristupanje EU aktivno sudjeluju u radu Konventa. Predstavnici te skupine, kako u plenumu, tako i u radnim skupinama koje ih se neposredno tiču, dokumentiraju svoju spremnost da aktivno sudjeluju u daljnjem razvoju europskoga modela demokracije. Jasno je uočljivo: parlamenti zemalja kandidata za pristupanje EU manje se orijentiraju prema nacionalnim osebnostima, a više prema postupno izraslim strukturama unutar EU, i tu osobito prema modelima parlamentarnog sudjelovanja u poslovima EU što su se uvriježili u pojedinim nacionalnim državama. Pri tom se čini da su modeli relativno obvezujuće prakse parlamentarnog sudjelovanja, iskušani u nordijskim državama, atraktivniji od modela “podupiruće” kontrole, uobičajenih u južnim državama. Budući da i parlamenti Europskoga ekonomskog prostora radije slijede nordijski nego južnoeuropski model, može se pretpostaviti da bi i skupštine država Jugoistočne Europe svoju djelatnost glede odnosa s EU trebale usmjeriti na tri bitne funkcije:

- Informacijske i komunikacijske funkcije, budući da zastupnici u Europskom parlamentu teško mogu posredovati “Europu”.
- Nadzorne funkcije prema vladama, budući da se odnosi kooperacije između EU i država Jugoistočne Europe mogu relativno brzo toliko intenzivirati, rezultirajući de facto gubitkom dijela suverenosti, da se i tu sve više zamagljuje jasno razlikovanje između “parlamentarno intenzivne” unutarnje politike i “neparlamentarne” vanjske politike..
- Kooperacijske funkcije između parlamenata država Jugoistočne Europe te između njih i Europskog parlamenta, budući da će nakon pridruživanja sadašnjih kandidata nastati praznina u COSAC-u i drugim interparlamentarnim mrežama.

2. Aspekti demokratskog deficita u EU

Zahtjevi za više parlamentarno-predstavničke demokracije u EU sve su drugo samo ne novi; pritužbe zbog “demokratskog deficita”¹ EU i pokušaji da se on razriješi prate integracijsku politiku od osnutka Europske zajednice za ugljen i čelik. Proces europskoga ujedinjenja – kao i svaki oblik međudržavne suradnje – pati od problema nedostatne demokracije (Mandt, 1981.: 503). Uspjeh međunarodnih pregovora pretpostavlja sposobnost i slobodu djelovanja onih aktera koji su na nacionalnoj razini ovlašteni za prijenos suverenitetskih prava; u državama EU to su vlade, proizašle iz demokratskih izbora. Stoga nacionalni parlamenti u vanjskoj politici svojih država ne raspolažu jednakim formativnim mogućnostima kao u okviru unutarnjepolitičkih ciklusa odlučivanja. Demokratski deficit vanjske politike, što odatle proizlazi, kao i u pravilu kompleksniji mehanizmi predstavljanja i odgovornosti od građana/građanki do vladinih aktera, koji

¹ Usp. Boyce, 1993.; Coultrap, 1999.; Neunreither, 1994.; Norris, 1997.; Pliakos, 1995.; Pöhle, 1998.; Seider, 1990.; Reich, 1991.

vode međunarodne pregovore, karakteristični su za sve međunarodne organizacije. No u “posebnom slučaju” EZ/EU nedvojbeno je da specifična organizacijska forma stupnjevito raščlanjenog sustava pregovaranja kao i važeća pravna načela neposredne primjenjivosti i primata europskoga nad nacionalnim pravom daleko nadilaze okvir djelovanja klasičnih međunarodnih organizacija. Stoga je kao posljedica procesa integracije postalo znatno nejasnije razlikovanje između vanjskopolitičkih i unutarnjepolitičkih instrumenata djelovanja i u tom kontekstu primjenjivih pravila demokratske povratne vezanosti predstavnika uz građane koje predstavljaju. Europska se politika najkasnije nakon pokretanja programa unutarnjeg tržišta 1985./1987. te usljed toga dostignute dubine integracije u sve više područja javnog života percipira kao analogna državnom i unutarnjepolitičkom djelovanju. Budući da je njezin funkcionalni doseg obuhvatnije postavljen te odluke koje donosi neposrednije zahvaćaju različita područja aktivnosti građana, demokratski deficit snažnije pogađa EZ/EU i njezine države članice nego međunarodne organizacije poput Ujedinjenih naroda ili NATO-a.

Srž je problema demokracije u EU negativna bilanca posljednje četiri reforme Ugovora: U pravilu se postupnim produbljavanjem europske integracije sve više legislativnih ovlasti nacionalnih parlamenata prebacivalo na europsku razinu, a da ih se nije istodobno, potpuno i neposredno pripisivalo Europskom parlamentu, nego ih se najčešće prepuštalo regulativnim ovlastima Vijeća ministara. Taj su proces cikličkoga transfera ovlasti u korist Vijeća ministara i na teret nacionalnih parlamenata, a tek u drugome, naknadnom koraku u korist Europskog parlamenta, šefovi država i vlada kontinuirano provodili u Maastrichtu, Amsterdamu i Nizzi. Slabiji položaj Europskog parlamenta u usporedbi s Vijećem ministara, koji odatle proizlazi, te zbog sukcesivnog transfera nadležnosti sve slabiji utjecaj nacionalnih parlamenata na prostor političkog oblikovanja u europskoj politici uzrokuju, dakle, dvostruki deficit parlamentarnog sudjelovanja i nadzora:

- Prvo, nacionalni parlamenti kroz proces transfera nadležnosti (prilikom pridruživanja, promjene Ugovora, itd.) gube sve više opcija djelovanja – osobito na području zakonodavstva – koje Europski parlament neposredno ne preuzima.
- Drugo, na nacionalnoj se razini gubitak zakonodavne nadležnosti, koji su sami parlamenti autorizirali, neposredno ne kompenzira povećanjem parlamentarnog nadzora nad vladom.

Kao rezultat tog procesa Vijeće ministara i Europska komisija zahvaćaju u životne odnose građana Unije, a da ih neki izborima izravno legitimirani organ ne može podvrgnuti nadzoru koji bi obuhvaćao sva područja politike i raspolagao sankcijama. Više je integracijskih procesa, pokrenutih posljednjih godina, pojačalo taj problem demokratskoga deficita:

- 1.) Sukcesivno proširenje područja primjene kvalificiranih većinskih odluka u Vijeću ministara nakon 1987. dovodi do toga da nacionalni parlamenti gube neposredni nadzor nad djelovanjem vlada (Marquand, 1981.: 226; Norton, 1995.: 6). Kod odluka kvalificiranom većinom izostaje – bar konceptijski dana – politička odgovornost u odnosu na parlamentarne gremije, ako se taj gubitak ne kompenzira sudjelovanjem Europskog parlamenta koje obuhvaća više od prava na informiranje ili pak posebnim nadzornim instrumentima nacionalnih parlamenata (Schüttemeyer, 1978.: 268;

Marquand, 1981.: 226; Hänsch, 1986.:197; Seider, 1990.: 88). Čak i u danskom slučaju², gdje parlamentarni europski odbor predstavnicima vlade u Vijeću ministara može davati obvezujuće naputke za pregovore, mogućnost posezanja za kvalificiranim većinskim odlukama može umanjiti sposobnost nacionalnog parlamenta da supstancijalno utječe na konačni rezultat pregovora u Vijeću ministara (Birkinshaw/Ashiagbor, 1996.: 503 i 526). Ako se, pored toga, uzme u obzir podatak da se između 70% i 90% odluka, koje se donose u Vijeću ministara (Hayes-Renshaw/ Wallace, 1995.: 562), prethodno do razine nacrtu konačne odluke pripremaju u posebnim radnim skupinama Vijeća³, onda je osobito uočljivo da je ograničen djelotvoran nadzor koji zastupnici nacionalnih parlamenata imaju nad pojedinim članovima Vijeća ministara.

- 2.) Segmentiranje rada Vijeća ministara u različite odbore i posebne gremije umanjuje demokraciju prije svega u pogledu poštivanja načela supsidijarnosti i poretka nadležnosti EU: dok politički odgovorni akteri u glavnim gradovima još razmišljaju o tome je li neka smjernica načelno smisljena i uskladiva s načelom supsidijarnosti, stručnjaci Vijeća ministara i Komisije već su odavno prešli na konkretan posao utvrđivanja pravne norme. Međutim, nacionalni parlamenti teško da raspoložu personalnim i organizacijskim resursima za djelotvoran nadzor neformalno oblikovanih stadija odlučivanja u EU.
- 3.) Politička područja Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (*Common foreign and security policy*, CFSP) odnosno Europske sigurnosne i obrambene politike (*European security and defense policy*, ESDP), kaznenopravne i policijske suradnje kao i Europskog vijeća kao gremija šefova država i vlada, koji bar politički stoji iznad Vijeća ministara, gotovo potpuno izmiču parlamentarnoj *ex-ante* kontroli ako zemlje članice zajednički vrše pred-zakonodavne i izvršne funkcije. Obveze predsjedništva Vijeća da podnosi izvještaj Europskom parlamentu te rutinske izjave koje šefovi vlada daju svojim nacionalnim parlamentima služe, doduše, djelotvornom javnom prikazivanju aktualnosti europske politike te medijski insceniranoj rekonstrukciji političkih kriza i njihovu prevladavanju na “najvišoj razini”. No time se ne osigurava djelotvorna parlamentarna povratna vezanost i kontrola rada Europskog vijeća i osobito predradnji predsjedatelja Vijeća. Problem izostanka *ex-ante* parlamentarne rasprave pri tom pojačava postupak otvorene koordinacije na području politike zapošljavanja i ekonomske politike, koji se prakticira od 1997. godine. Jer i na tim područjima se kako Europski parlament, tako i nacionalni parlamenti, uglavnom isključuju iz cikličkih procesa međudržavne koordinacije. Dodatni problem demokratskoga deficita proizlazi napokon iz prijedloga Schröderova i Blaireova memoranduma iz veljače 2002.: Jer budu li se ubuduće u Europskom vijeću “odluke proslije-

² Usp. Pimentel, 1995.: “Le contrôle danois est également un moyen de responsabilisation, surtout depuis la généralisation du vote à la majorité qualifiée: la menace de voir le Danemark mis en minorité à Bruxelles permet d’éviter utilment les tentations maximalistes.” (“Danski nadzor podjednako je sredstvo preuzimanja odgovornosti, osobito nakon poopćavanja odlučivanja kvalificiranom većinom: opasnost da se Danska nađe u manjini u Bruxellesu omogućuje korisno izbjegavanje maksimalističkih iskušenja.” op. prev.).

³ Lionel Barber (1995.) polazi od toga da radne skupine “rješavaju 80% pitanja na dnevnom redu Vijeća ministara”. Usp. također Westlake, 1995.: 312; Beyers/ Dierickxx, 1998.

đene Europskome vijeću, koje se prema Ugovoru u Vijeću ministara donose kvalificiranom većinom, (...) i u Europskom vijeću donosile kvalificiranom većinom”,⁴ onda bi šefovi država i vlada preuzeli prava odlučivanja Vijeća ministara, ali bi ipak ostali izvan inter-institucionalne ravnoteže moći definirane Ugovorom o EZ (*European Community Treaty*, ECT) i utoliko ne bi bili neposredni legislativni partner Europskoga parlamenta. U svakom slučaju, teško je zamislivo da bi Europsko vijeće u postupku zajedničkog odlučivanja bilo voljno u odboru za posredovanje pregovarati s Europskim parlamentom kao sa sebi ravnim institucionalnim pandanom. Ako pak Europsko vijeće ne može biti legislativni partner Europskog parlamenta, valjalo bi postaviti pitanje o mehanizmima njegove povratne vezanosti u odnosu na nacionalne legislative. Ali i na toj je razini s obzirom na iskustva u okviru otvorenih politika koordinacije teško zamislivo kako bi se mogla uspostaviti ex-ante parlamentarna kontrola u odnosu na šefove država i vlada.

- 4.) Za mrežu posebnih odbora podređenih Vijeću ministara na područjima Ekonomske i monetarne unije (Ekonomski i financijski odbor), politike zapošljavanja (Odbor za zapošljavanje), socijalne politike (Odbor za socijalnu sigurnost), unutarnje i pravosudne politike (Odbor članka 36) kao i vanjske, sigurnosne i obrambene politike (Politički i sigurnosnopolitički odbor, Vojni odbor EU, Vojni stožer EU i Odbor za civilne aspekte kriznog menadžmenta), koja je od Maastrichtskog ugovora značajno izgrađena, nije predviđena nikakva parlamentarna nadzorna komponenta, a da se i ne govori o deliberativnoj participativnoj komponenti. Ti odbori služe, doduše, djelotvornijem rješavanju problema na relativno novim područjima djelovanja EU i u tom okviru učinkovitijoj pripremi odluka Vijeća ministara na specifičnim problemskim područjima. Međutim, njihovo faktično “izdvajanje” iz sklopa parlamentarnih povratnih veza na europskoj i nacionalnoj razini upućuje i na to da “gospodari Ugovora” (Bundesverfassungsgericht, 1994.: 190), u nastojanju da povećaju djelotvornost mehanizama za rješavanje problema, sve više traže oblike vladanja koji gube iz vida odnosno jedva još postavljaju pitanje kontrole posredstvom demokratski legitimiranih parlamenata. Obrasci pripreme odluka i odlučivanja u pretežno zatvorenim gremijima visokih činovnika, koji su odgovorni ministrima i time vladama, ali ne i parlamentima, time otvoreno konkuriraju modelima pretežno javnog oblikovanja politike u parlamentima.

Rješenje tog problema predstavnici vlada i parlamenata, prije svega u Njemačkoj, Italiji i zemljama Beneluksa, tradicionalno vide u jačanju Europskog parlamenta (proširenje područja primjene postupka zajedničkog odlučivanja, jačanje ovlasti Europskog parlamenta na području CFSP/ESDP te pravosudne i unutarnje politike, izgradnja nominacijskih i kontrolnih ovlasti u odnosu na Europsku komisiju). Takvo razumijevanje demokratskoga deficita implicira za nacionalne parlamente da pravila njihova sudjelovanja u europskoj politici valja primarno modificirati na razini zemalja članica. Pritom valja poći od toga da prijenos zakonodavne nadležnosti s nacionalne na europsku razinu ima za posljedicu i promjenu funkcije parlamenata na područjima koja su time zahvaćena: Budući da parlamenti primarno strukturiraju svoje odnose prema vladama, u pro-

⁴ Usp. Zajedničko pismo njemačkoga saveznog kancelara Gerharda Schröder i britanskog premijera Tonyja Blaira predsjedniku Vijeća EU, London/ Berlin, 25. veljače 2002.: 2.

cesu transfera kompetencije povećava se njihova zadaća da kontroliraju svoje predstavnike u Vijeću ministara te da sudjeluju u generiranju nacionalnih pozicija u Vijeću ministara. Osim toga, u slučaju stvarnog korištenja kompetencija prenesenih na razinu EZ/EU valja pretpostaviti da će nacionalni parlamenti povećati svoj angažman na području provedbe prava EU.

3. Kriterij vrednovanja i funkcije parlamenata

Europska unija izvodi svoju legitimaciju iz država članica te iz izravnih izbora za Europski parlament.⁵ Time EU počiva na dvostrukoj demokratskoj legitimaciji.⁶ Vijeće ministara je prema tome posredno legitimirano preko vlada država članica i pri tom opet kroz vezanost članova vlada uz nacionalne parlamente, a Europski je parlament neposredno legitimiran izravnim izborima, da u ime naroda (Parlament) i država (Vijeće) donose obvezujuće odluke i tako vrše “javnu vlast”, koja nadopunjuje vlast država članica na određenim područjima politike, koja su utvrđena na temelju ugovorima definiranih i pojedinačno navedenih ovlaštenja (Magiera, 1995.: 789-791). Ta se dvostruka legitimacija ne iskazuje samo u zakonodavnoj aktivnosti EU, nego od stupanja na snagu Maastrichtskog ugovora i u postupku investiture Europske komisije, u kojem države članice i Europski parlament dijele odgovornost prilikom imenovanja cjelokupnog kolegija.

Ujednačavanje parlamentarnih prava na sudjelovanje u cijeloj Europi nije bilo niti je danas sadržano u Ugovorima o EZ/EU. Izravno sudjelovanje u legislativi na razini EU time se izvodi samo iz unutardržavnih pravila unutar uskih granica personalnog predstavljanja država članica na razini EU, koje su određene člankom 203 Ugovora o EZ (sastav Vijeća). U sustavu EU nacionalni parlamenti time preuzimaju prije svega zadaću nacionalno usidrenog posredovanja demokratske legitimacije pravnih akata nadređene razine zajednice u države članice (Kamann, 1997.: 318). Oni su genuini element dualne legitimacije sustava EZ/EU, u kojoj Europski parlament i Vijeće nisu jedina sidra demokratske povratne veze supranacionalnog prava.

U pogledu pitanja konkretnoga legitimacijskog učinka nacionalnih parlamenata vjerojatno ipak nije sporno da se svaki parlament može razumjeti samo iz sklopa konkretnoga sustava vladavine u koji je uklobljen. Tek su unutar tog sustava određene njegove kompetencije, funkcije, način rada te u velikoj mjeri i obrasci ponašanja njegovih članova (Steffani, 1971.: 9). Temeljna je, dakle, pretpostavka oblikovanja skupa funkcija skrojениh za djelovanje nacionalnih parlamenata u EU uvažavanje specifičnih političkih i pravnih okvirnih uvjeta u EU kao dinamičkoga, otvorenog i evolutivno postavljenog političkog sustava (Thöne-Wille, 1984.: 39-40). Identifikacija te, na posljetku, i aktiviranje parlamentarnih funkcija dodatno otežavaju bitna obilježja institucionalnog sustava EU: Ni Europski parlament ni nacionalni parlamenti nisu unutar su-

⁵ Usp. o tome Di Fabio, 2001.: 8 Di Fabio je već 1999. primijenio pojam višerazinske demokracije na EU (Di Fabio, 1999.: 11).

⁶ Usp. o tom pojmu: Scoffoni, 1992.: 22-23; Smith, 1996.; Leprat, 1991.; Boyce, 1993.; Bradley, 1990.; Claasen, 1994.: 238; Magiera, 1995.: 800.

stava EU, čiji su ciljevi ograničeni na određena politička područja, pozvani da u svim fazama političkoga ciklusa obavljaju neodređene zadaće. Naprotiv: upravo zbog izostanka opće nadležnosti EU zadaće i funkcije obaju parlamentarnih razina koncentriraju se na određene faze političkoga ciklusa. Time se, uzgred, sprečava da se Europskom parlamentu priznaje status organa koji je “iznad” nacionalnih parlamenata.

3.1. Funkcije nacionalnih parlamenata u EU

Gubitak legislativnih kompetencija, koji sami parlamenti autoriziraju pridruživanjem EU ili izmjenama Ugovora, može se kompenzirati sistemski i funkcionalno adekvatnim novim usmjerenjem, prilagodbom ili jačanjem parlamentarnih prava sudjelovanja, nadzora i suoblikovanja.⁷ No funkciji sudjelovanja pridružuju se daljnje funkcije, koje nacionalni parlamenti mogu obavljati upravo na temelju transfera kompetencija što su ga autorizirali:

- Oblikovanje sustava u primarnom pravu: Parlamenti su dio onoga što se jezikom Saveznoga ustavnog suda Njemačke označava “gospodarima Ugovora” i otad se fokusira na Europsko vijeće i šefove država i vlada. Na temelju svoga prava na ratifikaciju, definirana u ugovornim osnovama EZ/EU, koje se tiče reforme Ugovora (čl. 48 Ugovora o Europskoj uniji, *Treaty on European Union*, TEU), pridruživanja (čl. 49 TEU), definiranja zajedničke europske obrane i integracije Zapadnoeuropske unije (WEU) u EU (čl. 17 TEU), uključivanja trećeg stupa u korpus Ugovora o EU (čl. 42 TEU), proširenja supstancije državljanstva u Uniji (čl. 22 TEU) i sustava vlastitih sredstava EZ/EU (čl. 269 ECT), nacionalni parlamenti tvore “parlamentarnu dimenziju” gospodara Ugovora. Upravo parlamenti autoriziraju progresivnu preobrazbu sustava EZ/EU, koja se zbiva posredstvom vladinih konferencija i pridruživanja i seže od tržišne zajednice do monetarne, ekonomske i političke unije. Ako se parlamenti ne koriste, ili se nedovoljno koriste, svojim ugovorno zajamčenim pravima na oblikovanje sustava, onda kritika briselskih kanala odlučivanja, kompleksnosti i netransparentnosti postupaka ne pogađa samo organe EU, nego i same parlamente. Napokon, upravo su parlamenti u kontaktu sa svojim vladama kako bi raspravljali o daljnjem razvoju osnova sustava EU. I na posljetku, dubina zahvaćanja u slobodu djelovanja vlada, kojom raspolažu parlamenti, različito je određena. U Konventu bi valjalo razmotriti pitanje ne bi li trebalo uvesti pravila o minimalnom sudjelovanju parlamenata.
- Interakcijske i komunikacijske funkcije: Parlamenti i parlamentarne zastupničke frakcije institucionalizirano su ogledalo društva. Kao takvi oni agregiraju i artikuliraju društvene sukobe i debate te ih u obliku stranačkih sučeljavanja upražnjavaju u ime društva (Son, 1996.). Ono što je, međutim, problematično u djelotvornom prakticanju interakcijskih i komunikacijskih funkcija u poslovima EU upravo je dostig-

⁷ Usp. Schüttemeyer, 1978.: 261. Pod sudjelovanjem se ovdje razumije više od nadzora nad vladom. Sudjelovanje u europskoj politici obuhvaća osim parlamentarnoga nadzora nad vladom i uključivanje parlamenata u postupke kojima vlada imenuje predstavnike u organe EU (Europsku komisiju, Europski sud, Računski sud, Europsku investicijsku banku, nacionalne delegacije u Odboru regija, u Ekonomskom i socijalnom odboru, Ekonomskom i financijskom odboru, Odboru za zapošljavanje itd.).

nuta gustoća integracije samoga sustava EU i s time povezano segmentiranje parlamenata u javne scene i nejavne radne gremije, kao i pretežno tehničiranje političkih debata. Očito je da je medijski atraktivnu europsku debatu lakše voditi o osnovama sustava EU nego o pitanju mogućih posljedica smjernice koja je već usvojena, ali na snagu stupa tek nakon sedam godina. EU se relativno “jednostavno” može komunikacijski posredovati kad je riječ o pitanju “više ili manje” Europe, kad su na kušnji vidljivi interesi država članica, koje je moguće posredovati u jednostavnim crtama. No takve debate, koje se vode i u kontekstu Konventa, odražavaju te djelić europsko-političke realnosti. Konferencije vlada su, u obliku sastanaka šefova država i vlada vrhunci EU-agende, koji su podobni za medijsku inscenaciju. Nizine što leže između tih vrhunaca, koji se bave konkretnim korištenjem ugovornih kompromisa postignutih na konferencijama vlada, mogu se posredovati stručnim javnostima. Međutim, zastupnici nacionalnih parlamenata u tim nizinama nerijetko gube nit političkih agendi koje su relevantne za parlament, pa onda i za njihov izborni okrug. No ako su parlamenti u procesu ratifikacije ugovora nadležnosti neposrednog zakonodavstva prenijeli Vijeću ministara i Europskom parlamentu te, dakle, svoje zadatke moraju pronaći na području posrednog sudjelovanja u stvaranju europskog prava, onda taj modus komunikacije i transmisije europske politike otvara uglavnom neiskorišteno polje djelovanja nacionalnih parlamenata, koje valja ispitati glede korisnosti novih postupaka i gremija sudjelovanja. Mogući su oslonac u svakom slučaju javne sjednice parlamentarnih odbora za EU, intenziviranje kooperacije između parlamenata i onih organa EU koji planiraju i iniciraju stvaranje europskoga prava (Komisije i predsjedatelja Vijeća), suradnja između parlamenata i medija prilikom izvještavanja o politici EU, kao i uspostava posebnih građanskih i informativnih ureda za EU u nacionalnim parlamentima.

3.1.1. Organizacijski uvjeti sudjelovanja nacionalnih parlamenata u poslovima EU

Pitanje zadovoljavajućeg rješenja za sudjelovanje nacionalnih parlamenata u europskoj politici ovisi, dakle, o različitim kriterijima, koji utječu na različite funkcije parlamenta. O tim kriterijima uloge nacionalnih parlamenata valja raspravljati u Konventu i njegovim radnim skupinama u obliku strukturiranog dijaloga usmjerenog na izradu formulacija što se mogu pretočiti u Ugovor.

3.1.2. Kriterij razina djelovanja koje omogućuju djelotvorni nadzor

Prije svega je riječ o tome da se otvore nove mogućnosti sudjelovanja nacionalnih parlamenata, koje bi na obje razine sustava EU – europskoj i nacionalnoj – dopustile demokratizaciju EU i pri tom poboljšale unutarnju i vanjsku sposobnost Unije da učinkovito pregovara o problemima koji se tematiziraju na europskoj razini, da ih djelotvorno rješava te ta rješenja provodi na način razumljiv građanima kao adresatima i “krajnjim korisnicima” europskog prava. Pitanje se, dakle, odnosi na to, na kojim se razinama djelovanja i u kojim funkcionalnim područjima europske integracijske politike pojačano sudjelovanje parlamenata čini smislenim. Pritom se moguća rješenja moraju pažljivo odvagnuti, jer bi puka zamjena postojećih funkcija između Europskog parla-

menta i nacionalnih parlamenata doživjela neuspjeh. Obje parlamentarne razine obavljaju svoje funkcije sudjelovanja u kontekstu visoko diferenciranoga sustava interinstitucionalnih *checks and balances*; na tome zasnovane legitimacijske kulise parlamentarnog suoblikovanja europskoga primarnog i sekundarnog prava moraju se prilikom dodjele i preuređenja parlamentarnih zadaća jednako uvažiti kao i prethodno spomenuti uvjeti reforme EU. Drukčije rečeno: Od male je pomoći ako se naprosto traži pravo suglasnosti Europskog parlamenta za ratifikaciju ugovora o EZ/EU, a da se pritom ne uzmu u obzir funkcije što ih već obavljaju nacionalni parlamenti. No jednako je tako neprihvatljiv zahtjev za uspostavljanje parlamentarnog doma koji bi predstavljao nacionalne parlamente u institucionalnom sustavu EU, ako se ne uvažavaju funkcije koje već obavlja Europski parlament. Ukratko, svaku reformu, svako jačanje nacionalnih parlamenata u procesu odlučivanja u EU treba vrednovati s obzirom na njihovu funkcionalnost i učinke u širem kontekstu institucionalne strukture EU.

3.1.3. Kriterij postupaka koji osiguravaju demokratičnost i učinkovitost

Na posljetku, glede proceduralnih kriterija valja razjasniti koji se instrumenti i procedure mogu ponuditi da bi se poboljšalo sudjelovanje parlamenata u europskoj politici. Puki zahtjev za nekim novim parlamentarnim mehanizmom ili gremijem od male je pomoći ako ne pokaže konkretna uporišta za njihovu veću vrijednost u usporedbi s mehanizmima sudjelovanja koji se već prakticiraju. Pritom treba početi od spomenute preobrazbe parlamentarnih funkcija u pravcu prilagodbe i jačanja parlamentarnih prava nadzora. Već su EEA (*European Economic Area*) i Maastrichtski ugovor kao posredne učinke postupka ratifikacije inducirali uspostavu posebnih postupaka nadzora ili parlamentarnih odbora, koji su za djelotvorno praćenje provedbe respektivnih reformi ugovora opremljeni specifičnim informativnim i nadzornim nadležnostima u odnosu na vlade. Međutim, uspostava takvih režima ne osigurava mehanizam djelotvorne parlamentarne nadzora i sudjelovanja niti jamči uspješno pokretanje postupaka parlamentarne povratne sveze.

Demokratski se parlamentarizam razlikuje od drugih vladavinskih oblika između ostaloga po tome što oni koji ne sudjeluju u vladavinskim poslovima nadziru vladajuće i mogu na njih primijeniti sankcije. "Nadzor" se odnosi na odgovornost vladajućih prema političkom sustavu i onima kojima se vlada. Stoga je parlamentarni nadzor dio niza mehanizama kojima se nadgleda djelovanje svih državnih organa i njima podređenih i sateleitskih institucija u pogledu njihove usklađenosti sa sustavom i ustavom, i to "intra-organski" (samonadzor) i "inter-organski" (uzajamni nadzor) (Stadler, 1984.: 4-5, 10-12). Instrumenti nadziratelja pritom se primjenjuju u četiri različite faze procesa nadzora:

- 1) Na početku je svakog procesa nadzora pribavljanje informacija kao osnova parlamentarnog nadzora nad radom vlade.
- 2) Nakon pribavljanja informacija slijedi njihova prerada radi raspodjele u parlamentarne gremije prema kriterijima stručnosti i učinkovitosti.
- 3) Potom parlament vrednuje informacije radi artikulacije stečenih spoznaja.

- 4) Taj se idealtipski ciklus nadzora završava djelovanjem izvedenim iz prethodne tri faze radi sankcioniranja predmeta nadzora koje je i izvanjski vidljivo. Ovisno o situaciji i parlamentarnoj kompetenciji za sudjelovanje to dovodi do rezolucija koje sežu od jednostavnog primanja na znanje informacija do formalnog zahtjeva da vlada na poblizje određeni način postupa u Vijeću ministara (Steffani, 1989.: 1329-1330).

Na temelju te idealtipski skicirane sheme nadzora mogu se identificirati tri ključna indikatora za funkcionalno adekvatno vrednovanje uloge nacionalnih parlamenata u sustavu odlučivanja EU. To su (Laprat, 1991. i 1995.; Neunreither, 1994; Scoffoni, 1992.; Maurer, 1996.): a) opseg sudjelovanja; b) vrijeme, rokovi i postupci sudjelovanja te c) implikacije parlamentarnog sudjelovanja za autonomiju vladinog djelovanja (Laprat, 1995.: 4-8).

- a) Opseg parlamentarnog sudjelovanja u praćenju europske politike vidljiv je iz materijalnog sadržaja informacija kojima parlamenti raspolazu. U užem smislu vlade država članica EU raspolazu prijedlozima Europske komisije kao i – u okviru drugog i trećeg stupa – prijedlozima drugih država članica. Bez tih dokumenata akteri koji sudjeluju u europskom ciklusu prerade problema nisu u stanju aktivno sudjelovati u sukcesivnom procesu tvorbe volje i odlučivanja ili bar nadzirati ga s položaja promatrača i nadziratelja. U pripremi tih formalnih inicijativnih dokumenata Europska komisija priređuje zelene i bijele knjige kao i – s obzirom na legislativno planiranje organa EU – u zemljama članicama EU sve do danas slabo korišteni godišnji zakonodavni program. Ti dokumenti dopuštaju nacionalnim akterima da zarana zauzmu stajalište o predstojećim inicijativama Komisije, dogovore se koji će se unutarnji državni organi kasnije baviti prijedlogom te – tako reći u svojstvu sustava za rano upozorenje – akterima koji će sudjelovati u procesu odlučivanja priopće svoje načelne pozicije i ishodišne preferencije. Nakon objavljivanja prijedloga Komisije opseg sudjelovanja koji je potencijalno na raspolaganju parlamentima država članica proširuje se za brojne dokumente Vijeća (sekretarijata Vijeća, aktera koji zastupaju države članice u pregovorima kao i stalnih predstavništava država članica), Europskog parlamenta (rezolucije, izvještaji na kojima se one zasnivaju, prijedlozi amandmana koje su na njih podnijeli zastupnički klubovi i pojedinačni zastupnici, analitički izvještaji sekretarijata parlamentarnih odbora i službi zastupničkih klubova) kao i drugih institucija koje eventualno sudjeluju u procesu odlučivanja na razini Bruxellesa. Vijeće ministara usvaja u tom kontekstu zajednička stajališta, Europski parlament rezolucije te izvještaje i rasprave, na kojima se one zasnivaju, Europska komisija mišljenja o prinosima drugih institucija. Ti se dokumenti mogu dostaviti parlamentima zemalja članica radi daljnje konkretizacije njihovih stajališta. Opseg sudjelovanja ne tiče se, međutim, samo vrste i broja dokumenata koje vlade dostavljaju svojim parlamentima. On također obuhvaća metode i informacijske rutine koje se u nacionalnim parlamentima koriste za učinkovito i funkcionalno orijentirano filtriranje i prosljeđivanje dokumenata gremijima što su uključeni ili su spremni da se uključe u proces nadzora. Rezultat tog razvrstavanja i usmjeravanja dokumenata pre-

ma specifičnim političkim područjima može biti isključivanje pojedinih tipova dokumenata⁸ iz daljnjih faza parlamentarnih postupaka nadzora.

- b) Djelotvornost i intenzitet institucija i postupaka što su ih parlamenti uspostavili u svrhu sudjelovanja u europskim političkim procesima odlučivanja svojih vlada bitno ovise o vremenu sudjelovanja, koje je određeno ustavima, jednostavnim zakonima i poslovnicima ili je izvedeno iz tih dokumenata, te odgovarajućih parlamentarnih i vladinih rokova nadzora. Zamisliv je, primjerice, slučaj u kojem parlament ima vrlo širok pristup dokumentima procesa odlučivanja europske politike. No korist od dobivenih spoznaja o materijalnim sadržajima parlamentarnog nadzora bila bi beznačajna ako bi se informacije prosljeđivale tek po završetku legislativnih ciklusa. U suprotnom bi slučaju bilo zamislivo da parlament ovisi o ograničenoj spremnosti vlade da prosljedi informacije u pojedinačnim slučajevima, ali bi pritom sudjelovao opsežno i već u ranoj fazi – neformalnog – generiranja europskog prava. Bitno je diferencirajuće obilježje sudjelovanja nacionalnih parlamenata u europskoj politici svojih vlada stoga pitanje, je li kod prisutnih mehanizama riječ o ex-ante ili prije o ex-post postupcima nadzora. Šanse za sudjelovanje i nadzor nacionalnih parlamenata ovise, dakle, uvelike o vremenu kad ih njihove vlade po prvi put upoznaju s nacrtima pravnih akata. Za daljnji tijek “briselsko-strasburškog” ciklusa odlučivanja odatle proizlaze dodatni problemi rokova. Parlamenti mogu dobiti informacije relevantne za nadzor prije ili poslije njihova razmatranja na sjednicama Vijeća ministara odnosno njemu podređenih savjetničkih razina.⁹ Djelotvornost parlamentarnog nadzora ovisi pritom o radnoj i odlučivačkoj razini koja najprije raspravlja o određenoj legislativnom prijedlogu. Drugo, usljed institucionalnog i proceduralnog diferenciranja sustava EU nadzorne se strukture i procesi u nacionalnim parlamentima suočavaju sa sve većom raznolikošću mogućih vremena sudjelovanja.
- c) Učinak prakse parlamentarnog nadzora u poslovima EU na ponašanje vlada i njihovih predstavnika koji djeluju u gremijima Vijeća ministara treći je indikator sustavnog vrednovanja parlamentarnih prava nadzora i sudjelovanja. Tako su na prvi pogled zamislivi modeli parlamentarnog sudjelovanja u poslovima EU u kojima vlade na temelju parlamentarne ratifikacije Ugovora o EU imaju potpuno slobodne ruke u “korištenju” tako stvorene osnove za pregovaranje o posljedičnim odlukama. U tim slučajevima treba, dakle, početi od dalekosežnog povećanja autonomije vlada u odnosu na parlamente, koje bi se moglo kompenzirati samo kroz eventualno predviđene informativne i izvještajne ovlasti parlamenata kao i njihove opcije parlamentarnih pitanja, saslušanja i interpelacija. Takvi participativni mehanizmi “sa slabim učinkima” zamislivi su prije svega u parlamentima u kojima europska politika kao segment vanjske politike ionako pripada u manje ili više ekskluzivno vladino područje oblikovanja politike. Osim toga se može pretpostaviti da parlamentarno sudjelovanje u poslovima EU ima neobvezujući učinak u svim onim slučajevima u kojima je opseg sudjelovanja relativno mali te isključivo ovisi o vladinoj volji, a pravila koja se tiču vremena i rokova sudjelovanja tako su postavljena da iz njih ne proizlaze nika-

⁸ Prijedlozi zakona, zelene i bijele knjige kao i priopćenja Komisije, prijedlozi akata na području zajedničke vanjske i sigurnosne politike i suradnje na području pravosudne i unutarnje politike, itd.

⁹ Odbor stalnih predstavnika, radne skupine itd.

kava ograničenja autonomije vladina djelovanja. Nasuprot tome, zamislivi su modeli parlamentarnog sudjelovanja u kojima parlamentarni zastupnici snažnije ograničavaju aktivnosti vlade na području europske politike ili ih čak određuju u obliku parlamentarnog mandata što ga vlada dobiva na tom području. Takvi modeli parlamentarnog sudjelovanja u poslovima EU ne samo da ograničavaju autonomiju dotičnih vlada u Vijeću ministara, nego u krajnjoj konzekvenciji vode usporavanju postupaka odlučivanja u Vijeću ministara. Imajući to na umu, parlamentarno intenzivne mehanizme sudjelovanja treba očekivati prije svega tamo gdje su uporabljene strukture interakcije konstruirane relativno centralistički i hijerarhijski. Alternativno se mogu zamisliti postupci parlamentarnog sudjelovanja koji ograničavaju vladinu autonomiju djelovanja i u državama u kojima zajedničko djelovanje parlamenta i vlade obilježavaju decentralizirane i kompleksne strukture, no gdje, s druge strane, među akterima nastaju strukture tvorbe volje i odlučivanja u kojima se parlamentarni utjecaj snažnije pokazuje kroz kooperativne i neformalne postupke oblikovanja politike nego kroz konfrontativne obrasce reakcije u obliku jednostavnoga frontalnog sučeljavanja “parlamentarna nasuprot vladi”.

4. Osnove sudjelovanja nacionalnih parlamenata utemeljene Ugovorom o EU

Petnaesta sjednica COSAC-a (*Conférence des Organes spécialisées dans les affaires communautaires*) u Dublinu donijela je u listopadu 1996. – uzgred, po prvi put od njegova prvog zasjedanja u studenom 1989. – jednoglasno usvojen zaključak o ulozi nacionalnih parlamenata.¹⁰ U njemu su parlamentarci pozvali Amsterdamsku konferenciju vlada da Izjavu br. 13 Maastrichtskog ugovora integriraju u sam Ugovor o Europskoj zajednici (ECT) te joj dodaju odredbu prema kojoj “nacionalni parlamenti raspolažu razdobljem od najmanje četiri tjedna za ispitivanje svih prijedloga relevantnih za zakonodavni proces”.¹¹ Na samoj su Amsterdamskoj konferenciji vladâ francuska, britanska i danska vlada predložile precizne nacрте za jačanje prava nacionalnih parlamenata (France, 1996.; United Kingdom, 1997.; Denmark, 1996.). Europski je parlament već u rujnu 1996. naložio svome Institucionalnom odboru da izradi izvještaj o odnosima između nacionalnih i Europskog parlamenta. U rezoluciji povodom izvještaja, usvojenoj u lipnju 1997. (Europäisches Parlament, 1997.a), Europski je parlament podržao zahtjev dublinskoga zasjedanja COSAC-a da se Izjava br. 13 – izmijenjena s obzirom na rok obavješćivanja od četiri tjedna – pretvori u Protokol koji bi se pridodao Ugovoru o EU (TEU). Povrh toga, zastupnici Europskoga parlamenta zastupali su mišljenje da treba precizirati opseg dokumenata koji se moraju dostaviti nacionalnim parlamentima (Europäisches Parlament, 1997.b). Na posljertku je ugovorno utemeljenje uloge nacionalnih parlamenata 1997. završilo donošenjem Protokola br. 9 uz Amsterdamski ugovor.

¹⁰ Usp. Prilog 1 uz Izvještaj Odbora za EU Njemačkog *Bundestaga* o zaključcima XV. COSAC-a, Tiskani materijal 13/6891, 3. 2. 1997.

¹¹ Usp. o zasjedanju Dublinskog COSAC-a: Houses of the Oireachtas: *Report on the XVth COSAC meeting*, Irska, 15.-16. listopada 1996.

4.1. Opcije nacionalnih parlamenata

U pogledu opsega parlamentarnog sudjelovanja Protokol sadrži obvezu da se parlamentima dostave i prelegislativni konzultativni dokumenti Europske komisije (bijeke knjige, priopćenja itd.), pri čemu, međutim, nije ništa rečeno o tome koja je institucija zadužena za to. Protiv shvaćanja da je Europska komisija organ odgovoran za dostavu dokumenata govori zajednički stav država članica da se odnosi nacionalnih vlada prema EU trebaju kanalizirati kroz Vijeće ministara i time u krajnjoj konzekvenciji uz posredovanje vlada. Izravnom odnosu između parlamenata i Europske komisije dosad su se protivile i Francuska i Velika Britanija, budući da vlade obje države ne dopuštaju da im iz ruku izmakne nadzor nad “njihovim” odnosima s parlamentom.

Preciznija je, naprotiv, odredba Protokola o dostavi legislativnih prijedloga Komisije. Njih se treba pravodobno dostaviti svakoj vladi države članice, kako bi se ona pobrinula da “ih njezin nacionalni parlament po potrebi dobije”. Samo pravilo ne uređuje konkretan postupak dostave dokumenata iz vlade u parlament. Zanimljivo je da je definicija onoga što se može razumjeti kao prijedlog Komisije u nadležnosti Vijeća ministara. Upravo u područjima u kojima ne sudjeluje Europski parlament, ili sudjeluje samo kao nadzorni organ – dakle u području CFSP/ESDP, policijske i kaznenopravne suradnje u okviru trećeg stupa kao i u postupcima i odlukama o pristupanju pojačanoj kooperaciji – moć definiranja dovodi do toga da se mnogobrojni nacrti Komisije ili država članica kategoriziraju kao nelegislativni i time se izuzimaju iz razmatranja u nacionalnim parlamentima.

Međutim, toj se uskoj interpretaciji protivi Protokolom utvrđeni minimalni rok za razmatranje nekog prijedloga u nacionalnim parlamentima. Jer tu se konkretizira da mora biti riječ o “prijedlogu pravnog akta ili prijedlogu mjere na temelju VI. poglavlja Ugovora o EU”. U oba slučaja mora proći najmanje šest tjedana između dostave prijedloga “na svim jezicima iz Komisije” u Vijeće ministara i Europski parlament i trenutka kad se u svrhu donošenja odluke stavlja na dnevni red Vijeća ministara. Drugim riječima, vlade država članica mogu svojim parlamentima dati šestotjedni rok za razmatranje prijedloga, pri čemu, međutim, važe sljedeća ograničenja:

- Protokol ne obvezuje na temelju europskog prava nijednu vladu da koristi šestotjedni rok za postupke razmatranja ili konzultacija u svojim parlamentarnim domovima.
- Za razliku od prijedloga Europske komisije, prijedlozi država članica na području policijske i kaznenopravne suradnje kao i u zajedničkom dijelu pravosudne i unutarnje politike ne moraju se dostaviti parlamentima.
- Predradnje za zasjedanja Europskog vijeća (npr. nacrti zajedničke strategije CFSP ili supstancijalno dalekosežni prilozi predsjedavajućeg Vijeća sigurnosnoj i obrambenoj politici) ne potpadaju pod Protokol.
- Metode otvorene koordinacije, koje se od 1997. vode pod natuknicama “Luksemburški proces”, “Kardifski proces”, “Kelnski proces” i “Lisabonski proces” i koje kulminiraju u Europskom vijeću kao središnjem tijelu za utvrđivanje smjernica te pritom značajno utječu na zakonodavne inicijative Komisije, ne potpadaju pod Protokol.

- Svi materijali za pripremu odluka Vijeća ministara iz Odbora stalnih predstavnika, njemu podređenih radnih skupina kao i ugovorno institucionaliziranih pripremnih gremija na području CFSP, zajedničke pravosudne i unutarnje politike, monetarne unije i politike zapošljavanja ne podliježu primjeni Protokola.
- Definicija “mjere na temelju VI. Poglavlja Ugovora o EU” u nadležnosti je Vijeća ministara. Isključivo o njegovoj ocjeni ovisi da li će parlamenti dobiti nacрте stajališta, okvirnih zaključaka, odluka i konvencija. I predradnje za pretvaranje Šengenskog *Acquis*-a u ugovorni okvir EZ ili EU ne pripadaju u područje važenja Protokola.
- Zahtjevi za pristupanje specifičnom obliku pojačane suradnje ne potpadaju u odredbe o razmatranju u nacionalnim parlamentima.

U cjelini je Amsterdamski Protokol povećao političku obvezu polaganja računa vlada država članica svojim parlamentima. Pravila o informiranju parlamenata kao i o nadzoru nad djelatnošću vlade u poslovima EZ/EU, koja su se razvila do Amsterdamskog ugovora, otada su ugovorno priznata. S druge strane treba naglasiti da u onim državama članicama koje dotada nisu razvile i prakticirale nikakve informativne i nadzorne mehanizme, ili su ih razvile samo u rudimentarnom obliku, nije došlo do preispitivanja odnosa između parlamenta i vlade u pitanjima europske politike. Na posljetku treba istaknuti da Protokol, odnosno njime ponuđene mogućnosti produbljanja parlamentarnog nadzora nad vladama na nacionalnoj razini, ne kompenziraju slabo sudjelovanje Europskog parlamenta u CFSP, zajedničkoj pravosudnoj i unutarnjoj politici i pojačanoj suradnji.

4.2. Dispozitiv COSAC-a prema Ugovoru o EU

Amsterdamski Protokol sadrži drugi dio, koji je usljed energično izloženih francuskih prijedloga stvaranja odnosno jačanja zajedničkog gremija nacionalnih parlamenata sročeno tako da se odnosi na zadaće COSAC-a te mu daje pravo da samostalno raspravlja i donosi rezolucije o pitanjima EZ/EU. COSAC je proizašao iz inicijative koju je onodobni predsjednik francuske Nacionalne skupštine Fabius (Senat, 1993.) izložio na konferenciji predsjednika parlamenata u Madridu (18.-20. svibnja 1989.). Na toj je konferenciji Fabius kao predsjednik francuske Nacionalne skupštine predložio osnivanje konferencije parlamentarnih odbora specijaliziranih za poslove EZ, koja bi zasjedala u šestomjesečnom ritmu (Agence Europe, 1989.). Središnja je zadaća *Conférence des Organes spécialisées dans les affaires communautaires* (COSAC) na prvom zasjedanju u Parizu 16.-17. studenog 1989. ovako definirana: “Les organes spécialisées en affaires européennes décident d’améliorer leur information réciproque par l’échange systématique des textes qu’ils adoptent, la communication de tous renseignements utiles sur leurs activités et le développement de leurs relations mutuelles. Dans le même esprit, ils se rencontrent, en principe chaque semestre, dans le pays qui exerce la présidence du Conseil de la Communauté pour traiter ensemble des grands thèmes de l’actualité communautaire et en décider conformément à leurs compétences respectives.”¹² S jedne je

¹² “Organi specijalizirani za europske poslove donose odluku da poboljšaju svoje uzajamno informiranje sustavnom razmjenom tekstova koje usvajaju, komuniciranjem svih korisnih obavijesti o svojim aktivnostima

strane s COSAC-om stvoren medij uzajamne razmjene informacija među parlamentima, koji je bio koristan i za Europski parlament; no s druge su strane nakon 1990. sve dalekosežnije težnje francuskih, britanskih te neko vrijeme i belgijskih sudionika u COSAC-u za institucionalizacijom parlamentarnog gremija “pored” Europskog parlamenta izazvale bojazan da će se COSAC kao institucija orijentirana na donošenje odluka sve više udaljiti od svoje prvobitne funkcije komunikacijskog i deliberacijskog foruma (Pöhle, 1987.; Scoffoni, 1992.; Laprat, 1995.; Maurer, 1996.; Pöhle, 1998.).

U stvarnosti je već četvrta sjednica COSAC-a u Luksemburgu u svibnju 1991. bila posvećena usvajanju poslovnika, pri čemu je Europski parlament već zarana izrazio dvojbe zbog izrade takvoga skupa pravila (Assemblée nationale, 1991.: 9). Nedvojbeno je da poslovници pridonose formalizaciji dotičnog organa time što stvaraju pravne odnose između organa, uprave i različitih članova organa. Ta formalizacija nema za svrhu samo povećanje unutarnje učinkovitosti, koherentnosti i kontinuiteta, nego i pokazivanje identiteta prema van (Bieber, 1992.: 38-39, 105-106; Krauss, 2000.: 68-69). U tom je kontekstu važno da COSAC posredstvom poslovnika prema državama članicama, Europskoj komisiji i Vijeću ministara nastupa kao entitet kojemu se unutar sustava EU može pripisati kvazi-institucionalni karakter (Bieber, 1992.: 12). Nevažno je da li se taj karakter može potvrditi na razini europskog prava. Iz politološke je perspektive, naprotiv, važnije to što su protagonisti poslovnika COSAC-a sa svojim zahtjevima namjeravali zadobiti još jedno uporište institucionalne nadogradnje, koje doduše nije nužno i automatski bilo usmjereno protiv položaja i razvoja Europskog parlamenta, no koje je, s druge strane, u “mastihtskim” i “amsterdamskim” sukobima oko raspodjele dodatnih parlamentarnih mogućnosti suoblikovanja rezultiralo daljnjim jačanjem COSAC-a.

COSAC je sebi autonomno osigurao svoj status te je u tom obliku tek naknadno – logikom načela *form-follows-function* – priznat. Poslovnik COSAC-a usvojen je na njegovu zasjedanju u Den Haagu (4.-5. studenog 1991.). O sastavu svoje delegacije u COSAC-u (po šest zastupnika iz Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata zemalja članica te po tri zastupnika iz parlamenata zemalja kandidata) parlamenti slobodno odlučuju. U praksi se delegacije, međutim, regrutiraju iz odbora za poslove EU nacionalnih parlamenata i Konstitucionalnog odbora Europskog parlamenta, pri čemu se uglavnom uvažava snaga parlamentarnih stranačkih frakcija. Sljedeći se postupak primjenjuje za sadržajnu pripremu i provedbu zasjedanja COSAC-a:

1. Proširena “trojka” (voditelji delegacija aktualnog, prethodnog i sljedećeg predsjedatelja EU + voditelj delegacije Europskog parlamenta)
2. Zasjedaje “trojke”: odabir predmeta rasprave u COSAC-u
3. Predsjedatelj priprema i dostavlja temeljnu dokumentaciju i upitnik uz točke za raspravu
4. Usvajanje i obrada dostavljenih priloga i odgovora
5. Redaktura izvještaja na temelju priloga i odgovora

i razvoju međusobnih odnosa. U istom se duhu sastaju, u načelu svakih pola godine, u zemlji koja predsjedava Vijećem Zajednice radi zajedničkog razmatranja aktualnih tema koje su važne za Zajednicu i radi odlučivanja u skladu sa svojim respektivnim ovlastima” (op. prev.). Usp. Belgie-Belgique, 1993.: 12.

6. Dostava izvještaja parlamentima
7. Eventualno: telefonske konzultacije “trojke” radi provjere/ dopune predmeta rasprave
8. Razmatranje izvještaja u nacionalnim parlamentima, u skladu s postupcima predviđenim njihovim poslovnicima
9. Zasjedanje COSAC-a
10. Rasprava i usvajanje odluka COSAC-a koje se upućuju organima EU
11. Analitički izvještaj i zapisnik COSAC-a

Samim spominjanjem COSAC-a u Protokolu uz Ugovor povećava se stupanj njegove institucionalizacije i istodobno ga se stavlja ispred parlamentarne konferencije, koja se spominje u Izjavi br. 14, kao i ispred “redovitih sastanaka zastupnika koji se zanimaju za ista pitanja”, koji se navode u Izjavi br. 13.¹³ Protokolom COSAC dobiva formalno pravo da preispita “prijedloge i inicijative” u pravosudnoj i unutarnjoj politici koji “imaju za posljedicu neposredne učinke na prava i slobode pojedinaca”. Neovisno o tome kojem se organu obraća COSAC, Protokol predviđa da se Europsko vijeće i Europska komisija kao i Europski parlament, koji je i sam zastupljen u COSAC-u, obavještavaju o njegovim zaključcima. Zanimljivo je da se COSAC ne obraća državama članicama, nego njihovom kolektivnom predstavništvu, Vijeću ministara, čime se također potiče njegovo formalno uklapanje u strukturu institucija i organa EZ/EU. Protokol daje ovlasti COSAC-u da, osim u području pravosudne i unutarnje politike, upućuje Europskom parlamentu, Komisiji i Vijeću ministara prijedloge “o zakonodavnim aktivnostima Unije, osobito u pogledu primjene načela subsidiarnosti, prostora slobode, sigurnosti i prava, kao i pitanja koja se tiču temeljnih prava”. Protokol na posljetku naglašava da prijedlozi COSAC-a ni na koji način ne obvezuju nacionalne parlamente niti prejudiciraju njihova stajališta. Otvorenim, naprotiv, ostaje pitanje kakve učinke imaju prijedlozi COSAC-a na organe EZ.

Propisi Protokola o COSAC-u koncentriraju se na ispitivanje zakonodavnih nakana EZ/EU u vezi s načelom subsidiarnosti, na pravosudnu i unutarnju politiku te, u tom kontekstu, na moguća pitanja u području zaštite temeljnih prava. To je tematsko sužavanje očito bilo posljedica namjere da se postojeći pravni nedostaci nadzora Europskog i nacionalnih parlamenata kompenziraju prvenstveno političkim pravilima, koja su promjenjiva u svom konkretnom obliku. Međutim, postavlja se pitanje zašto COSAC kao konferencija parlamentarnih odbora, koji su u većini zemalja članica specijalizirani za horizontalne, tematski sveobuhvatne aspekte europske politike, ima tako dominantan položaj u odnosu na druge oblike interparlamentarne suradnje. Jer COSAC ipak pretežno služi za raspravu o institucionalnim temama. Sve do kraja devedesetih godina teme vezane uz specifična *policy* područja samo su marginalno razmatrane te su prosječno zauzimale tek 20 posto raspoloživog vremena. No od sredine devedesetih godina svi nacionalni parlamenti članica EU raspolazu specijaliziranim odborima koji se isključivo bave *policy* područjima pravosudne i unutarnje politike. Članak 4.1. poslovnika CO-

¹³ Pod “redovitim sastancima” u Maastrichtskom se ugovoru ne podrazumijeva samo COSAC, nego i zajedničke sjednice korespondirajućih specijaliziranih parlamentarnih odbora.

SAC-a dopušta delegacijama miješani sastav zastupnika, koji obuhvaća parlamentarne odbore za EU i druge specijalizirane odbore. Ta se opcija, međutim, dosad jedva koristila iako se, primjerice, borsko zasjedanje COSAC-a 1994. bavilo pitanjima pravosudne i unutarnje politike. Tek je zasjedanje COSAC-a u Helsinkiju u prosincu 1999. bilo obilježeno snažnijim miješanjem respektivnih parlamentarnih delegacija. U svakom slučaju, sadržajno primjereniji rad COSAC-a bio bi poželjan i moguć bez izmjene Ugovora odnosno ustavnih promjena.

5. Praksa sudjelovanja na razini država članica

Kako su nacionalni parlamenti iskoristili prava sudjelovanja koja su im zajamčena u Protokolu uz Amsterdamski ugovor? Mandat radne skupine Konventa koja se bavi nacionalnim parlamentima predviđa da se za odgovor na to pitanje izradi usporedba “provjerenih postupaka” glede procedura konzultacija i nadzora u nacionalnim parlamentima (Konvent, 2002.). Referentne točke za to su sinoptički pregledi¹⁴ kao i poredbene analize o praksi provedbe Amsterdamskoga Protokola., koji su izrađeni za sjednice COSAC-a u Stockholmu (20.-22. 5. 2001.), Versaillesu (16.-17. 10. 2000.) i Lisabonu (29.-30. 5. 2000.).

Postupci sudjelovanja koji se trenutno prakticiraju mogu se podijeliti u dvije glavne skupine¹⁵:

Prva skupina obuhvaća parlamente dinamičkoga tipa, koji su usmjereni na aktivno suoblikovanje unutarnjeg državnog procesa odlučivanja, druga skupina parlamente koji u većoj mjeri teže osiguranju obveze vlada i njihovih predstavnika da u pojedinim slučajevima polažu račune i stoga je za njih karakteristična manje sustavna organizacija. Prvi tip parlamenata odlikuje se relativno snažnim položajem parlamentarnih odbora za EU unutar parlamentarnoga sustava, ranim i anticipativnim pokretanjem postupaka sudjelovanja i čestim zasjedanjem odbora. U ovu skupinu pripadaju parlamenti nordijskih država, Njemačke, Austrije, Nizozemske, Velike Britanije i Francuske.

I parlamenti koji pripadaju drugom tipu raspolažu parlamentarnim odborima specijaliziranim za poslove EU, ali je njihov položaj unutar parlamentarnog ustrojstva relativno slabo profiliran. Parlamenti Belgije, Luksemburga, Irske i južnih zemalja članica svoje aktivnosti na području europske politike ne usmjeravaju pretežno na preradu prijedloga EU kako bi aktivno sudjelovali u definiranju pozicije dotične države članice u Vijeću ministara, nego se više orijentiraju na održavanje određenoga nesustavnoga postulata nadzora, koji je neovisan o konkretnim predmetima i rijetko se aktivira. Učestalost i učinci EU-specifične djelatnosti toga tipa parlamenata stoga su relativno slabi.

¹⁴ Internet stranica COSAC-a <http://www.cosac.org> dokumentira sve njegove sjednice te priloge i sinoptičke preglede koji su za njih pripremljeni.

¹⁵ Opširni podaci i detaljne analize o percepciji uloge nacionalnih parlamenata mogu se naći u knjigama Maurer, 2002. i Maurer/ Wessels, 2001.

Tablica 1. Tipovi sudjelovanja nacionalnih parlamenata u europskoj politici

Država	1. Opseg sudjelovanja			2. Vrijeme sudjelovanja			3. Učestalost zasjedanja odbora	4. Organizacija i menadžment	5. Učinak nadzora nad vladom		
	Ugovor o EZ-u	Vanjska i sigurnosna politika, pravosudna i unutarnja politika	Tok informacija ovisan o vladi	Nakon prijedloga Komisije	Prije stajališta Vijeća ministara	Kontinuirano u svim fazama procesa odlučivanja			Slab	Blokira i odgoda odluke	Suoblikuje
Njemačka	širok	ograničen	vrlo malo	x	x	x	česta	proaktivni	-	x	x
Francuska	širok	ograničen	jako	x*	x*	-	česta	proaktivni	-	x	-
Italija	ograničen	ograničen	jako	x	-	-	rijetka	reaktivni	x	-	-
Nizozemska	širok	ograničen	malo	x	x	-	česta	reaktivni	-	x	-
Belgija	širok	ograničen	malo	x*	-	-	rijetka	reaktivni	x	-	-
Luksemburg	ograničen	ograničen	jako	x*	-	-	rijetka	reaktivni	x	-	-
Velika Britanija	širok	ograničen	malo	x*	x*	x	česta	reaktivni	-	x	-
Danska	širok	širok	vrlo malo	x	x	x	česta	reaktivni	-	-	x
Irska	ograničen	ograničen	jako	-	x*	-	rijetka	reaktivni	x	-	-
Španjolska	ograničen	ograničen	potpuno	x	-	-	rijetka	reaktivni	x	-	-
Portugal	ograničen	ograničen	potpuno	x	-	-	rijetka	reaktivni	x	-	-
Grčka	ograničen	ograničen	potpuno	-	-	-	rijetka	reaktivni	x	-	-
Austrija	širok	širok	vrlo malo	x	x	x	česta	proaktivni	-	x	x
Švedska	širok	širok	vrlo malo	x	x	x	česta	proaktivni	-	x	x
Finska	širok	širok	vrlo malo	x	x	x	česta	proaktivni	-	x	x

* parlamenti se žale na česta odstupanja od pravila pravodobne dostave relevantnih dokumenata

U provedbi dijela Amsterdamskog protokola o minimalnim pravilima sudjelovanja nacionalnih parlamenata izrazito se u odnosu na druge parlamente ističe danski parlament i postupci sudjelovanja koncentrirani u njegovu europskom odboru. Središnje je obilježje danskoga postupka nadzora to što parlamentarni europski odbor dodjeljuje danskoj vladi pregovarački mandat za zasjedanja Vijeća ministara (Laursen, 1995.). Pritom vlada i europski odbor pregovaraju o prijedlogu mandata koji je napravila vlada. U praksi te “negative clearing procedure” (Fitzmaurice, 1976.) nadležni ministri pred europskim odborom u petak prije zasjedanja Vijeća ministara objašnjavaju nacrt pregovaračke pozicije danske vlade. Nakon razmatranja dnevnog reda sjednice Vijeća ministara odbor dodjeljuje mandat na temelju kojeg nadležni predstavnik vlade može sudjelovati u pregovorima. Taj postupak osigurava danskome *Folketingu* u usporedbi sa svim drugim parlamentima EU znatan utjecaj na formiranje danske pozicije u Vijeću ministara. S druge strane, taj postupak također daje vladi slobodan prostor za pregovore, koji se i eksplicitno uzima u obzir nakon stupanja na snagu EEA 1987. godine i posljedičnog proširenja područja na koja se primjenjuje odlučivanje kvalificiranom većinom u Vijeću ministara: “Više nije dovoljno instruirati danskoga ministra da glasuje s ‘ne’. Ako Danska želi steći utjecaj, mandat mora biti tako širok da ministru ostavlja nužnu slobodu za pregovore.” (Folketinget, 1995.: 2). Samo njemački *Bundesrat* posjeduje slične dalekosežne mogućnosti utjecaja u odnosu na vladu te ih doista i koristi. I finski parlament, švedski *Reichstag*, austrijski *Nationalrat* i njemački *Bundestag* mogu se u pogledu indikatora opsega i organizacije sudjelovanja te učinaka parlamentarnoga sudjelovanja svrstati u relativno jake parlamente. Međutim, za razliku od danskih zastupnika, njemački, finski, švedski i austrijski zastupnici manje intenzivno koriste prava koja im stoje na raspolaganju i više služe za očuvanje parlamentarne opcije za “*worst case*” situacije: Zastupnicima nije stalo do toga da u svakidašnjoj praksi do kraja iskoriste parlamentarna prava sudjelovanja. U središtu je njihova interesa nadasve održavanje pretenzija na nadzor nad vladama s ciljem da ih se u slučaju “stvarnog” – dakle konfliktnog – sudjelovanja parlamenta može brzo aktivirati i djelotvorno iskoristiti.

Uzrok tih razlika su prije svega različiti temeljni interesi i motivi zastupnika u te četiri zemlje. Dok u Njemačkoj, Austriji i Finskoj vlada gotovo općestranački konsenzus o tome da usljed prijenosa nadležnosti nacionalnih zakonodavnih prava na razinu EU umjesto nacionalnih parlamenata treba jačati Europski parlament kao tijelo parlamentarnog nadzora i sudjelovanja, kod danskih zastupnika postoje tradicionalna stranačka stajališta koja se koncentriraju na nacionalni parlament kao bitno tijelo parlamentarnog nadzora te u tom kontekstu zastupaju umjerena ili čak odbojna stajališta glede jačanja Europskog parlamenta. Tu usredotočenost na ulogu nacionalnih parlamenata – koja se, uzgred, može uočiti i u Švedskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu i Francuskoj – potiče, na prvom mjestu, kontinuirano postojanje proeuropskog i antieuropskog tabora unutar dvaju većih danskih stranaka (Venstre i socijaldemokrata), drugo, relativno slab položaj danske vlade¹⁶ i, treće, danski razmjerni izborni sustav s dvopostotnom prohibitivnom klauzulom i njime uvjetovana okolnost da se manjinske vlade moraju oslanjati na dobrohotnost opozicije.

¹⁶ Kao primjer za relativno slab položaj vlade ovdje se može spomenuti čl. 42 danskoga Ustava, po kojem već trećina zastupnika *Folketinga* može zatražiti nacionalni referendum protiv usvojenih zakona.

U većoj su mjeri ograničene mogućnosti sudjelovanja na području europske politike u parlamentima Belgije, Luksemburga, Španjolske, Irske, Italije, Portugala i Grčke. Pravni i politički ishodišni položaj tih zemalja pritom je manje obilježen namjerno slabim položajem parlamenata u unutarnjem ustavnom ustrojstvu ili u odnosu na EU, nego relativno snažno izraženim proeuropskim stavom javnosti i većine političkih stranaka. Kod južноеuropskih zemalja i Irske riječ je, uzgred, o najvažnijim zemljama primateljima europske kohezijske politike. Kao posljedica toga temeljnog stava političkih aktera, koje je snažno orijentirano na vidljivu korist od članstva u EU, u tim se zemljama gotovo bez iznimke mogu uočiti stajališta koja se zalažu za progresivno jačanje supranacionalne parlamentarne komponente u EU. Involviranje nacionalnih parlamenata u procese odlučivanja u EU shvaća se, doduše, kao smisleni dodatak radi prilagodbe političkih sustava tih zemalja onima Sjeverne Europe; ipak, zastupnici u nacionalnim parlamentima paze da bilo koji oblik jačanja nekoga posebnog interparlamentarnog gremija poput COSAC-a ili neke druge institucije koja bi se uvela u igru ne preseže u povlaštene nadležnosti Europskog parlamenta.

Parlamenti Francuske i Velike Britanije ne mogu se jednoznačno svrstati ni u jednu od prethodno opisane dvije skupine. Zajedničko je obilježje parlamenata obaju država dominacija parlamentarnih frakcija i stranaka, koje, prvo, snažno orijentiraju svoje temeljno stajalište prema neposrednoj “nacionalnoj” koristi, te, drugo, tijekom ratifikacije posljednjih reformi Ugovora o EU nisu razvili jednoznačno pozitivan stav prema Europskom parlamentu, nego u tom organu i dalje vide konkurentsku instituciju, i treće, polazeći od tih pretpostavki zalažu se za jače uvažavanje nacionalnih parlamenata na razini Ugovora o EU.

U britanskom parlamentu se od 1974. primjenjuje sustav zadržanoga parlamentarnog nadzora. U skladu s time ministri ne smiju dati suglasnost prijedlozima EZ/EU koji se razmatraju u nadležnome odboru EU-a ili ako predstoji njihovo razmatranje u plenumu Europskoga parlamenta ili u nekom od Europskih stalnih odbora. Vladini predstavnici stoga moraju pričekati da odbori razmotre dokument i ustanove da rasprava nije potrebna ili pak da predlože raspravu o njemu, da se ta rasprava doista održi u jednome od Europskih stalnih odbora ili u plenumu te se usvoji odluka o tom dokumentu. Obveza vlade da konzultira parlament prije no što prihvati prijedlog Vijeća ministara, koja je implicitno sadržana u instituciji zadržanog nadzora, važi, međutim, samo za dokumente u okviru prvog stupa. Za pregovore ispod radne razine Vijeća ministara (Odbor stalnih predstavnika I i II, radne skupine i posebni odbori Vijeća) konzultacije nisu propisane kao obvezujuće. Ako britanski vladini predstavnici u Vijeću ministara prihvate neki prijedlog prije nego što se završi rasprava u parlamentu, moraju obrazložiti svoju odluku pred odborom za europska pitanja ili, ako je prijedlog dostavljen plenumu na razmatranje, moraju to učiniti pred plenumom. Za Gornji dom važi jednako pravo zadržanog nadzora kao i za Donji dom. Stoga britanski ministri podliježu određenim obvezama glede svoje suglasnosti za neki prijedlog sve dok njegovo parlamentarno razmatranje u Gornjem ili Donjem domu nije završeno. Kod pozitivnog vrednovanja institucije zadržanoga parlamentarnog nadzora valja, međutim, biti oprezan: “S taktičkog gledišta ministrima može biti korisno ako su u stanju otići u Vijeće ministara znajući da je parlament odobrio poziciju koju žele zauzeti – ili ako su čak u mogućnosti reći: ‘Parlament ne bi tolerirao moju suglasnost za taj prijedlog.’” (Flood, 2000.: 63). Drugim riječima: Upravo u parlamentu čiji rad bitno ovisi o dnevnome redu vlade institucija zadržanoga

parlamentarnog nadzora nije bez daljnijega poticajna za demokraciju. Napokon, stajalištima i rezervama parlamentarne opozicije poklanja se ipak manje pažnje nego većinskim odlukama parlamentarnih organa. Zadržani parlamentarni nadzor bio bi doista poticajan za demokraciju samo ako bi parlamentarnoj manjini pomogao da na temelju svoje zadržke prema nekom prijedlogu postigne odgodu odluke Vijeća ministara. U sadašnjoj verziji zadržani parlamentarni nadzor samo je djelotvorni instrument vlade za odgađanje odluka Vijeća ministara (Weber-Panariello, 1995.: 108). Osnovni interes zastupnika i dalje se koncentrira na to da učine vidljivim briselske odluke i artikuliraju “britanske” interese. Opciju zadržanoga parlamentarnog nadzora, koja se odatle nudi, vlada stoga prije koristi kao dodatni “diplomatski instrument”, koji se po potrebi može “naručiti” radi pojačanja njezine pozicije u Vijeću ministara (Weber-Panariello, 1995.: 108 i 179).

I u Francuskoj od 1994. važi formalna institucija “parlamentarne zadržke”. Francuski predstavnici u Vijeću ministara imaju uputu da zatraže odgodu odluke Vijeća ako to traži francuski parlament. Međutim, analogno Velikoj Britaniji, i u Francuskoj vlada može po volji koristiti pravo parlamentarne zadržke te ga ovisno o rasporedu interesa mogu instrumentalizirati pojedina ministarstva (Hochedez/ Patriarche, 1998.: 159-163): “(Parlamentarna, op. prev.) rezolucija nije mandat. Ako se vlada slaže s njome, rezolucija može biti njezin adut u europskim pregovorima. Ako se ne slaže, vlada nije njome vezana” (Dubois, 1996.: 60). Još jasnije argumentira zastupnik Mazeaud: “J’ai toujours affirmé que l’article 88-4 (...) était destiné à aider le Gouvernement.”¹⁷ I parlamentarni službenici Nuttens i Sicard došli su do zaključka da “la plupart des résolutions de l’Assemblée nationale et du Sénat viennent conforter les positions défendues par le Gouvernement dans les négociations communautaires.”¹⁸ Kao razloge dalje navode: “Ce qui peut s’expliquer par un impératif de solidarité, mais également par une perception identique des intérêts français sur les propositions d’actes communautaires en discussion.”¹⁹ Instrumentalizacija francuskog parlamenta bila je u najmanju ruku na djelu u

¹⁷ “Uvijek sam naglašavao da je svrha članka 88-4 (...) bila da pomogne vladi” (op. prev.); usp. Débats Assemblée nationale, 1994.: 1286; Weber-Panariello, 1995.: 179-180.

¹⁸ “većina rezolucija Nacionalne skupštine i Senata jačaju pozicije koje Vlada zastupa u pregovorima na razini EU” (op. prev.).

¹⁹ “Što se može objasniti imperativom solidarnosti, no isto tako i jednakom percepcijom francuskih interesa u vezi s prijedlozima akata Europske unije koji se razmatraju.” (op. prev.). Usp. Nuttens/ Sicard, 2000.: 85. Usp. također Rulier (1994.: 1751-1752): “le fait majoritaire est (...) aussi présent dans la procédure de l’article 88-4 que dans n’importe quelle autre prérogative parlementaire. Il joue même un rôle décisif, tant pour l’initiative et l’instruction des propositions de résolution que pour leur portée effective, notamment quand les assemblées invitent le Gouvernement à s’opposer purement et simplement à une proposition d’acte communautaire. (...) Pour empêcher les assemblées d’adopter une résolution que ne serait pas conforme à ses attentes, c’est de la cohésion politique entre le Gouvernement, l’Assemblée nationale et le Sénat que dépend le poids politique des résolutions.” (“činjenica većine [...] također je prisutna u postupku prema članku 88-4 kao i u bilo kojoj drugoj nadležnosti parlamenta. Ona čak ima odlučnu ulogu, kako u iniciranju i pripremi prijedloga rezolucija, tako i u pogledu njihova stvarnog domašaja, osobito kad skupštine zatraže od Vlade da se jednostavno suprotstavi nekom prijedlogu akta EU. [...] Kako bi se spriječilo da skupštine usvoje rezoluciju koja nije u skladu s vladinim očekivanjima, politički karakter rezolucija ovisi o političkoj koheziji između Vlade, Nacionalne skupštine i Senata.”; op. prev.). Usp. u tom smislu i Nallet (2000: 1754): “De fait, les résolutions votées jusqu’à présent n’ont jamais été en contradiction flagrante avec les orientations du Gouvernement. Sans

uvjetima “kohabitacije”. Vlada je mogla iskoristiti rezolucije – koje je u pravilu donosila ili bar tolerirala parlamentarna većina – kako bi ojačala svoju pregovaračku poziciju u Vijeću ministara i pritom zauzela poziciju nasuprot europskopoličkim inicijativama predsjednika države. Nakon što su u parlamentu i senatu nastale nove većine te je ponovno uspostavljeno političko jedinstvo između predsjednika države i vlade stupanj instrumentalizacije institucije parlamentarne zadrške vjerojatno će se još pojačati budući da sad vlada i predsjednik brže tvore strateške saveze kako bi odredili svoju poziciju u Vijeću ministara EU te pritom relativno lako mogu aktivirati parlamentarnu zadršku.

Praksa parlamentarnoga sudjelovanja u Velikoj Britaniji i Francuskoj jasno pokazuje: aktivno sudjelovanje u europskoj politici u obje zemlje nije moguće parlamentu kao cjelini, nego samo parlamentarnoj većini koja tvori vladu. Interes parlamentarnih većina upravo se ne sastoji u tome da na institucionalnoj i pregovaračkoj razini u Bruxellesu odnosno Strasbourgu “pokažu” “svoje” vlastite članove vlade, nego u tome da daju parlamentarnu podršku poziciji vlade kada to zatraže ministarstva ili kabineti odnosno kada se to s gledišta parlamentarnih zastupnika, i to nadasve parlamentarne većine, učini oportunim kako bi se sačuvale ili nametnule njihove preferencije na pojedinim *policy* područjima. To operativno temeljno usmjerenje parlamentarnog sudjelovanja u europskoj politici može se susresti i u njemačkom *Bundestagu*; no za razliku od francuskih i britanskih zastupnika stranke zastupljene u *Bundestagu* ne traže zbog toga poboljšanje svoga statusa u odnosu na Europski parlament, nego uzimaju kompleksnost procesa oblikovanja europske politike za povod da traže daljnje jačanje Europskog parlamenta s ciljem da dugoročno postignu potpuno izjednačavanje njegova položaja s Vijećem ministara.

Promatrano u cjelini, sudjelovanje nacionalnih parlamenata u europskoj politici te nadzor nad aktivnostima vlada u zemljama članicama koje se odnose na tu materiju ne slijede nikakav zajednički obrazac, koji bi proizlazio isključivo iz razvoja i profiliranja pravnoga poretka EZ/EU s obzirom na pravnu definiciju nadležnosti i postupovno pravo. Pritisak prilagodbe, koji proizlazi iz EU, različito se percipira u nacionalnim parlamentima, konceptijski se kategorizira na temelju povijesno oblikovanih odnosa između egzekutive i legislative te se na toj osnovi operacionalizira u obliku reformiranih postupaka sudjelovanja, nadzora i suodlučivanja. Ni u jednom parlamentu Europske unije nisu se mogli zamijetiti kvalitativni skokovi od pasivno-reaktivnih na proaktivno-anticipativne modele sudjelovanja. Ni dinamika koja se od početka devedesetih godina može ustanoviti u francuskom, a djelomice i u britanskom parlamentu nije “kvalitativni skok” (*saut qualitatif*) realnoga parlamentarnog sudjelovanja. U suštini se – u Francuskoj relativno dalekosežne – ustavne promjene mogu ocijeniti kao rezultat reakcije parlamentarnih i vladinih aktera na sve snažnije eurokritičko držanje građana i stranaka. Euroskeptička stajališta postoje, doduše, i u Njemačkoj, Austriji i Nizozemskoj od rasprave o monetarnoj uniji odnosno pristupanju EU, ali ta stajališta ne nailaze na rezonantno tlo u parlamentima i vladama koje bi eventualno polučilo poboljšanje položaja nacionalnih parlamenata u ustrojstvu EU.

doute faut-il y voir un effet de la logique majoritaire qui caractérise nos institutions.“ (“U stvarnosti, rezolucije koje su do danas izglasovane nikad nisu bile u očitoj suprotnosti s orijentacijom Vlade. U tome, bez sumnje, treba vidjeti učinak većinske logike koja obilježava naše institucije.”; op. prev.).

6. Praksa interparlamentarne suradnje

Kako su se nakon stupanja na snagu EEA razvijali COSAC i kooperacijski režimi za interparlamentarnu suradnju, koji su inicirani Cravinhovim izvještajem Europskog parlamenta, s obzirom na djelotvornije i učinkovitije korištenje opsega nadzora koji potencijalno stoji na raspolaganju, ali ga vlade u potpunosti osiguravaju samo u Danskoj i Njemačkoj, a od 1995. i u Finskoj i Austriji?

Na Slici 1 jasno se pokazuje da se odnos između snažnije formaliziranih i neformalnih oblika kooperacije nakon 1991. razvijao u korist potonje kategorije. To se, s jedne strane, može objasniti impulsima Cravinhova izvještaja, koji je jednoznačno optirao za način kooperacije koji je interparlamentarne nadzorne aktivnosti orijentirao prema legislativnome programu Komisije i stoga tražio sastanke za specifična politička područja, za što COSAC nije bio podoban, budući da se taj gremij sastoji od odbora za europske poslove, koji obuhvaćaju različita politička područja.

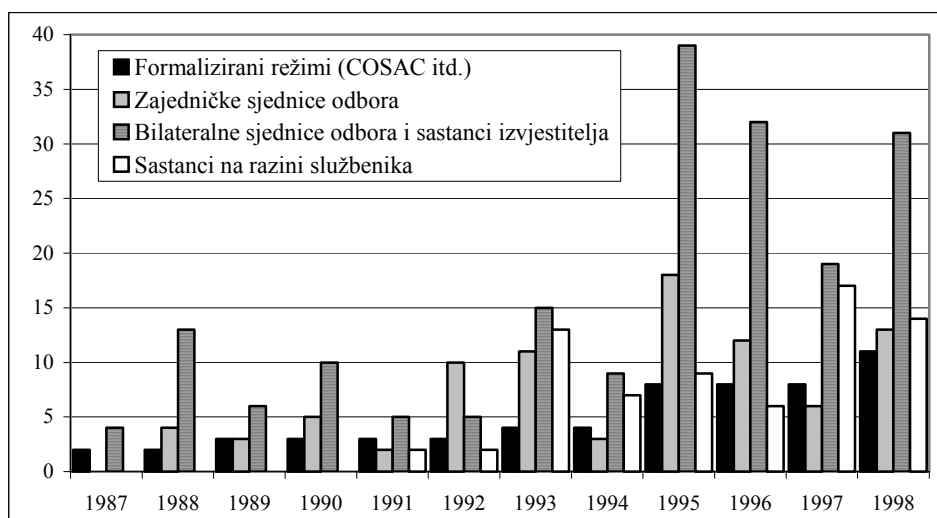
Osim toga, vjerojatno su sama zasjedanja COSAC-a u Luksemburgu i Den Haagu 1991. imala odlučnu ulogu u premiještanju oblika kooperacije. Oba su zasjedanja pokazala sadržajne granice interparlamentarnoga režima nadzora koji se gotovo isključivo bavi primarno-pravnim i institucionalnim pitanjima. No budući da demokratski deficiti što su ih ustanovili parlamenti država članica EU snažnije dolaze do izražaja u sekundarno-pravnome korištenju prava Zajednice, uloga je COSAC-a kao instrumenta djelotvornoga i funkcionalno adekvatnog proširenja nadzora sve više dospjevala u drugi plan.

Porast interparlamentarne suradnje pokazuje, međutim, i kvantitativno širenje korištenih neformalnih oblika kooperacije. Zajedničke sjednice odbora provode se zbog njihovih financijskih implikacija na inicijativu Europskog parlamenta – po odluci predsjedništva ili konferencije predsjednika. Bilateralni se sastanci tendencijski održavaju na zahtjev odbora nacionalnih parlamenata koji u njima sudjeluju. U pravilu odbori Europskog parlamenta za to ne trebaju nikakvu posebnu dozvolu nekoga nadređenog parlamentarnog organa, nego autonomno odlučuju o sudjelovanju i pravu na sudjelovanje u raspravi zastupnika koji su članovi nacionalnih parlamentarnih odbora.

Zajedničke sjednice odbora kvalitativno se razlikuju od bilateralnih sastanaka na nekoliko načina. Kod zajedničkih sjednica odbora zastupnici nacionalnih parlamenata ne dobivaju samo informacije o stajalištima respektivnog odbora Europskog parlamenta o odgovarajućim točkama dnevnog reda, nego i o pozicijama drugih nacionalnih parlamentarnih odbora, a time i o usvojenom stajalištu vlada drugih država članica. Odbori Europskog parlamenta pripremaju zajedničke sjednice odbora: u tu se svrhu od 1991. imenuju izvjestitelji Europskog parlamenta, koji radi izrade svojih izvještaja i nacrtu rezolucija upućuju nacionalnim parlamentarnim odborima upitnike za specifična *policy* područja te sukladno tome oblikuju dnevni red sjednica. Sjednice Odbora za temeljne slobode i unutarnje poslove, Institucionalnog odbora i Odbora za peticije opsežno su dokumentirani objavljivanjem detaljnih zapisnika i dostupni su bez ograničenja. I o sjednicama Odbora za proračun, Odbora za nadzor nad proračunom, Vanjskopolitič-

kog odbora, Odbora za sigurnost i obranu i Odbora za prava žena sustavno se vodi zapisnik, koji je dostupan u arhivi Parlamentarne knjižnice.²⁰

Slika 1. Razvoj interparlamentarne kooperacije 1987.-1998.



Zajedničke sjednice odbora od 1992. godine služe i za izradu stajališta Europskog parlamenta u okviru postupka donošenja normi u Europskoj uniji. Izvjestitelji Europskog parlamenta pritom se informiraju o mogućim i predvidivim problemima provedbe planiranih pravnih akata EU te ih mogu uzeti u obzir prilikom formuliranja prijedloga promjena u odgovarajućem odboru Europskog parlamenta. U obrnutom smjeru zastupnici nacionalnih parlamenata dobivaju pozadinske informacije o mogućim pregovaračkim strategijama i pozicijama vlada država članica i parlamenata na specifičnim područjima zakonodavstva EU.

Od 1993. godine odbori Europskog parlamenta također pokušavaju pridobiti članove Europske komisije za sudjelovanje u zajedničkim sjednicama odbora. Time zastupnici nacionalnih parlamenata dobivaju mogućnost da posredovanjem Europskog parlamenta odnosno kroz zajedničke sjednice odbora stupe u izravan kontakt s akterima EU i pritom neformalnim putevima razmijene informacije koje su im uskraćene u nacionalnim okvirima. Sudjelovanje Komisije dovelo je od sredine devedesetih godina do toga da Vijeće ministara šalje predstavnike predsjedništva ili svojega glavnog tajništva na zajedničke sjednice parlamentarnih odbora. Međutim, za razliku od bilateralnih susreta,

²⁰ Osim toga autor članka raspolaže nejavnim zapisnicima tajnika parlamentarnih frakcija u Europskom parlamentu nadležnih za odgovarajuće odbore, koji dokumentiraju da nakon 1992. postoji povećani interes frakcija za stajališta odbora nacionalnih parlamenata i političkih struja koje su tamo zastupljene.

spremnost članova Komisije odnosno predstavnika Vijeća ministara da sudjeluju u zajedničkim sjednicama odbora daleko je veća, zato što time dobivaju znatno veću “političku težinu” unutar gremija u kojem mogu govoriti pred predstavnicima svih parlamenata. U tom je pogledu jedan od vrhunaca bila zajednička sjednica Privrednog i Monetarnog odbora 1995. godine. Tu su uz različite točke dnevnoga reda povjerenici Europske komisije Kinnock, Bangemann, Papoutsis i Monti imali uvodna izlaganja, o kojima se nakon toga raspravljalo (Parlement européen, 1995.; Info-Memo, 1995.a i 1995.b). Stupanjem na snagu treće faze monetarne unije 1. siječnja 1999. dodatno je povećano značenje tih zajedničkih sjednica odbora, budući da dvaput godišnje ne samo predsjednik Europske središnje banke (ESB), nego i članovi njezina direktorija u okviru “monetarnih dijaloga” Privrednog i Monetarnog odbora Europskog parlamenta odgovaraju na pitanja zastupnika Europskog i nacionalnih parlamenata.²¹

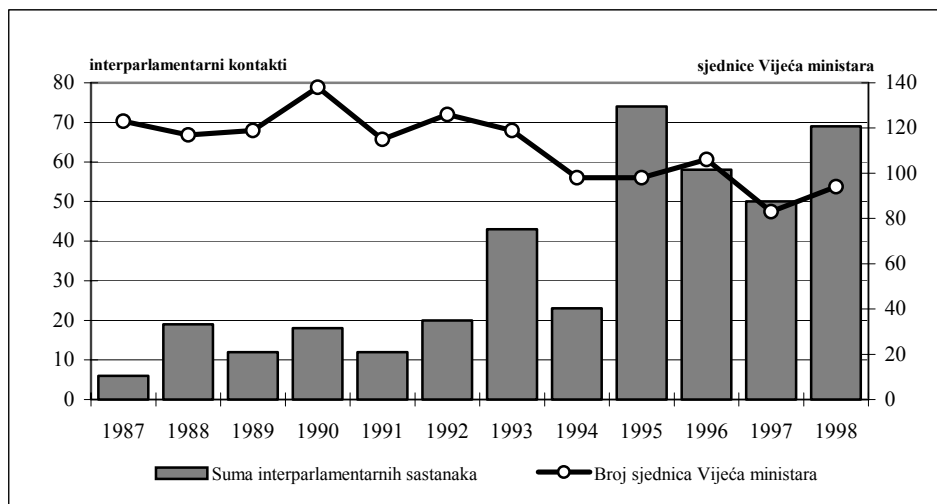
Zajedničke sjednice odbora i bilateralni susreti služe sistematizaciji interparlamentarnih kontakata. U idealnom slučaju zajedničke sjednice odbora o određenim kompleksima pitanja koja proizlaze iz legislativnoga programa Europskog parlamenta vremenski prethode bilateralnim susretima s onim odborima nacionalnih parlamenata koji žele predstaviti specifična pitanja svoje zemlje uz specifične regulativne materije. U pojedinačnim se slučajevima takve sistematizacije optimiraju kroz organiziranje sastanaka parlamentarnih izvjestitelja – ako nacionalni parlamenti raspolažu tom institucijom.

Od 1991. godine neformalni oblici kooperacije mnogo su se dinamičnije razvijali u usporedbi s aktivnostima Vijeća ministara. Iako su rezultati interparlamentarnih sastanaka u prvom redu neformalne naravi i ostaju u većoj mjeri usmjereni na praćenje tipičnih integracijskih postupaka donošenja normi nego na neizravno sudjelovanje u njima, ne može se zanemariti da se u najmanju ruku jedan dio nacionalnih parlamenata “prilagodio” briselskim ciklusima deliberacije i odlučivanja.

Mogu se zamijetiti dva vala povećanja sastanaka. Između 1987. i 1991. pojačano su se održavali bilateralni sastanci radi razmjene informacija među parlamentima o provedbi programa unutarnjeg tržišta. Val povećanja sastanaka nakon 1991. ima dva uzroka: Povećanje zajedničkih sjednica odbora posljedica je Cravinhova izvještaja, koji je eksplicitno pozvao odbore Europskog parlamenta da organiziraju zajedničke sjednice odbora. Trend povećanja potaknut je i uvrštavanjem proračunske stavke 2993 u proračunsko poglavlje Europskog parlamenta, koja se mogla iskoristiti za subvencioniranje interparlamentarnih kontakata. Veliko povećanje neformalnih kontakata zasniva se, osim toga, na mnogobrojnim inicijativama Europskog parlamenta, ali i nekih nacionalnih parlamenata, za uvođenje *policy* specifičnoga, strukturiranog dijaloga u procesu ratifikacije TEU. Povećanje sastanaka nakon 1995. ima slične uzroke, jer je reformske inicijative u nacionalnim parlamentima usmjerene na amsterdamsku konferenciju vlada Europski parlament pokušao kanalizirati kroz zajedničke sjednice odbora i njihove bilateralne posjete.

²¹ Usp. o tome raspored sjednica odbora 1. listopada 2000. na www.europarl.eu.int/comparl/emu/default_en.htm.

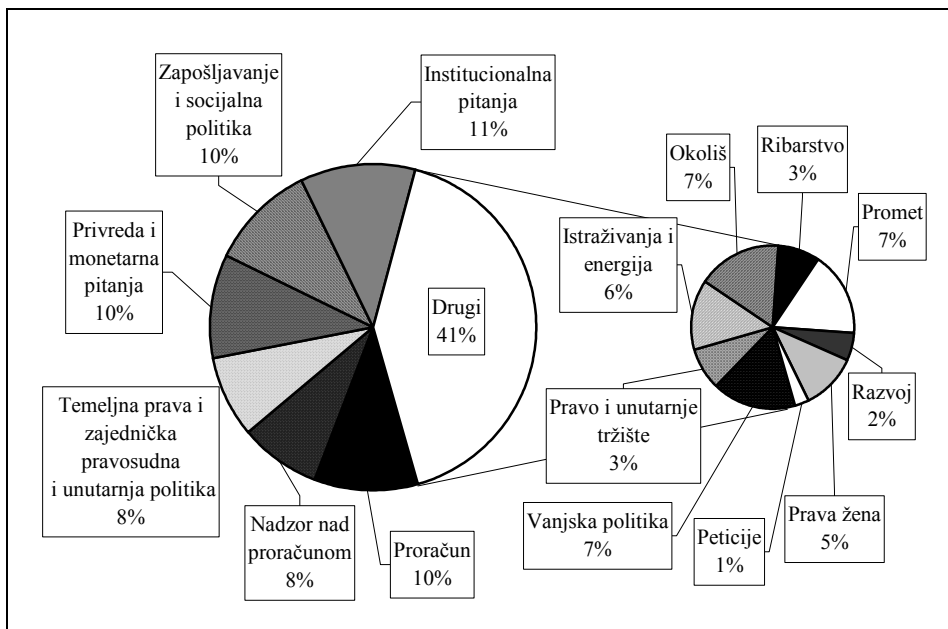
Slika 2. Interparlamentarni kontakti u usporedbi s učestalošću sjednica Vijeća ministara



Izvor: Opći izvještaji Europske komisije 1988.-1999. i vlastiti izračun na temelju interne baze podataka Odjela Europskog parlamenta za odnose s nacionalnim parlamentima

Kao što se vidi iz slike 3, čini se da neki odbori Europskog parlamenta na temelju svojih zadataka nisu podobni za zajedničke sjednice odbora. Pritom je uočljivo da je u *policy* područjima s gotovo isključivom nadležnošću EU – poljoprivreda, ribarstvo i vanjska trgovina – relativno slabo zanimanje odbora nacionalnih parlamenata za multilateralni dijalog te se tu radije koristi opcija bilateralnih susreta. Međutim, odgovarajuća analogija ne važi za odbore Europskog parlamenta koji su relativno intenzivno uključeni u multilateralnu parlamentarnu suradnju. Tako odbori za pravosudnu i unutarnju politiku, za vanjsku i sigurnosnu politiku i za institucionalna pitanja djeluju u područjima za koja su u EU karakteristični međuvladino djelovanje i izrazito slab intenzitet sudjelovanja Europskog parlamenta; no to ne važi za područja proračuna, nadzora nad proračunom, zapošljavanja i socijalne politike, privrede i monetarne politike. Intenzivno korištenje tih odbora za zajedničke sjednice s nacionalnim parlamentima u većoj se mjeri zasniva na činjenici da je riječ o *policy* područjima koja privlače veliku pažnju javnosti i u kojima i zastupnici nacionalnih parlamenata nalaze dovoljno prostora za oblikovanje politike.

Slika 3: Raspodjela zajedničkih sjednica odbora



Izvor: Vlastiti izračun na temelju interne baze podataka Odjela Europskog parlamenta za odnose s nacionalnim parlamentima.

Kod bilateralnih kontakata između Europskog i nacionalnih parlamenata također se mogu uočiti izrazite razlike u tome koliko pojedine zemlje koriste oblike kooperacije što ih nudi Europski parlament. Može se pretpostaviti da parlamenti s većim nedostacima na području opsega nadzora koji im vlade stavljaju na raspolaganje češće koriste mogućnosti bilateralnih sastanaka od parlamenata koji raspolažu velikim opsegom nadzora i mogu ga sustavnije koristiti bez kontakta s Europskim parlamentom. U promatranom su razdoblju doista prije svega odbori nacionalnih parlamenata Francuske (50), Velike Britanije (25) i Njemačke (22) činili većinu odnosno 54% svih bilateralnih sastanaka. Osobito su intenzivni i kontakti s finskim i švedskim zastupnicima, koji u četiri godine imaju više susreta nego ostali parlamenti. Pritom nije riječ o tome da Europski parlament aktivno preferira odbore iz tih parlamenata, budući da se bilateralni sastanci organiziraju na inicijativu nacionalnih parlamenata.

Tablica 2. Bilateralni kontakti između odbora Europskog i nacionalnih parlamenata 1987.-1998.

Godina	Parlamentarni odbori iz:														
	B	DK	D	GR	E	F	IR	IT	LUX	NL	A	P	SF	S	UK
1987.	0	0	1	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
1988.	0	0	3	1	2	2	0	1	0	0	0	3	0	0	1
1989.	0	1	0	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1990.	0	1	2	0	0	1	3	1	0	0	0	1	0	0	1
1991.	0	1	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1992.	0	0	3	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1993.	0	1	2	0	0	8	1	0	0	0	0	0	0	0	3
1994.	0	0	0	0	0	5	0	0	0	1	1	0	0	0	2
1995.	1	3	4	1	2	6	1	1	0	2	0	1	8	3	6
1996.	1	0	0	0	0	6	1	4	0	1	0	0	4	8	7
1997.	0	2	3	1	1	6	0	0	0	2	0	1	1	1	2
1998.	1	2	3	0	0	9	1	2	0	0	1	2	4	3	3
Ukupno 1987.-1998.	3	11	22	3	10	50	7	10	0	4	4	7	17	15	25

Izvor: Vlastiti izračun na temelju interne baze podataka Odjela Europskog parlamenta za odnose s nacionalnim parlamentima.

Kao zaključak treba zabilježiti da je na temelju Cravinhova izvještaja, prvo, došlo do razvoja multilateralnih oblika kooperacije koji se u sve većoj mjeri orijentiraju na utvrđivanje i godišnju implementaciju legislativnoga programa. Drugo, može se uočiti pomicanje težišta tipova kooperacije s obzirom na strukturu dijaloga koje potiču. Bilateralni susreti sve više se koriste umjesto multilateralnih struktura dijaloga. Ta tendencija odražava s vremenom sve jaču *policy* orijentaciju nacionalnih parlamenata. Institucionalno su time na nacionalnoj razini u krug "europeiziranih" parlamentarnih gremija dospjeli ne samo odbori za EU, nego sve više i stručni odbori. U cjelini su neformalni tipovi kooperacije postali značajniji u usporedbi s kooperacijskim režimom COSAC-a, koji je u većoj mjeri formaliziran.

Koncept interparlamentarne kooperacije u svezi sa zakonodavnim programom, koji je predstavio Cravinhov izvještaj, uspješno je iskorišten za uključivanje nacionalnih parlamenata u proces savjetovanja u EU, kao i za daljnju izgradnju opsega nadzora kojim raspolažu parlamenti (Laprat, 1991.: 719; Son, 1996.: 35-46). Cravinhov izvještaj i u njemu predložene strategije proširenja opsega nadzora u okviru neformalnih režima kooperacije između Europskog i nacionalnih parlamenata time su bitno pridonijeli intenziviranju kontakata među parlamentima. Većina odbora Europskog parlamenta koristi mogućnost organizacije zajedničkih sjednica parlamentarnih odbora. Ti susreti omogućuju svim sudionicima da jasnije spoznaju zajedničke interese parlamenata u EU. Uz to se može utvrditi znatno povećanje posjeta delegacija nacionalnih parlamenata u Europskom parlamentu. Naglasak je pritom na odborima za EU. Interes za intenzivira-

nje odnosa s Europskim parlamentom potekao je, dakle, od parlamentarnih odbora za EU, čija orijentacija nadilazi posebna *policy* područja; tek u drugome valu mogu se uočiti kontakti na razini specijaliziranih odbora.

7. Preporuke za parlamente zemalja kandidata

Koju ulogu mogu imati nacionalni parlamenti u procesu približavanja Europskoj uniji?

1. Parlamenti bi – neovisno o konkretnoj želji za pridruživanje EU – trebali izgraditi strukture koje im dopuštaju da pravodobno i sveobuhvatno budu informirani o odnosima kooperacije svojih vlada s EU. Za tu su svrhu svakako podobni parlamentarni odbori za vanjsku politiku, za unutarnju politiku i pravosuđe, za trgovinu, privredu i financije. S obzirom na usmjerenje odnosa kooperacije prema postupnom uključivanju parlamenata u europski privredni i socijalni prostor valjalo bi, međutim, razmisliti o tome da se unutar odbora za vanjsku politiku uspostave podobori za EU ili pak da se osnuju samostalni odbori za EU. Pritom valja razjasniti funkcije tih odbora unutar parlamenta prema drugim odborima kao i u odnosu prema vladi.
2. Intenziviranjem odnosa s EU povećat će se udio nužnih socioekonomskih prilagodbi u državama Jugoistočne Europe. Zato je uputno pravodobno uspostaviti parlamentarni nadzorni odbor za privredna pitanja EU, koji će u prvi plan svoga djelovanja staviti “normalnost” Europske unije kao unije građana i građanki odnosno kao privredne i socijalne unije, i u toj perspektivi više može pridonijeti održivoj demokraciji država kandidata nego odbor za pitanja EU koji bi bio pridodan ili podređen odboru za vanjsku politiku.
3. Najvažnije su funkcije parlamenata u procesu približavanja EU sljedeće:
 - Privredno: anticipacija unutarnjih učinaka prilagodbe zahtjevima EU.
 - Društveno: osiguranje i njegovanje resursa za “komunikacijsko posredovanje” EU i procesa prilagodbe biračima. Praktično bi to značilo povećanje javnosti parlamentarnog djelovanja kao i – oslanjajući se na modele Danske, Finske, Austrije i Francuske – uspostava parlamentarnih informativnih ureda za poslove EU.

Na koju se ulogu u EU moraju pripremiti parlamenti?

1. Nakon pristupanja sadašnjih kandidata EU nastat će praznina u interparlamentarnoj mreži kooperacije između Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata u EU, koju moraju ispuniti parlamenti država Jugoistočne Europe. Za komuniciranje “svojih” pitanja u arenu EU tim parlamentima osobito može biti koristan okvir kooperacije koji nudi COSAC.
2. Odatle proizlazi dodatna potreba razjašnjenja funkcija u parlamentima: COSAC funkcionira samo na osnovi jasno određenih struktura kooperacije u nacionalnim parlamentima. To pretpostavlja osiguranje personalnih, administrativnih i financijskih resursa za potporu odnosima s COSAC-om.

3. Europski parlament nudi velik broj mogućnosti za praktično približavanje parlamentarnih administracija: razmjenske službenike, zajedničke sjednice tajnika odbora itd. Te mogućnosti mogle bi se već sad ponuditi parlamentima Jugoistočne Europe.
4. Kao odgovor na tu ponudu parlamenti Jugoistočne Europe trebali bi prilagoditi svoje parlamentarne administracije sistemskim zahtjevima Europskog parlamenta i interparlamentarne mreže za suradnju.
5. Europski parlament i COSAC u sve su većoj mjeri određeni europskim strankama (pripreme sjednice COSAC-a, strukture politiziranja u Europskom parlamentu itd.). U tom kontekstu treba i u parlamentima, parlamentarnim frakcijama i strankama Jugoistočne Europe razmisliti o tome u kojem se trenutku i na koji način može osigurati aktivno sudjelovanje u procesima stranačke političke suradnje.
6. Nevladine udruge ni u Bruxellesu ne djeluju na vlastitom tlu, nego samo na podlozi scena i arena koje im se nude. Aktiviranje civilnodruštvenog potencijala na europskoj razini stoga nije samo zadaća Europske komisije i Europskog parlamenta, nego i parlamenata država Jugoistočne Europe. Prvi korak u tom pravcu može biti uspostava registra nevladinih udruga i interesnih skupina koje rade “u parlamentu”. No valjalo bi, s pogledom na EU, razmisliti o tome kako da društveni “agregati” želja, ideja, interesa i strahova u nacionalnim parlamentima nađu svoju pozornicu na kojoj se doista mogu otvoreno artikulirati (*hearings* u plenumu i odborima, danski i švedski primjeri uključivanja društvenih skupina u virtualne odbore itd.).

S njemačkoga preveo

Nenad Zakošek

Literatura

- Agence Europe, 1989.: *Info No 5019*, 22./23. svibnja 1989.
- Assemblée nationale, 1991.: *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour les CE sur la quatrième conférence des organes spécialisées dans les affaires communautaires des Parlements de la CE*, par C. Josselin
- Barber, Lionel, 1995.: The men who run Europe, *Financial Times*, 12. 3.1995.
- Belgie-Belgique, 1993.: *Sénat-Chambre des Représentants: Documents de base sur la coopération parlementaire au sein de la CE*, Bruxelles
- Beyers, Jan/ Dierickxx, Guido, 1998.: The Working Groups of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?, *Journal of Common Market Studies*, 3: 289-317
- Bieber, Roland, 1992.: *Das Verfahrensrecht von Verfassungsorganen*, Baden-Baden
- Birkinshaw, Patrick/ Ashiagbor, Diamond, 1996.: National participation in Community affairs: Democracy, the UK Parliament and the EU, *Common Market Law Review*, 3
- Boyce, Brigitte, 1993.: The democratic deficit of the European Community, *Parliamentary Affairs*, 4: 458-477

- Bradley, Kieran, 1990.: *Legal Developments in the European Parliament, Yearbook of European Law*, Clarendon Press, Oxford
- Bundesverfassungsgericht, 1994.: Urteil vom 12. Oktober 1993 2 BvR 2134, 2159/92. Maas-trichtervertrag, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, sv. 89, br. 17, Tübingen
- Claasen, Claus Dieter, 1994.: Europäische Integration und demokratische Legitimation, *Archiv des öffentlichen Rechts*
- Coultrap, John, 1999.: From parliamentarism to pluralism: models of democracy and the Euro-pean Union's "democratic deficit", *Journal of theoretical politics*, 1: 107-135
- Denmark, 1996.: *Memorandum on the fight against fraud, Consumer protection, Subsidiarity and National Parliaments*, CONF/3982/96, 13. studeni 1996.
- Di Fabio, Udo, 1999.: Was der Staatenbund leisten kann. Europa ist auf dem Weg in die Mehre-bendemokratie, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6. travnja 1999.
- Di Fabio, Udo, 2001.: Ist die Staatswerdung Europas unausweichlich?, Rede anlässlich des Kol-loquiums zu Ehren des außenpolitischen Sprechers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Karl Lamers, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2. veljače 2001.
- Dubois, Louis, 1996.: The European Union: An Opportunity for the French Parliament to Recover Powers?, u: Smith, Eivind (ur.): *National Parliaments as Cornerstones of European Integra-tion*, Den Haag/ London
- Europäisches Parlament, 1997.a: *Bericht Neyts-Uyttebroeck über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten*, Dok. A4-0179/97, 22. 5. 1997.
- Europäisches Parlament, 1997.b: *Entschließung zu den Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten*, Protokoll der Sitzung vom 12. 6. 1997.
- Fitzmaurice, John, 1976.: National Parliaments and European Policy Making: The case of Den-mark, *Parliamentary Affairs*, 3: 281-292
- Flood, Elizabeth, 2000.: Interaction between the Government and Parliament in the Scrutiny of EU Decision-Making, u: *National Parliaments and the EU: Stock-taking for the post-Amster-dam era*, Eduskunnan Kanslian Julkaisu, 1
- Folketinget, 1995.: *Parliament of Denmark: The Folketinget's participation in the decision-mak-ing process within the European Union*, Ref. 611, Kopenhagen
- France, 1996.: *Pour une implication renforcée des parlements nationaux dans la construction eu-ropeenne*, Bruxelles/ Paris, 5. lipnja 1996.
- Hänsch, Klaus, 1986.: Europäische Integration und parlamentarische Demokratie, *Europa-Archiv*, 7
- Hayes-Renshaw, Fiona/ Wallace, Helen, 1995.: Executive Power in the European Union. The Functions and Limits of the Council of Ministers, *Journal of European Public Policy*, 2
- Hochedez, Daniel/ Patriarche, Vannina, 1998.: *L'Assemblée nationale et l'Union européenne*, Paris
- Houses of the Oireachtas: *Report on the XVth COSAC meeting*, Irska, 15.-16. listopada 1996.
- Info-Memo, 1995.a : No 13 du 26 janvier 1995
- Info-Memo, 1995.b : No 15 du 27 janvier 1995

- Kamann, Hans-Georg, 1997.: *Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung. National-parlamentarische Beeinflussung und Kontrolle der Regierungsvertreter im Rat der Europäischen Union im Spannungsfeld von Demokratie und Funktionsfähigkeit des gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens*, Frankfurt am Main
- Konvent, 2002.: *CONV 74/02, Übermittlungsvermerk von Frau Gisela Stuart für die Mitglieder des Konvents: Mandat der Gruppe "Einzelstaatliche Parlamente"*, 30. 5. 2002.
- Krauss, Stefan, 2000.: *Parlamentarisierung der europäischen Außenpolitik*, Opladen
- Laprat, Gérard, 1991.: *Reforme des Traités: Le Risque du double déficit démocratique*, *Revue du Marché Commun*, 351: 710-721
- Laprat, Gérard, 1995.: *Parliamentary Scrutiny of Community Legislation: An Evolving Idea*, u: Finn Laursen/ Spyros A. Pappas (ur.): *The Changing Role of Parliaments in the European Union*, Maastricht
- Laursen, Finn, 1995.: *Parliamentary Bodies Specialising in European Union Affairs: Denmark and the Europe Committee of the Folketing*, u: Finn Laursen/ Spyros A. Pappas (ur.): *The Changing Role of Parliaments in the European Union*, Maastricht
- Magiera, Siegfried, 1995.: *Das EP als Garant demokratischer Legitimation in der EU*, u: Due, O./ Lutter, M./ Schwarze, J., *Festschrift für Ulrich Everling*, Nomos, Baden-Baden
- Mandt, Hella, 1993.: *Legitimität*, u: Nohlen, Dieter (ur.): *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Sv.1, München
- Marquand, David, 1981.: *Parliamentary accountability and the European Community*, *Journal of Common Market Studies*, 3: 221-236
- Maurer, Andreas, 1996.: *Les implications du Traité de Maastricht sur la coopération interparlementaire - le cas du Parlement européen et du Parlement français*, Editions Interuniversitaires, Bruxelles
- Maurer, Andreas, 2002.: *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Mitgliedstaaten*, Baden-Baden
- Maurer, Andreas/ Wessels, Wolfgang (ur.), 2001.: *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden
- Mazeaud, Pierre, 1994. : *Discussion*, u: *Débats Assemblée nationale*, 28. 4. 1994. : 1286
- Neunreither, Karlheinz, 1994.: *The democratic deficit of the European Union: Towards closer cooperation between the European Parliament and the national Parliaments*, *Government and Opposition*, 3: 299-314
- Norris, Pippa, 1997.: *Representation and the democratic deficit*, *European Journal of Political Research*, 2: 273-282
- Norton, Philip (ur.), 1995.: *National Parliaments and the European Union*, *Special Issue of The Journal of Legislative Studies*, 1
- Nuttens, Jean-Dominique/ Sicard, François, 2000.: *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, Paris

- Parlement européen, 1995.: *Rencontre entre les commissions parlementaires nationales et européenne compétentes pour les affaires économiques et monétaires*, DOC PE 211.143/déf, 25./26. 1. 1995.
- Pliakos, Asteris, 1995.: L'Union européenne et le Parlement Européen: y a-t-il vraiment un déficit démocratique?, *Revue du droit public*, 3: 749-764
- Pöhl, Klaus, 1987.: Le Parlement européen et les parlements nationaux, *Revue du Marché Commun*, 4: 459-461
- Pöhl, Klaus, 1998.: Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die nationalen Parlamente. Bietet COSAC einen Ausweg?, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1: 77-89
- Reich, Charles, 1991.: Qu'est-ce que...le déficit démocratique?, *Révue du Marché Commun*, 343: 14-18
- Rullier, Bernard, 1994.: L'article 88-4 de la Constitution: un premier bilan, *Revue du Droit Public*, 6 : 1751-1752
- Schüttemeyer, Susanne, 1978.: Funktionsverluste des Bundestages durch die europäische Integration?, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2
- Scoffoni, Guy, 1992.: Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté, *Cahiers de Droit Européen*, 1-2: 22-41
- Seider, Rainer, 1990.: *Die Zusammenarbeit von deutschen Mitgliedern des EP und des Deutschen Bundestages und ihr Beitrag zum Abbau des parlamentarischen Demokratiedefizits in der EG*, Lang, Frankfurt/ Bern/ New York/ Paris
- Sénat, 1993.: *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour les CE sur la VIIIème COSAC qui s'est tenue à Copenhague les 3 et 4 mai 1993*, par J. Genton, C. Estier et Y. Guéna
- Smith, Mitchell P., 1996.: Democratic Legitimacy in the European Union: Fulfilling the Institutional Logic, *Journal of Legislative Studies*, 4: 283-301
- Son, Heeman, 1996.: *The Necessity for Reinforcing the Close Inter-Parliamentary Cooperation within the EU Decision-Making Process*, EU Law Series W-1, University of Exeter, Centre for European Legal Studies
- Stadler, Peter M., 1984.: *Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung*, Opladen
- Steffani, Winfried, 1971.: Einführung, u: isti (ur.): *Parlamentarismus ohne Transparenz*, Opladen
- Steffani, Winfried, 1989.: Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle, u: Schneider, Hans-Peter/ Zeh, Wolfgang (ur.): *Parlamentsrecht und Parlamentarismus*, Berlin, 1325-1367
- Thöne-Wille, Eva-Maria, 1984.: *Die Parlamente der EG - Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente*, Kehl am Rhein itd.
- United Kingdom, 1997.: *Proposal on the Role of National Parliaments in the European Union*, CONF/3961/96, CONF/3871/97, 11. travnja 1997.
- Weber-Panariello, Philippe A., 1995.: *Nationale Parlamente in der Europäischen Union*, Baden-Baden
- Westlake, Martin, 1995.: *The Council of the European Union*, London

Andreas Maurer

*PARLIAMENTS' CONTRIBUTION TO THE PROCESS OF
RAPPROCHEMENT WITH THE EUROPEAN UNION*

Summary

The author looks into the issue how to strengthen the role of national parliaments in the process of accession to the EU. In that process, the national parliaments of the candidate countries can draw on the experience of the EU member countries. The intensification of the EU integration has resulted in the so called democratic deficit. This means that national parliaments have been losing control over an increasing portion of the regulatory issues which are being taken over by the EU executive bodies, primarily the European Commission and the Council of Ministers, whose decisions are not swayed by the political clout and the control mechanisms of the national or the European parliament. That is why the EU member countries have been developing new mechanisms that will strengthen their participatory and controlling competence versus the EU executive bodies. Such mechanisms are most developed in the parliaments of the Scandinavian countries, whose experience serves as a model to other parliaments.

Also important are the emergence of some new mechanisms of cooperation with the European parliament as well as the establishment of a permanent inter-parliamentary cooperation. Among the latter, the Conference of Parliamentary Committees specialized for EU affairs stands out; the so-called COSAC (Conférence des Organes spécialisées dans les affaires communautaires, /Conference of the Community and European Affairs Committees of Parliaments of the EU/), established in 1989.

The author concludes that the candidate countries' parliaments should timely devise certain specialized and cooperative structures that will enable them to be on equal footing with their governments and the EU executive bodies in the process of decision-making.

Key words: European Union, European parliament, parliament, accession to European Union, Council of Ministers, European Commission, inter-parliamentary cooperation, democratic deficit



Mailing address: Stiftung Wissenschaft und Politik, Ludwigkirchplatz 3-4,
D 10719 Berlin, <http://www.swp-berlin.org>. *E-mail:* andreas.maurer@swp-berlin.org